
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.

192p. : il. – (Caderno de Textos ; v.3)

ISBN: 85-98171-28-X

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

Sumário

Apresentação	7
Introdução	9
Tema 7	
Gestão Democrática da Educação	13
1. Introdução	15
2. Gestão Democrática da Educação	16
3. Qualidade social da educação	22
4. Democratização do estado e democratização da educação	28
5. Breve histórico da luta pela democratização da educação	29
6. Mecanismos de Gestão Democrática	33
7. Os Conselhos de Educação	33
8. Os Conselhos Municipais de Educação	36
9. Os conselhos escolares	42
10. A escolha de diretores de escola	46
11. Autonomia financeira das escolas	47
12. Plano Municipal de Educação	50
13. A gestão democrática e o acesso à aprendizagem e ao conhecimento	52
14. Fundamentos legais da gestão democrática	55
15. Diante do que já foi visto, perguntamos: como podemos colocar em prática educação com qualidade social?	59
16. Avaliação como instrumento de gestão	60
17. Considerações finais	66
Referências	69
Tema 8	
Gestão Pedagógica da Educação Escolar	73
1. Introdução	75
2. Gestão Pedagógica e Educação Escolar com Qualidade Social	81
2.1 O Papel Social da Escola	84
2.2 As Inter-relações entre Educação e Desenvolvimento Local	86
2.3 A Amplitude dos Desafios da Educação Municipal	88
3. Principais Desafios da Educação Municipal e os princípios orientadores da Gestão Pedagógica Da Educação Escolar	89
3.1 Ampliação do Atendimento à Educação Infantil	91
3.2 Fortalecimento do Ensino Fundamental, orientado por um Currículo Crítico e Emancipatório	93

3.3	Oferta de Oportunidades Educacionais a Jovens e Adultos, com vistas ao Resgate dos seus Direitos Sociais Básicos	98
3.4	O Atendimento às Peculiaridades da Educação do Campo, da Educação Indígena e de Diferentes Grupos Sócio-Culturais	99
3.5	Ampliação do Atendimento à Educação Especial e a suas Peculiaridades	103
4.	Processos e Instrumentos da Gestão Pedagógica	105
4.1	Elaboração/Reelaboração, Implementação e Acompanhamento do Plano Municipal de Educação	107
4.2	Constituição e Atuação das Equipes de Suporte Pedagógico ao Trabalho Docente	108
4.3	Orientação à Elaboração/Reelaboração e Implementação do Projeto Político-Pedagógico da Escola	111
4.4	Promoção de Ações de Formação Continuada e em Situações de Trabalho	112
4.5	Criação de Sistemas e Formas de Monitoramento e Avaliação das Ações pedagógicas das Escolas e do Processo de Ensino-Aprendizagem	114
5.	Gestão Pedagógica do Saber Escolar	116
5.1	O Papel da Secretaria de Educação e a Transformação das Práticas Curriculares	117
5.2	O Currículo Posto em Prática	119
5.3	A Construção Curricular como Instrumento de Autonomia Intelectual da Equipe Escolar	122
	Referências	126

Tema 9

	Valorização dos trabalhadores da educação: docentes e não-docentes	133
1.	Introdução	135
2.	A valorização profissional na legislação educacional	139
3.	Alguns princípios para a gestão dos trabalhadores em educação	142
4.	Os principais elementos de valorização dos trabalhadores da educação em geral	144
5.	Os principais elementos de valorização do magistério	146
6.	O primeiro instrumento fundamental para uma política de valorização: o plano de carreira	150
6.1	Plano de Carreira para os Servidores Técnico-administrativos da Educação	162
7.	O Segundo Instrumento Fundamental para uma política de valorização: o Programa de Formação inicial e continuada	164
7.1	Recrutamento e Seleção: a Qualidade da Formação Inicial	167
7.2	Atualização Permanente: um Programa de Formação Continuada	179
8.	Algumas palavras finais	192
	Referências	193

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.

Francisco das Chagas Fernandes
Secretário da SEB

Maria do Pilar L. Almeida e Silva
Presidenta da Undime

TEMA 7

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO



Tema 7

Gestão Democrática da Educação

*Kátia Siqueira de Freitas
Sônia Bruggemann Pilla*

1. INTRODUÇÃO

Este texto discute a gestão democrática da educação voltada para a qualidade social e a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões, tanto na definição das políticas públicas quanto nas ações disto decorrentes.

São enfatizados conceitos básicos, como participação, mobilização, qualidade social da educação, conselhos, entre outros. Há a referência à importância da formação continuada para os profissionais da educação como uma estratégia para o contínuo aperfeiçoamento da qualidade da educação, uma vez que tal conceito é temporal e mutável.

Um especial destaque é dado aos conselhos como instrumentos de participação dos diversos segmentos da população. Algumas das principais legislações educacionais e outras de caráter mais geral que têm impacto na gestão da educação são, também, apresentadas e sumariadas em dois quadros. Há uma discussão, embora resumida, sobre a avaliação como instrumento de gestão.

O texto procura estabelecer um diálogo amplo com os Dirigentes Municipais de Educação (DME) de todos os municípios do Brasil, visando propiciar uma oportunidade a mais para reflexões sobre a grande importância do seu papel no contexto democrático nacional ao indicar caminhos que podem ser analisados, avaliados, retrabalhados e implementados durante a gestão.

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.

Apesar das grandes diferenças regionais do País, há vários princípios básicos comuns que apóiam a unidade nacional e que precisam ser considerados quando se fala de gestão democrática da educação.

Desse modo, o leitor é apresentado com algumas referências sobre o processo histórico da luta nacional pela educação democrática e de qualidade social que precedeu os primeiros passos da gestão democrática na educação.

São discutidos alguns conceitos para situar o leitor política e teoricamente. Parte da legislação vigente sobre educação e inclusão social é comentada no texto, para que o leitor se familiarize com a sua importância e possa observá-la durante a gestão.

Alguns elementos considerados instrumentos de democratização e de participação, como a relevância do Plano Municipal da Educação (PME) e dos conselhos, são enfatizados, com o intuito de contribuírem para a prática diária dos gestores e das suas equipes de trabalho.

O texto se refere, também, à importância da ética, da moral e da transparência das ações empreendidas no contexto educacional. Há, ainda, outras referências, como a formação dos docentes, uma vez que os dirigentes da educação, comprometidos com a qualidade, compreendem a relevância da formação qualitativa dos educadores e a necessidade de se cumprir a legislação vigente.

Espera-se que tenham sido feitas contribuições significativas para o desenvolvimento de uma educação democrática, participativa, ética, com qualidade social inclusiva e capaz de respeitar a todos os cidadãos, independentemente de etnia, credo religioso, partido político, condição social ou física.

“Enquanto a sociedade feliz não chega, que haja pelo menos fragmentos de futuro em que a alegria é servida como sacramento, para que as crianças aprendam que o mundo pode ser diferente. Que a escola, ela mesma, seja um fragmento do futuro...”

Rubem Alves

2. GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

O que se entende por gestão democrática da educação? Para abordar com propriedade um tema tão amplo e polêmico, houve o aprofundamento de leituras e conversas, em âmbito nacional, com gestores e ex-gestores municipais da educação e com profissionais de outras áreas.

Apresenta-se, a seguir, o resultado sintético desse processo de busca sobre o que abordar, qual a melhor maneira de dialogar sobre o tema, já que se trata de uma ampla matéria, cuja ressonância tem impacto vital para a construção de um Brasil melhor.

Começa-se, então, com o conceito básico de gestão que envolve concepções diversas, que abrangem conceitos técnicos, políticos e humanos. Posteriormente, amplia-se o leque de referências e são focados aspectos selecionados considerados relevantes para o amadurecimento teórico e prático.

Segundo o Dicionário “Novo Aurélio da Língua Portuguesa, Século XXI” (1999, p. 985), gestão origina-se da palavra latina *gestione* e se refere ao ato de gerir, gerenciar, administrar; a palavra *democracia* tem sua origem na palavra grega *demokratia* e significa governo do povo, soberania popular, ou seja, regime político baseado nos princípios da soberania popular da distribuição eqüitativa do poder e da independência dos três poderes: Legislativo, Judiciário e Executivo. Esse tipo de regime de governo se caracteriza pela liberdade do ato eleitoral, isto é, pela vontade livre do ato eleitoral, pela divisão e pelo controle dos poderes de tomada de decisão e de execução.

Democracia é o “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Neste sentido, são democráticos o governo, a gestão e as pessoas que se pautam pelo interesse do povo, decidem e executam as decisões com sua participação ativa. O termo *democracia* é polêmico desde a sua origem na Grécia antiga, no século de Péricles, em Atenas, aproximadamente no século IV antes de Cristo. Seu sentido tem mudado ao longo dos anos, conforme os diversos estágios culturais e políticas dos povos.

Atualmente, há um consenso sobre o seu significado, quando o termo indica quem convive respeitosa e harmoniosamente com todas as classes sociais, com todas as etnias, culturas,

religiões, políticas, sexos e condição sexual, idade e divergências ideológicas. Em suma, os termos democracia e democrático se aplicam a situações e a pessoas que têm a capacidade de conviver com as diversidades e diferenças dos mais diversos tipos, que as respeitam, as consideram e as incluem nos processos de tomada e execução de decisão, cuidando para que os mais diversos interesses sejam preservados. O processo democrático é inclusivo por excelência.

Logo, a gestão democrática da educação tem o dever de não discriminar e de eliminar a exclusão, oferecendo a todos oportunidades de aprendizagem e experiências educativas, a partir da necessidade individual de cada um, e criando o ambiente próprio à superação dos desafios individuais e coletivos.

A máxima “oportunidade igual para todos” só é inclusiva se considerar que pessoas diferentes, com dificuldades e experiências distintas, precisam alcançar de fato os mesmos patamares de educação de qualidade.

Ora, para que isso ocorra, é necessário o diálogo entre todos os que se interessam por determinados temas ou pela resolução dos problemas que os afetam ou que afetam a comunidade, a sociedade e, no sentido mais geral, todos e cada um.

De acordo com Carlos Estevão (2003, p. 415), “um dos princípios fundamentais da ética comunicativa é que ninguém pode ser excluído, a priori, do diálogo por meio do qual os participantes pretendem resolver os seus problemas”.

Essa afirmação reforça o sentido de participação ativa dos atores e personagens afetados pelos problemas sob consideração e remete a duas questões importantíssimas no processo democrático: a primeira é a capacidade de ouvir o outro, entendê-lo e considerá-lo; a segunda, relacionada à primeira, trata de considerar os conselhos como instrumento de diálogo organizado dos atores sociais para estabelecer uma interação construtiva com o poder público e definir prioridades. Nesse diálogo, ouvir atenta e respeitosamente é elemento fundamental de todo o processo. Essa afirmação ficará mais clara para o leitor quando for se discutir sobre os conselhos.

A gestão democrática e o diálogo amplo e transparente são, pois, os caminhos para mobilizar pessoas, garantir e efetivar a qualidade social da educação, uma vez que, além de cuidar

da dimensão ética do conhecimento coletivo, têm, também, o potencial para cuidar dos aspectos afetivos das relações interpessoais e das próprias pessoas, propiciando o respeito pelas individualidades, pela lealdade do coletivo, pela a cooperação e pela autonomia, entre outros.

Para Castoriades (1986), só se pode falar em autonomia ao se falar em autonomia coletiva. Contudo, a autonomia desejada e possível é definida conforme as leis vigentes e a observação do direito de todos os cidadãos participarem ou de se fazerem representar no processo de tomada de decisões.

Essa concepção reforça a importância dos conselhos representativos dos interesses coletivos e o cuidado que se deve ter, tanto no escolher nossos representantes, quanto em acompanhar seu desempenho, pois atuam em nosso nome e nos dos que os acolhem, sob sua delegação. Para que a gestão seja realmente democrática, três elementos são de importância capital: a representatividade, a legitimidade e a autonomia.

A busca da autonomia municipal na educação se expressa em cada Plano Municipal de Educação (PME), em cada escola e por meio da atuação de cada indivíduo. A elaboração e a revisão do PME são grandes oportunidades que o DME tem para, com a colaboração dos diversos conselhos e da sociedade, rever e zelar pelos compromissos do município, isto é, do poder público, dos trabalhadores da educação com a tarefa educativa, dos educandos e familiares e de toda a sociedade.

Uma das expressões dessa autonomia e da mobilização pela educação é a construção coletiva do projeto político-pedagógico da escola, quando as decisões são negociadas, registradas e, finalmente, postas em prática. Nesse contexto, uma das tarefas do DME é mobilizar pessoas, políticos, outros dirigentes das outras pastas, a comunidade em geral e os diversos conselhos pela educação desejada.

A mobilização e a unidade pela educação são vitais para o sucesso educacional do município. Mobilizar pessoas e conseguir negociar uma unidade para atingir objetivos e cumprir metas que atendam ao interesse geral da população é fundamental para o desenvolvimento das comunidades.

No sistema público de ensino, a mobilização é vital, uma vez que os planos nacional, estaduais e municipais de educação propõem, a partir de decisões colegiadas representativas e legítimas, a política educacional, pois a escola é a unidade de execução dessa política. A decisão colegiada é uma das formas de se assegurar a autonomia da escola.

A responsabilidade sobre a autonomia é garantida pelo artigo 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 (LDB) aos sistemas de ensino e às escolas, ao estabelecer que “os sistemas de ensino assegurarão, às unidades públicas de educação básica que os integram, progressivos graus de autonomies pedagógica e administrativa de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”.

Para essas políticas se implantarem realmente, os DME e suas equipes têm a obrigação de criar os espaços próprios à autonomia das escolas, e as escolas têm o dever de mobilizar pessoas com o objetivo de elaborar, acompanhar e executar sua proposta pedagógica.

Esse processo se desenvolve sob a responsabilidade dos profissionais da educação, com a participação da comunidade da escola por meio do conselho escolar³, ou seja, dos representantes das comunidades escolar (pais, alunos, profissionais da educação que trabalham na escola) e local (membros da comunidade circunvizinha à escola).

Enfrenta-se um grande desafio: como garantir a participação de todos os membros da comunidade em seus processos deliberativos, especialmente quando as populações são numerosas e tão diversas em seus interesses?

Ter grandes grupos de pessoas sendo representadas por outras, legitimamente eleitas para cumprir tal função (democracia representativa), é a garantia da participação dos membros da comunidade nos processos deliberativos. Os eleitos constituem conselhos que são formados pelo conjunto dos que representam segmentos significativos da sociedade. Essas pessoas têm o papel e os deveres ético e moral de representar os interesses dos seus eleitores, assegurando a representatividade.

³ Conselho escolar ou colegiado escolar têm o mesmo sentido e funções semelhantes. Há muitas outras denominações em todo o território nacional.

Por essa razão, os conselhos são a expressão da vontade de todos no processo democrático exclusivamente quando realmente representam e defendem os interesses de seus representados. Os conselhos são, pois, instrumentos democráticos que estabelecem o que pode ser chamado de autoridade negociada ou de decisões negociadas.

Com o estabelecimento da democracia, a autocracia tradicional, hierarquizada e sem contestação possível, cedeu espaço para a chamada autoridade negociada, na qual as partes interessadas têm direito a voz e a voto, e a negociação é do tipo “ganha-ganha”. Isto significa que, neste tipo de negociação, não há perdedores, porque as partes dialogam, discutem e chegam ao melhor entendimento possível e, às vezes, ao consenso ou a uma decisão negociada.

Nenhum cidadão sequer pensa em obedecer a uma ordem autoritária. Todos nós queremos ser consultados e convencidos da validade, da importância ou da necessidade do cumprimento de uma ordem. Queremos também ser ouvidos, respeitados e ter a autonomia preservada na forma da lei e do respeito à dignidade humana.

Fala-se de uma gestão democrática participativa e integradora, na qual as decisões são tomadas mais lenta e cautelosamente, porque é necessário interagir e integrar pontos de vista, definir compromissos e pensar nos parceiros, para que nenhuma categoria representada nos conselhos saia perdendo por não ter oportunidade de se manifestar ou de amadurecer as proposições e as decisões.

Nesse sentido, é importante criar condições para que os representados encontrem seus representantes em ambiente propício e possam dialogar livremente até definirem suas posições diante dos problemas e desafios.

A gestão democrática do ensino público, além de ser um dos sete princípios estabelecidos pelo artigo 206 da Constituição Nacional e um dos onze princípios do artigo 3º da LDB nº 9394/96, é o caminho que pode garantir a qualidade social da educação, na medida em que aproxima e concilia a dimensão ética com a dimensão dos conhecimentos racional e emocional e com a própria vida.

A autêntica educação democrática resulta da participação de todos os cidadãos e do respeito às diferenças. A escola e a educação escolarizada são a própria vida

reconstruindo experiências socialmente construídas. Constituem um crescimento contínuo e inclusivo e não são privilégio das classes dominantes. Nesse sentido, a gestão democrática da educação inclui, entre outros, aspectos técnicos, políticos, humanos, racionais e emocionais.

O foco da gestão democrática e de todo o trabalho educacional não é apenas a aprendizagem ou o bom desempenho educacional e social de todos os educandos, mas é também a construção da cidadania plural, da capacidade de conviver com o novo e com todos os desafios disto decorrentes.

E qual é o principal papel do dirigente municipal de educação no processo? O dirigente municipal de educação e a sua equipe são parceiros da comunidade, dos outros dirigentes municipais das diversas pastas, dos diretores, dos professores, dos educandos e da sociedade em geral. Logo, ele é um dos principais responsáveis, com os demais colaboradores e parceiros, pela qualidade social da educação no seu município, tanto pela sua própria posição no cenário político, quanto pela condição de cidadão.

A sua capacidade de compreensão da realidade, de entender e de desempenhar suas atividades tem impacto tanto positivo quanto negativo sobre todo o município, sobre os outros dirigentes, sobre seus colaboradores, sobre as escolas e sobre o próprio desempenho dos educandos. O DME é aquela pessoa que precisa criar e consolidar as condições necessárias para a promoção do diálogo e da escuta ativa com a comunidade, como parte do processo de consolidação da qualidade social da educação, do seu contínuo aperfeiçoamento e, também, o dos profissionais da educação.

Deve-se perceber como é possível relacionar a qualidade social da educação à sua gestão democrática. O que essas expressões têm em comum? Por que relacioná-las?

3. QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO

Nesta expressão, “qualidade social” da educação, há referência ao caráter democrático e inclusivo, acentuado pelo termo “social”, que abraça toda a população desde a mais tenra idade e inclui indígenas, afro-descendentes e demais etnias. Esta qualidade precisa ser compreendida também como aprendizagem de alto nível, isto é, com o padrão desejado

e compatível com o momento vivido pela sociedade atual e com a visão de longo prazo, o que significa percepção das possibilidades futuras.

O termo “social” refere-se ao conjunto de interesses de todos os segmentos da população brasileira, até mesmo dos que estão em zona rural, em reservas ou em área indígena e distante dos centros educacionais. Neste caso, isso significa a maioria dos brasileiros, com os quais a responsabilidade dos gestores públicos é bem maior.

A educação de qualidade social para toda a população, incluída aí a formação inicial e continuada dos profissionais da educação, é uma questão de justiça e de ética social. Falar sobre qualidade social da educação equivale a discutir a ética das relações sócio-políticas e o compromisso social dos decisores e executores do poder educacional neste País.

O dever de assegurar a democratização do acesso de toda a população à escola e a sua permanência frutífera está relacionado à ética e ao compromisso social dos dirigentes políticos, dos profissionais que trabalham na área, das próprias famílias dos educandos e dos potenciais educandos.

Permanência frutífera significa aprendizagem que desenvolva a capacidade de absorver o patrimônio cultural já existente, inclusive sua história oral, e de construir novos conhecimentos e a qualidade social inclusiva da educação oferecida.

Entre outros desafios a serem, cotidianamente, vencidos por todos os que elegem a qualidade social da educação como elemento vital dos compromissos assumidos, estão: primeiro, oferecer educação para todos, em todas as idades; segundo, eliminar as barreiras, tangíveis e intangíveis, que promovem a exclusão escolar, as quais vão desde a humilhação psicológica a que potenciais educandos e familiares são submetidos quando buscam a escola, até as discriminações raciais, sexuais, a fome, a falta do transporte escolar, as estradas inadequadas e as exigências exacerbadas de aquisição dos materiais escolares e fardamentos.

Não há dúvida de que esses fatos influenciam as altas taxas de analfabetismo, de evasão e de repetência. Além de fazer da escola pública um espaço privilegiado de aprendizagens significativas, de resgatar a auto-estima e a ética de educandos, professores e demais

trabalhadores da educação e das comunidades, é preciso cuidado com outras variáveis que interferem no processo educacional, como habitação, saúde e emprego, pois a problemática da educação não se esgota em si mesma. É na análise constante dos elementos intervenientes no processo educacional que os gestores públicos podem buscar algumas das soluções para parte dos problemas educacionais.

Inserir os educandos no campo das novas tecnologias é também um dever educacional. No mundo moderno, uma pessoa alfabetizada precisa extrapolar o simples ato de ler e de escrever e abraçar, necessariamente, habilidades voltadas para o uso de tecnologias como, por exemplo, computadores e outros equipamentos semelhantes.

Sem esquecer da importância da Educação Infantil, deve-se lembrar que, pela Constituição Brasileira, o Ensino Fundamental é obrigatório e gratuito e deve ser oferecido para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria (art. 208). De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu art. 32, o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo constitui meios para o desenvolvimento da capacidade de aprender e de se relacionar no meio social e político.

Contudo, na prática, essas questões não estão bem resolvidas. Entre outros dados indicadores de exclusão na sociedade do conhecimento⁴ e da transmissão de informações pelos meios de comunicação de massa e eletroeletrônicos, quase em tempo real, destaca-se a pesquisa do Inep, que revela que cerca de 70,18 % dos pais de educandos de escolas públicas e mais da metade dos funcionários das escolas não concluíram o Ensino Fundamental e só 32% dos professores têm diploma de curso superior.

A partir dos resultados obtidos pelo Inep (ano base 2003), referentes à formação dos professores, identifica-se a alta relevância desses dados para os DME que anseiam por melhorar a qualidade da educação nos seus municípios. É urgentemente necessário melhorar o nível de formação dos profissionais da educação. Há 1.639 educadores que possuem apenas o Ensino Fundamental e atuam até a 8ª série do Ensino Fundamental.

⁴ Vivemos, atualmente, em uma sociedade que valoriza o conhecimento, em detrimento do uso da força e da automação, e as habilidades mentais e intelectuais mais do que a física. Nesse contexto, é redobrada a responsabilidade da escola com a transmissão e a construção do conhecimento, o desenvolvimento de hábitos de estudo e pesquisa e a motivação para continuar a atualização.

Esses dados estão relacionados com a baixa qualidade do ensino público, o que promove a exclusão social de milhares de potenciais educandos e não favorece a aprendizagem, provocando a reprovação ou a aprovação sem a aprendizagem. Algumas das mais marcantes formas de exclusão são a reprovação e a evasão que, em 2003, atingiram um terço dos educandos da 1ª série do Ensino Fundamental.

No ano de 2001, a taxa de analfabetismo no Brasil, com relação à população com 15 anos ou mais correspondia a 12,5%. Esta taxa era irregularmente distribuída, se comparada por Região, atingindo 7,1% no Sul; 7,3% no Sudeste; 10,2% no Centro-Oeste; 11,2% no Norte; e 24,3% no Nordeste. Os dados indicam ainda que 35% dos analfabetos já freqüentaram a escola. Como explicar isso? Essa situação é uma afronta aos direitos constitucionais da população brasileira. Direitos como o de receber educação de qualidade durante toda a vida, desde a mais tenra idade até a velhice, direito este que é reafirmado em várias outras leis e políticas indicadas, posteriormente, neste texto (vide Quadro Resumo 4).

Outra forma de exclusão é a baixa qualidade da aprendizagem. Dados de uma pesquisa do Sistema de Avaliação do Ensino Básico indicam que 64% dos brasileiros na 5ª série do Ensino Fundamental não sabem ler, o que confirma a opinião do ex-Ministro da Educação Cristóvam Buarque, segundo o qual uma parte dos “nossos estudantes são analfabetos escolarizados”.

Tanto a exclusão de crianças na idade própria do sistema escolar quanto a absorção dessas mesmas crianças pelo sistema, sem o devido zelo e garantia de qualidade educacional, constituem uma perversa exclusão social, pois mascaram o atendimento ao direito de preparação qualitativa do cidadão para o enfrentamento sócio-econômico, científico e cultural. Os erros e as omissões sociais são atrasos que duram séculos e manifestam suas contradições durante várias gerações.

É importante uma referência à Declaração de Porto Alegre (2003), que defende “... elaborações coletivas, o princípio da socialização do processo de tomada de decisões, cada vez mais ampliado, deve continuar sendo um parâmetro obrigatório para a formulação e implementação de políticas, planos, programas e projetos educacionais que propomos como estratégia de avanço nesta caminhada inclusiva de todos os homens e mulheres da Terra”.

Ao defender a inclusão, o mesmo documento exprime a necessidade de “fundamentar e estruturar a educação tecnológica em uma formação geral de qualidade, capaz de propiciar a participação de todos e todas no mundo do trabalho, numa perspectiva emancipatória”.

Para um entendimento mais aprofundado sobre as questões próprias da educação nacional, sugere-se aos gestores educacionais a leitura do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2000, aprovado em 2001 e com vigência de dez anos, que tem os seguintes objetivos, entre outros:

- a elevação global do nível de escolaridade da população;
- a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- a redução das desigualdades sociais e regionais no que diz respeito ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais;
- a obediência aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O PNE define ainda:

- as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação;
- as diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino e as diretrizes e metas para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação.

Como o próprio Plano afirma, essas são as “...metas gerais para o conjunto da nação, será preciso, como desdobramento, adequação às especificidades locais e definição de estratégias adequadas, a cada circunstância, elaboração de planos estaduais e municipais” (PNE, 2000, p. 8), e essas são responsabilidades dos gestores educacionais.

Nesse sentido, qualificar os serviços educacionais e oferecer educação inicial, permanente e continuada, em serviço, aos trabalhadores brasileiros e aos da educação em especial, configura-se como um dever político de melhoria da qualidade social da educação e da qualidade de vida no País, pois, na sociedade do conhecimento, são os conhecimentos tácitos⁵ e explícitos⁶ que agregam valor às pessoas e as tornam aptas a ocuparem as oportunidades de trabalho qualificado.

Algumas lições podem ser aprendidas com a Finlândia, cujas pesquisas do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), desenvolvidas e organizadas internacionalmente pela Organização e Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2000, indicam que seus jovens de 15 anos são os melhores educandos do mundo em compreensão de texto, ciências e matemática. O segredo desse sucesso está creditado ao prestígio dos professores na sociedade e à rigorosa seleção dos candidatos a esses postos de trabalho. Os dados indicam que esses profissionais são qualificados em curso universitário de cinco anos. Além disso, há, em média, de 22 a 25 educandos em sala de aula no Ensino Fundamental e, conforme a matéria, de 18 a 19 educandos em sala de aula no Ensino Secundário.

Então qualidade social da educação significa atendimento aos interesses de todos e não apenas da maioria da população brasileira, bem como a inserção dessa maioria em um sistema educacional que lhes propicie uma formação compatível com o projeto social presente e futuro do País e dos seus cidadãos.

Todos podem, desejam e têm o direito de desenvolver a capacidade de ler o mundo; de serem felizes; de se sentirem inseridos no processo de tomada de decisões; de dominar o mundo do conhecimento; de pesquisar; de construir novos conhecimentos válidos para o progresso coletivo; de utilizar e de desenvolver novas tecnologias, entre outros.

É essa a educação transformadora, conforme propôs o educador Paulo Freire, que entendia a educação como um processo de conscientização e liberação, defendia o diálogo como atividade pedagógica por excelência e acreditava na autonomia da escola. Algumas das

⁵ Conhecimento tácito é subjetivo e constituído por habilidades inerentes a uma pessoa, percepção e experiência dificilmente transferidas ou explicadas a outra pessoa.

⁶ Conhecimento explícito é relativamente fácil de codificar, transferir e reutilizar, formalizado em textos, gráficos, tabelas, figuras, entre outros, tanto em papel, quanto em formato eletrônico.

características mais importantes estavam ligadas à sua energia criativa, à comunicação dialógica no processo educativo, ao enfrentamento das adversidades e à flexibilidade para a adaptação às adversidades, além do compromisso transformador.

É possível, resumidamente, afirmar que gestão democrática da educação com qualidade social inclusiva é a que promove o acesso ao conhecimento construído pelo conjunto das experiências e impulsiona a construção de novos conhecimentos, compatíveis com os desenvolvimentos local, regional, nacional e mundial; além de incentivar e acatar o desempenho juvenil e a participação das comunidades escolar e local.

Quanto maior a capacidade educacional de inserir os educandos no cenário mundial do conhecimento, maior a possibilidade de inclusão social. O conteúdo do conhecimento, tanto tem aspectos compartilhados pelo grupo social ao qual pertence quanto aspectos pessoais, em virtude da natureza do seu processo próprio de construção. Alude-se ao enfoque e à maneira de pensar o conhecimento culturalmente compartilhado e gerido por um grupo de pessoas e a natureza da construção do conhecimento de cada indivíduo, mediante sua participação em práticas sociais.

4. DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO E DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

O processo de democratização do Estado não tem acontecido livre de contradições. Em uma sociedade fortemente marcada por desigualdades econômicas e sociais, as relações estabelecidas entre as classes ou grupos sociais são normalmente permeadas de conflitos. Em geral, as classes dominantes, detentoras dos poderes políticos e econômicos, buscam assegurar sua posição hegemônica e assim permanecer, por meio da apropriação das estruturas do Estado, fazendo com que este opere a serviço de seus interesses, o que diversos autores denominam de “privatização do Estado”.

Em outras palavras, a gestão da coisa pública passa a ser, em boa medida, como se fosse da coisa privada, a favor de determinados grupos e em detrimento de outros, geralmente daquela parcela maior da população, desprovida de meios econômicos. Por tal razão, este Estado frequentemente apresenta resistências à participação mais ampla e forte das camadas da população não detentoras dos poderes político e econômico.

A construção da democracia no Brasil tem uma trajetória que evidencia, com clareza, essas relações. A ampliação dos mecanismos de participação, a evolução para uma democracia representativa e participativa é algo bastante recente, registrado na Constituição de 1988, em fase de implantação. Quantos segmentos da população brasileira ainda estão excluídos do exercício dos seus reais direitos de cidadania?

A desprivatização do Estado e a gradativa e ampliada participação de todos dependem da adoção de políticas públicas radicalmente democráticas e da afirmação de instrumentos que assegurem essa efetiva participação. É indispensável, por exemplo, que sejam banidas as práticas clientelistas, paternalistas e autoritárias que reforçam relações de submissão/dominação e impedem a autonomia e a participação dos cidadãos.

A área da educação e, em especial, a escola têm papel fundamental a desempenhar. É necessário e possível caminhar no sentido da democratização do Estado, por meio da democratização da escola, substituindo seu conteúdo e sua concepção, calcada em valores e interesses de determinados grupos, pelos valores e interesses dos seus usuários.

É necessário e possível criar, na educação, uma esfera pública que possibilite à sociedade discutir e influenciar na construção de mecanismos e de espaços de participação, transformando a escola estatal em política pública para a educação. Isto é possível por meio da criação de uma escola verdadeiramente pública, a serviço da construção e da reconstrução do conhecimento, da conquista e do exercício da cidadania, contribuindo para o estabelecimento de uma cultura democrática.

5. BREVE HISTÓRICO DA LUTA PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A partir da metade dos anos 70, a sociedade brasileira iniciou um longo e intenso processo de luta pela redemocratização do País. Novos atores entraram na cena política a fim de buscar apagar a marca autoritária que permeou o Estado brasileiro. Entre estes se encontram os educadores organizados nos seus sindicatos e associações que passam a lutar pela defesa do ensino público de qualidade para todos e pela gestão democrática, em uma luta inserida no resgate e na conquista dos direitos sociais dos cidadãos.

Reinaugurou-se o debate sobre o público-privado, o centralismo-descentralização. Os principais momentos dessa história de debates e construção de propostas para a educação no País aconteceram em vários encontros de caráter nacional. Foram especialmente importantes os I e II Seminários Brasileiros de Educação, em 1975 e 1980; as III, IV e V Conferências Brasileiras de Educação, realizadas, respectivamente, em Niterói, em 1984, em Goiânia, em 1986 e em Brasília, em 1988; a IX Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação–Anped, realizada em Porto Alegre, em 1986; os encontros anuais da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC, espaços, entre outros, que permitiram a construção de propostas, tanto para a nova Constituição Federal, como para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A gestão democrática e os mecanismos concretos para viabilizá-la estiveram no centro do debate.

O momento mais marcante dessa história talvez tenha sido o da constituição do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em 1986, composto por inúmeras entidades dispostas a lutar para que suas propostas fossem incorporadas à nova Constituição, promulgada em 1988.

Um dos aspectos mais polêmicos da Assembléia Nacional Constituinte - fórum em que foi discutida e elaborada a referida Constituição - foi o capítulo sobre educação. Ali ocorreram várias disputas entre os segmentos que defendiam propostas de democratização do Estado e da educação e apoio às políticas descentralizadoras e aos segmentos que representavam os interesses privados.

As propostas relativas à gestão democrática encaminhadas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública foram, no geral, derrotadas pelo chamado “Centrão”, articulação constituída pelas forças conservadoras do Congresso Nacional. Porém a Constituição Federal de 1988 acabou incorporando, pelo menos para o ensino público, o princípio da gestão democrática.

Depois de aprovada a nova Constituição, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB permaneceu atuante, mobilizando-se para a necessária regulamentação do capítulo da educação, por meio de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. O projeto de LDB tramitou no Legislativo e proporcionou incontáveis consultas, encontros, debates, seminários temáticos, audiências públicas e foi aprovado na Câmara Federal, em 1993. No Senado, o texto construído com a participação dos educadores, dos estudantes, da

academia, dos sindicatos, entre outras entidades, foi desconsiderado, trajetória semelhante ao Capítulo da Educação da Constituição Federal.

O texto final da LDB, aprovado em 1996, embora não tenha incorporado a maioria das propostas de gestão democrática do projeto oriundo da Câmara⁷, manteve-as como princípio, como já consagrado na Constituição Federal de 1988.

A discussão e a elaboração do Plano Nacional de Educação–PNE, na década de 90, ensejou, mais uma vez, o debate nacional do tema da educação, suscitando novas disputas da sociedade civil que, ao apresentar suas propostas democráticas, entrava em conflito com as do governo. A correlação de forças permitiu que parte das propostas apresentadas pela sociedade civil fosse incorporada ao PNE apresentado pelo governo. Porém, como a Constituição Federal e a LDB determinam, a democratização da gestão do ensino público foi mantida como objetivo do Plano.

É preciso considerar que, ao longo do período transcorrido entre a aprovação da Constituição de 1988 e da nova LDB, a disputa político-ideológica de diferentes projetos educacionais para o País continuou a acontecer, como permanece acontecendo até hoje, refletindo, como não poderia deixar de ser, as determinações estabelecidas nos contextos político e econômico da sociedade brasileira.

Para muitos autores, essas macropolíticas têm marcado um caráter neoliberal e buscam, também, permear a educação brasileira, mediante propostas e práticas, como a da qualidade total, imprimindo um cunho empresarial à educação, considerada como um serviço ou mercadoria, submetida à lógica da competição. Tal concepção pode, até mesmo, dar margem a uma progressiva desresponsabilização do Estado em relação à educação, a qual seria deixada ao sabor do funcionamento do mercado. Por outro lado, existem muitos segmentos que defendem outras visões da educação centradas em sua dimensão como um direito de todos os cidadãos e dever do Estado, o que implica a consolidação da gestão democrática da escola pública.

⁷ Entre as propostas sobre a gestão democrática que constava no Projeto de LDB, aprovado na Câmara Federal em junho de 1990, estava a da constituição do Sistema Nacional de Educação (artigo 10), que deveria contar, além do Conselho Nacional de Educação, "...ainda, como instância de consulta e de articulação com a sociedade, o Fórum Nacional de Educação" (parágrafo único do art.10), que seria "...realizado quinzenalmente, precedendo a elaboração de Planos Nacionais de Educação, de modo a manifestar-se a respeito de suas diretrizes e prioridades" (artigo 25) e "extraordinariamente... sempre que motivo relevante ligado à educação nacional o justifique..." (§1º do art. 25) e, também, que este Fórum seria "...precedido de fóruns estaduais, regionais e municipais, com finalidade e organização equivalentes, em suas respectivas jurisdições" (§2º do art. 25).

De qualquer forma, pode-se dizer que a luta dos movimentos sociais na área da educação inaugurou uma importante tradição no Brasil: a da participação social e do controle social. Inúmeros espaços foram criados, outros tiveram suas funções redefinidas ou acrescidas e foi alterada a forma de constituição, para incorporar as representações da sociedade. Os espaços se tornaram locais privilegiados para o exercício e o aprendizado da democracia participativa, o que contribuiu para a democratização da sociedade brasileira.

Espaços como os conselhos de educação de âmbito nacional, estadual e municipal, os conselhos escolares, o orçamento participativo e as formas democráticas de escolha dos diretores de escola e dos reitores das universidades públicas são alguns exemplos da riqueza das relações de um novo tipo que se estabeleceram e se cristalizam a cada dia em todo o território nacional.

Da mesma forma, encontram-se diversos atores sociais, como os trabalhadores em educação dos setores público e privado, os professores universitários, os estudantes que, por intermédio de suas instituições - a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee), a Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN), a nova União Nacional dos Estudantes (UNE) e até a organização dos grêmios estudantis escolares - ampliaram o leque de discussão, passando da defesa de seus interesses corporativos, para a defesa de questões de interesse da sociedade em geral. Neste processo, foi conquistado o direito de participação dos espaços formais públicos e se buscou, cada vez mais, abrir o Estado aos interesses dos diversos segmentos sociais, impregnando-o de cidadania.

Esse movimento da sociedade brasileira em busca de cada vez mais espaços de participação e de indução das políticas públicas acabou por constituir ou reforçar estruturas organizativas de vários segmentos ligados à área da educação, sejam eles locais, sejam nacionais, por meio dos grêmios, associações, fóruns, sindicatos, conselhos, entre outros.

Nessa caminhada, o Estado brasileiro vai, obrigatoriamente, tornando-se permeável aos interesses da sociedade e passando a incorporar, a dialogar e a respeitar esses novos atores. Nesse sentido, nos dias atuais, impõe-se aos dirigentes municipais comprometidos com o

fortalecimento da democracia e com os ideais republicanos a tarefa de fomentar e estimular esse processo inconcluso.

6. MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

Para produzir impactos na qualidade da educação e na alteração das relações Estado/sociedade, é fundamental que a gestão democrática disponha de mecanismos em dois níveis distintos: em nível dos sistemas – federal, estadual e municipal – e em nível das unidades de ensino. No primeiro caso, entre os mecanismos de democratização, encontram-se os conselhos de educação – nacional, estaduais e municipais. Na escola, estão os conselhos escolares, a eleição de diretores e a autonomia financeira. Podemos dizer, também, que os planos de educação das três esferas desempenham um papel relevante para qualificar e democratizar a educação.

7. OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO

Até a década de 80, predominou a concepção de que os conselhos de educação deveriam ser formados por “notáveis”, isto é, integrados por pessoas de notório saber na área, diretamente indicadas pelos governantes. Tais colegiados tinham o papel de assessoramento especializado às autoridades educacionais e sua atuação encontrava-se particularmente voltada para a normalização e o credenciamento de instituições educacionais.

Essa concepção não abrigava, portanto, o que hoje se encontra incorporado na Constituição Federal como característica do regime democrático brasileiro representativo e participativo. Este último atributo, na realidade, sintetiza a evolução que vem ocorrendo na sociedade brasileira, na qual um traço marcante tem sido o surgimento de conselhos organizados como espaços de efetiva participação dos diversos segmentos sociais na proposição, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. Ainda que muito se tenha a fazer, isso tem determinado profundas alterações no perfil dos conselhos de educação, que gradativamente vão se afastando de uma tradição patrimonialista de o Estado pertencer à autoridade que o governa e às elites que dele se apropriam.

Foi no contexto da redemocratização do País e com o aumento da complexidade da sociedade brasileira que os movimentos sociais passaram a pressionar e a lutar por

participação na gestão pública, reivindicando um Estado democrático a serviço de todos os cidadãos. A luta não era mais só pela garantia de acesso ao ensino público e de qualidade, mas por um sistema educacional e por uma escola verdadeiramente públicos, plurais e democráticos. Nessa trajetória, os conselhos de educação passaram a ser entendidos como uma estratégia privilegiada da democratização das ações do Estado na área. Ao mesmo tempo, a legislação prevê a criação de tais organismos também nos municípios.

Atualmente, os conselhos, no geral, estão abertos à ampla representação da sociedade civil organizada, e parte de seus membros é por ela indicada. Nos colegiados, por princípio, todos os conselheiros têm o mesmo grau de “poder” e exercem as mesmas funções, o que assegura, efetivamente, o caráter plural de sua composição. Seu papel passa a ser, fundamentalmente, político, constituindo-se como um canal de expressão da vontade da sociedade na formulação das políticas públicas e das normas educacionais, passa a ter influência nas decisões dos dirigentes e a guardar autonomia em relação aos respectivos governos.

Por terem amparo legal, os conselhos tornam-se, então, espaços públicos privilegiados de decisão e de indução das políticas educacionais, o que contribui para o processo de democratização do Estado, na dependência, apenas, de vontade política do administrador público em constituir-los ou fortalecê-los. Assim, ao longo do tempo, foram sendo ampliadas as questões educacionais abrangidas pelos conselhos de educação e tornando-se complexa sua estrutura e suas funções, democratizando-se sua atuação em um processo nem sempre linear.

Desde a sua criação, os conselhos de educação sofreram significativas mudanças, incorporadas e legitimadas pela legislação. De órgãos com caráter meramente consultivo e de assessoramento federal, suas funções e atribuições foram sendo ampliadas e, nos dias atuais, abrangem as três esferas do poder público.

Além da função unicamente fiscalizadora, os conselhos passaram a ter várias outras - normativa, deliberativa, mobilizadora - e inúmeras atribuições. Inicialmente, eram compostos por membros nomeados, diretamente, pelos governos; atualmente, na maioria dos casos, não há limitação para a ampla participação de diferentes segmentos sociais que são indicados por suas respectivas entidades. Não há nenhum impedimento para que os conselhos, além de serem órgãos consultivos e de assessoramento, tenham verdadeiro poder de decisão, sejam órgãos normalizadores e deliberativos. Essa é questão a ser disciplinada na

legislação específica de cada ente federado. As transformações na concepção e no caráter dos conselhos expressam o esforço de repensar as relações entre Estado e sociedade civil nessa área sensível que é a do direito ao ensino público de qualidade para todos.

QUADRO RESUMO 3 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO SOBRE CONSELHOS

Ano	Legislação	Conteúdo
1911	Decreto n.º 8.659	Cria o Conselho Superior de Ensino, com função fiscal no Ensino Superior.
1925	Decreto n.º 16.782-A	Cria o Conselho Nacional de Ensino, que amplia a composição e atribuições, para abranger todos os graus de ensino.
1931	Decreto n.º 19.850	Transforma o Conselho Nacional de Ensino em Conselho Nacional de Educação.
1934	Constituição Federal do Brasil - CF	Institui os sistemas de ensino, e os conselhos de educação, de âmbito nacional e estadual, passam a ter uma concepção mais definida.
1936	Lei n.º 176	Altera a composição do Conselho Nacional de Educação, que passa a ter seus membros indicados por categorias profissionais, escolhidos pelo governo entre listas tríplexes.
1961	LDB - Lei n.º 4.024	Cria o Conselho Federal de Educação, e todos os conselheiros são de livre escolha do governo. A lei prevê os Conselhos Estaduais de Educação com "membros nomeados pelas autoridades competentes".
1971	Lei n.º 5.692	Mantém a existência de conselhos de educação e possibilita a criação de Conselhos Municipais de Educação.
1994	Medida Provisória n.º 661	Institui o Conselho Nacional de Educação com comissão de ocupantes de cargos de confiança do Ministério da Educação.
1995	Lei n.º 9.131	Institui o atual CNE, com cinquenta por cento de conselheiros de livre indicação do governo e os outros cinquenta por cento escolhidos entre listas tríplexes, indicadas por entidades nacionais e nomeadas pelo governo no nível municipal.
1988	Constituição Federal – CF-	Dá atribuições de sistema de ensino aos municípios.
1996	LDB - Lei n.º 9.394	Cria os Sistemas Municipais de Ensino e prevê a existência dos "respectivos órgãos normativos".

8. OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Quanto à criação dos Conselhos Municipais de Educação (CME), desde a promulgação da Lei n.º 5692/71, que fixava as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, no art. 71 das Disposições Transitórias, já constava que: “os conselhos estaduais de educação poderão delegar parte de suas atribuições a conselhos de educação que se organizem nos municípios em que haja condições para tanto”. Todavia, é na Constituição Federal de 1988 que, ao dar atribuições de sistema de ensino aos municípios, o art. 211 - “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino” deixa clara a intenção do legislador de induzir a criação de organizações educacionais nos municípios, independentes e autônomas dos demais sistemas e, portanto, com seus próprios órgãos normativos.

A LDB de 1996 vem regulamentar essa diretriz, constituindo três sistemas de ensino - federal, estadual e municipal - cujas regras deverão ser estabelecidas por seus respectivos órgãos normativos. Legalmente, os municípios não estão mais subordinados aos sistemas estaduais. A LDB, no entanto, abre a possibilidade de os municípios que não quiserem criar os seus sistemas de ensino e, logo, seus órgãos normativos, optarem por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor, com ele, um sistema único de Educação Básica. Essa é uma decisão que compete ao município.

Esta mesma LDB, embora defina que os municípios deverão “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino”, menciona “os órgãos normativos dos sistemas de ensino” e prevê tarefas e atribuições desses órgãos, não indicando como deverão se constituir. Por um lado, essa posição afirma a autonomia dos estados e municípios na regulamentação dessa matéria; de outro, dá margem a que governos menos comprometidos com a gestão democrática desconsiderem a criação desses órgãos. Essa é mais uma decisão que compete ao município.

De toda a forma, os municípios que institucionalizarem o seu Sistema Municipal de Ensino têm que criar um órgão normativo próprio, definido em lei municipal. Usualmente, esse órgão tem sido criado sob a forma de conselho. Esse colegiado, garantida a ampla representação de governo e sociedade e preservada a sua autonomia diante dos governantes, tem demonstrado ser capaz de se constituir como um mecanismo efetivamente democrático

de gestão da educação. Nos municípios que não criarem o seu sistema próprio de ensino, o conselho não poderá ter função normativa, mas ele é de grande utilidade política para o município, pois pode exercer as demais funções e cumprir um papel fundamental na implantação de uma gestão democrática e na qualidade da educação.

Para que o município possa constituir o seu sistema de ensino, é necessária a lei municipal que o defina e o legitime. Essa lei poderá ser a Lei Orgânica do Município ou uma lei ordinária específica, o que parece ser mais recomendável. Um bom começo para esse processo é convocar as entidades representativas da comunidade educacional para dar início ao necessário debate e à elaboração do projeto de lei. Da mesma forma, para a criação dos conselhos, também é necessária uma lei que os regule. É possível que a mesma lei regule a criação tanto do sistema de ensino quanto do Conselho Municipal de Educação.

Antes da atual legislação, muitos municípios já possuíam Conselhos Municipais de Educação. Outros, até hoje não os criaram ou, em alguns casos, só os têm no papel. Uma pesquisa⁸ realizada, no ano de 2005, em 2.167 municípios, mostrou que 35,86% deles não possuem conselhos de educação. Há regiões no País em que os avanços legais ainda não se desdobraram em uma nova cultura de participação democrática.

Eis aqui uma tarefa de extrema importância para todos os dirigentes municipais comprometidos com a democratização da educação pública brasileira: não permitir que se perca essa conquista. Os dirigentes municipais de educação têm uma função estratégica de mobilização das pessoas, para incorporarem os princípios democráticos e agirem participativamente, com uma rica possibilidade de ampliar e democratizar o espaço público educacional por meio da criação e do efetivo funcionamento dos conselhos.

Nessa construção, diferentes caminhos têm sido trilhados. Seguidamente, a criação dos conselhos municipais teve por base a experiência e a concepção dos conselhos estaduais, muitas vezes, defasados em relação aos novos tempos e limitados pelo formalismo burocrático que, no geral, caracteriza aqueles órgãos. Os municípios muitas vezes

⁸ SILVA, Gladson Luiz da. Estudos Preliminares: Subsídios para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação. Brasília: Pradime, Ministério de Educação e Cultura, 2005.

copiaram estruturas complexas, desnecessárias, tanto no aspecto burocrático, quanto no funcionamento cotidiano, instituindo comissões e assessorias supérfluas.

Porém, outras construções apresentaram uma rica diversidade de experiências de promoção da participação democrática. Inúmeros conselhos de educação foram instituídos, assumindo uma concepção democrática e incluindo, em sua composição, uma ampla representação dos segmentos das comunidades escolar e local.

Para a criação ou a reformulação dos conselhos municipais, dentro do princípio da gestão democrática do ensino público, é importante conhecer e levar em consideração as especificidades do município, suas peculiaridades e necessidades, bem como refletir e indagar sobre as características fundamentais que podem responder ao desafio de garantir ou de preservar o caráter democrático desses órgãos.

Para que, de fato, o município atenda ao espírito da legislação vigente, o Conselho Municipal de Educação deve ter caráter permanente, ser representativo na sua composição, gozar de autonomia em relação ao governo, ter funções amplas e relevantes e atribuições claras.

- O caráter permanente do conselho é de extrema importância para garantir seu espírito público, e a sua existência não deve estar subordinada ao arbítrio dos eventuais governantes ou legisladores. Por isso, recomenda-se que ele seja instituído por lei municipal. No entanto, o que pode realmente garantir a efetividade do conselho é a vigilância permanente dos cidadãos organizados.
- Por serem os conselhos órgãos de mediação entre governo e sociedade, ambas as partes devem estar representadas de forma que tanto se resguarde a autonomia do conselho quanto o espaço de decisão dos administradores. Portanto, os conselhos de educação precisam ser representativos na sua composição, com participação, no mínimo, paritária da esfera governamental e da sociedade, envolvendo os setores da comunidade escolar e local interessados e comprometidos com a educação escolar.
- Ainda seria interessante que o conselho municipal, ao fazer parte do Sistema Municipal de Ensino, incorporasse a representação das demais estruturas educacionais que o compõem, como as “instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa

privada”. Porém, é preciso perguntar-se: além desses segmentos, que outros atores do município poderiam se envolver? Em uma perspectiva democrática, a composição de cada conselho municipal deveria refletir a realidade do conjunto de atores sociais de cada município, mas com a preocupação de que interesses corporativos, privatistas ou pessoais não se sobreponham ao interesse coletivo.

- Há municípios em que o próprio Secretário de Educação é membro do conselho, ou mesmo membro nato, e, em alguns casos, é seu próprio presidente. Quando isso ocorre, o grau de liberdade de atuação dos conselheiros pode ficar ameaçado.
- Há, na tradição democrática mais recente, consenso de que os representantes da sociedade civil devem ser indicados por meio das respectivas entidades, pois se reconhece a legitimidade de participação apenas às entidades. Ainda assim, uma das grandes limitações para uma real representação está no distanciamento que, após a escolha do representante, pode existir entre este e a organização que ele deve representar.
- Esses segmentos, portanto, precisam estar suficientemente organizados para fazerem valer os seus interesses nos conselhos, por seus representantes. Uma dificuldade encontrada para a participação efetiva é a diferença que se estabelece entre os representantes que detêm mais informação e experiência em gestão pública e os demais representantes. Para diminuir esse problema, é importante oferecer aos conselheiros uma formação sistemática para poderem atuar em igualdade de condições. Essa é outra tarefa importante para os dirigentes municipais de educação.
- Para que haja um efetivo controle social sobre a ação governamental, os conselhos devem gozar de autonomia. A autonomia do conselho é requisito básico e está na própria base da existência democrática deste. A história registra que a relação entre os conselhos e as instâncias executivas pode ser carregada de tensões e disputas.
- A autonomia, por um lado, pode ser contestada pela eventual ameaça de os conselhos se constituírem em contrapoder e, por outro, pela exacerbação do poder executivo. A exigência de homologação de atos do conselho pelo Executivo, prática por vezes existente, é um dos mecanismos pelos quais os conselhos podem ficar subordinados, com perda da sua autonomia. Porém, a homologação garante a eficácia das decisões.

- Por isso, é preciso que fique claramente estabelecida a fronteira entre o papel do Executivo e o do conselho, para que se evitem conflitos posteriores. Também para garantir autonomia aos conselhos, a lei deve estabelecer a obrigatoriedade de o Poder Executivo dar suporte material, administrativo, técnico e financeiro para o seu bom funcionamento.
- Para que o trabalho do conselho não sofra solução de continuidade, sugere-se que, no projeto de lei, fique definida a alternância do período de duração dos mandatos dos conselheiros, para que se mantenha um grupo de conselheiros com o acúmulo do trabalho em andamento. Além disso, sugere-se que os mandatos sejam respeitados, e não devem os conselheiros ser substituídos a qualquer tempo. É possível prever-se a substituição de um conselheiro indicado, desde que exista uma prévia regulamentação legal de algum processo coletivo de decisão.

Quanto às funções do conselho, devem ser amplas e relevantes. Podem também ser deliberativas, consultivas, normativas, fiscalizadoras e mobilizadoras, conforme as opções feitas em cada município. Somente os municípios que constituírem seus sistemas de ensino poderão – e deverão – atribuir ao seu conselho municipal função normativa. Nos demais municípios, os conselhos poderão ter outras funções e ficarão subordinados às normas do respectivo Sistema Estadual de Ensino.

A função deliberativa é exercida nos casos em que a lei atribui ao conselho competência para decidir sobre determinadas questões, em instância final. Normalmente, a decisão requer do Executivo um ato administrativo. A função consultiva, normalmente, tem caráter de assessoramento e é exercida a partir de consultas do governo ou da sociedade, interpretando a legislação ou propondo medidas para o aperfeiçoamento do ensino.

A função normativa refere-se ao estabelecimento de regras, procedimentos para o alcance de determinados fins educacionais; e a função fiscalizadora refere-se tanto à verificação do cumprimento dos próprios atos do conselho, como da legislação educacional vigente. A função mobilizadora é a que se refere às estratégias de participação social, fazendo a mediação entre o governo e a sociedade para a realização de ações educacionais de interesse geral.

Quanto às atribuições, o conselho deve tê-las claras e relevantes para a qualificação do ensino no município. A LDB remete, para os sistemas de ensino, várias decisões de caráter normativo, o que favorece a sua adequação às peculiaridades locais. Porém, a partir da realidade do município e da concepção que se tem sobre o papel do Conselho Municipal de Educação, é possível e desejável se pensar em novas atribuições e papéis como:

- coordenar, com a Secretaria Municipal de Educação, o processo de discussão e de elaboração do Plano Municipal de Educação;
- acompanhar e avaliar a execução dos planos educacionais do município;
- estudar e sugerir medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino no município;
- deliberar sobre políticas, planos e programas referentes à política educacional;
- estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos e programas educacionais no âmbito do município;
- estabelecer critérios para a concessão de bolsas de estudo a serem custeadas com recursos do município;
- deliberar sobre alterações no currículo escolar, respeitando o disposto na LDB;
- propor ou promover um processo de avaliação institucional e de qualificação das redes de educação sobre sua jurisdição, entre outros.

O dirigente municipal pode e deve contribuir para o fortalecimento do conselho, respeitando suas funções e atribuições e, também, chamando-o a pronunciar-se sobre novas questões relativas à educação no município ou a participar de debates, formulações e ações na área.

Na esteira da democratização do Estado, a legislação federal previu, na área da educação, no âmbito dos estados e municípios e com representação da sociedade, a criação de dois

conselhos específicos para exercerem o controle da execução dos recursos destinados à educação: o Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Além disso, o Plano Nacional de Educação contém meta relativa à instituição, em todos os níveis da federação, de conselhos de acompanhamento e controle social dos recursos destinados à educação, não incluídos no Fundef (PNE, V, 11.3, meta 42).

9. OS CONSELHOS ESCOLARES

As primeiras experiências de gestão colegiada nas instituições de Educação Básica surgiram em Minas Gerais e em São Paulo, em 1977; no Distrito Federal, em 1979; e no município de Porto Alegre, em 1985. Ao longo do tempo, as funções, a composição, e o caráter desses conselhos foram sendo alterados, embasados na própria experiência e no acúmulo teórico dos movimentos educacionais.

Em Porto Alegre, em 1985, por legislação municipal, foi criado um órgão colegiado nas escolas públicas municipais que, entre outras atribuições, elegia os diretores de escola. Era uma legislação bastante avançada para a época, mas, na composição dos colegiados, o segmento dos professores detinha a hegemonia. Com os avanços democráticos, especialmente, a partir da Constituição Federal de 1988, esse órgão ficou defasado. Uma nova lei ensejou a criação dos conselhos escolares, órgão máximo de decisão na escola, com uma concepção mais democrática, pois contava com representação paritária de todos os segmentos da comunidade escolar.

Como resultado da disputa que os movimentos sociais travaram por ocasião da elaboração da nova LDB e das propostas construídas pela comunidade educacional do País, foram incorporados dois princípios relativos à gestão democrática da escola: a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares, ou equivalentes, e a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola (art.14). Além disso, a LDB estabelece: “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de Educação Básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (art. 15).

Portanto, a autonomia da escola e a gestão democrática, dentro de cada instituição escolar, estão colocadas e devem ser incorporadas aos sistemas de ensino, constituindo-se como importantes desdobramentos do princípio mais geral da gestão democrática da educação.

Na medida em que reúne diretores, professores, funcionários, estudantes, pais e outros representantes da comunidade para discutir, definir e acompanhar o desenvolvimento do projeto político-pedagógico da escola, os conselhos escolares têm papel estratégico no processo de democratização e de construção da cidadania que é, eminentemente, pedagógico, construído coletivamente e em conformidade com a especificidade histórica de cada sistema e de cada escola.

Para que tal processo possa enraizar-se e se cristalizar, é preciso que, especialmente, os gestores educacionais - secretários de educação e diretores de escola - socializem todas as informações pertinentes a todos os segmentos da comunidade escolar, já que informação é poder, e que criem espaços de formação sistemática, possibilitando que o poder possa ser, de fato, compartilhado e que os diferentes papéis sejam respeitados.

Aos executivos municipais cabe estabelecer os princípios, as diretrizes, as normas gerais e os mecanismos institucionais e legais que darão ao sistema municipal a sua feição democrática. Para a sua rede, deve criar, por lei, os conselhos escolares ou “formas equivalentes” estimulando cada escola, no exercício de sua autonomia, a regulamentar as suas normas próprias de gestão, em seu regimento escolar.

O conselho escolar é parte constituinte da estrutura de gestão da escola e pode ser concebido como o seu órgão máximo de deliberação. O conselho escolar “se constitui na própria expressão da escola como seu instrumento de tomada de decisão” e “representa a própria escola e é a expressão e o veículo do poder da cidadania, da comunidade a quem a escola efetivamente pertence”.

As “formas equivalentes” aos conselhos escolares previstas na lei poderiam ser as assembleias escolares ou outras formas de democracia direta ou representativa, com a participação da comunidade escolar ou local, sempre com o poder deliberativo situado na estrutura da instituição escolar. Muitos sistemas de ensino criaram entidades civis com personalidade

jurídica e estatutos próprios, como os círculos de pais e mestres, caixa escolar e outros, com o objetivo de captar e gerir recursos financeiros.

Porém, essas entidades, por não fazerem parte da estrutura de poder da escola, não respondem à concepção de gestão democrática, que situa o poder de decisão na estrutura de gestão da escola. Assim, constituem uma estrutura de gestão paralela à da escola, têm um caráter complementar, de apoio, de execução e não substituem, portanto, os conselhos.

As funções normalmente atribuídas aos conselhos escolares são deliberativas, consultivas, mobilizadoras e fiscalizadoras. Contudo, na prática, há grandes diferenças entre os conselhos escolares, muitos com algumas funções precariamente desenvolvidas. Conselhos escolares criados com a preocupação de garantir uma perspectiva democrática têm, em geral, incorporadas em sua composição, nas formas de escolha dos conselheiros e nas suas atribuições, as seguintes características:

- Na composição: fazem parte do colegiado, pelo menos, o diretor da escola e a representação dos alunos, dos pais ou responsáveis pelos alunos, dos professores, dos trabalhadores em educação não-docentes e da comunidade local. O diretor pode, ou não, ser membro nato do conselho, assim como ser o seu presidente.
- O desafio aqui é o de todo órgão colegiado que pretende ser, realmente, democrático: garantir que todos os seus membros atuem em igualdade de condições e com igual poder e que, efetivamente, representem os interesses, as aspirações, as demandas das entidades ou dos segmentos escolares que os indicaram. Só a efetiva organização e mobilização de pais, alunos, professores, profissionais não-docentes da escola e de outros grupos sociais podem garantir que a representação não seja meramente formal.
- Na forma de escolha: os representantes dos quatro segmentos da comunidade escolar são eleitos por seus pares em assembleias gerais. Para os demais membros, quando previstos, as formas são definidas caso a caso.
- Nas atribuições: dependem das diretrizes e normas legais de cada sistema de ensino e das definições das comunidades escolar e local. Em geral, as atribuições do conselho escolar o definem como co-responsável pela gestão da escola e, portanto, participante de todas as

questões que envolvem a vida escolar. Além de se envolverem nos debates sobre política educacional, os conselhos participam da discussão sobre questões específicas relativas à aprendizagem dentro da escola. Avaliação, currículo, conhecimento, entre outros, não são temas exclusivos dos professores. Já é bastante comum que os conselhos participem ativamente dos processos de avaliação e é a sua presença que tem possibilitado que esse processo se amplie para além da sala de aula, para além do conhecimento escolar, para além do aluno.

Pode haver também uma tensão entre o poder da direção da escola e o poder do conselho escolar, entre o papel regulador dos órgãos centrais do sistema de ensino e a escola. A autonomia da escola precisa ser exercida de forma a reconhecer e a preservar os princípios e as diretrizes da política educacional do município, e os sistemas devem respeitar o espaço de autonomia da escola. Não se pode cometer o equívoco de imaginar que cada escola, individualmente e de forma fragmentária, conseguirá construir um novo projeto e uma nova função social para a escola. Esse novo projeto será coletivo ou não sobreviverá.

A título de sugestão, apresentam-se algumas atribuições encontradas na legislação dos conselhos escolares:

- elaborar o seu regimento;
- convocar assembléias gerais da comunidade escolar;
- participar da elaboração do calendário escolar;
- aprovar o plano de aplicação de recursos financeiros;
- fiscalizar as gestões administrativa, pedagógica e financeira da unidade escolar;
- promover relações de intercâmbio com outros conselhos escolares;
- participar dos conselhos de classe e de outros movimentos de avaliação do processo educacional;

- garantir a participação da comunidade escolar na definição do projeto político-pedagógico da escola;
- participar do processo de escolha do diretor da escola;
- participar das negociações, das discussões e das soluções de problemas cotidianos da escola que sejam de interesse coletivo;
- participar da elaboração do Plano Municipal de Educação.

10. A ESCOLHA DE DIRETORES DE ESCOLA

Na construção de mecanismos para a redefinição das relações de poder dentro das escolas, em busca de uma gestão democrática, a forma de escolha dos diretores (e vice-diretores) desempenha um papel importante. Essa escolha pode-se dar a partir de tendências mais ou menos centralizadoras, burocráticas, meritocráticas ou democráticas, com a possibilidade de variadas formas em cada uma delas. O diretor pode ser, por exemplo, livremente indicado pelo Poder Executivo; pode alcançar o cargo pela ascensão na carreira do magistério ou por concurso público; pode ser indicado pela comunidade a partir de listas tríplexes e outras; pode ser eleito pela comunidade escolar ou por parcela desta.

Historicamente, os diretores foram indicados pelo Executivo como ocupantes de “cargos de confiança” e, por isso mesmo, constituíam-se como mera correia de transmissão das orientações centrais e centralizavam o poder de decisão na escola. Desde então, outros mecanismos de escolha têm sido adotados. Se a “indicação” tende a reproduzir, dentro da escola, as velhas práticas clientelistas, o diretor de carreira e o concursado tendem a restringir o seu papel aos aspectos técnicos, limitando o seu universo de atuação dentro da escola.

A eleição direta para diretor de escola, por outro lado, tem sido bandeira de luta dos educadores progressistas, pois é tida como a forma mais democrática de escolha do dirigente escolar e a mais utilizada no Brasil⁹. Nesse caso, há também diferenças. O colégio eleitoral,

⁹ Anpae/Inep/Fundação Ford, A Escolha de Dirigentes Escolares – A pesquisa identificou nove formas de provimento do cargo de diretor, e é a eleição a forma mais usual (31,3%).

no âmbito da escola, pode ser mais ou menos restrito. Da mesma forma, há diversidade quanto ao universo dos que podem ser votados; a eleição pode estar vinculada a outros critérios, como a participação em cursos de qualificação, apresentação de plataforma eleitoral, entre outros.

De toda forma, é preciso evitar que a escola fique vulnerável às mesmas práticas clientelistas e fisiológicas, comuns às atividades políticas. Uma forma de neutralizar, pelo menos em parte, tais práticas é fazer com que a escolha do diretor se dê a partir da apresentação de um plano de gestão, com compromissos claramente explicitados e debatidos com a comunidade votante. Com a democratização das relações escolares, a organização e a gestão da escola passam a ser assuntos de interesse de toda a comunidade escolar e local, e a escolha do diretor não pode estar desvinculada dessa situação. Além disso, a fiscalização e a cobrança da ação e da postura dos diretores eleitos só serão factíveis se a escolha tiver sido feita com base em diretrizes, objetivos e normas de gestão conhecidos por todos.

Na busca de ampliar a participação e descentralizar o poder do dirigente escolar, escolas e sistemas de ensino têm adotado a constituição de uma “equipe diretiva”, em geral, incorporando supervisores, coordenadores pedagógicos, orientadores, vice-diretores, entre outros. Também tem sido adotada, no lugar da eleição de um diretor, a eleição de uma chapa composta por diretor e vice-diretor. Tanto em um caso como em outro, o que se busca é desconcentrar o poder, tornando as relações mais horizontais e democráticas. Como se sabe, o conselho escolar pode e deve ser co-responsável, com o diretor, pela direção da escola, criando-se assim um processo de gestão inovador, capaz de gerar uma nova cultura escolar.

11. AUTONOMIA FINANCEIRA DAS ESCOLAS

O art. 15 da LDB dispõe que “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de Educação Básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”. Ao lado, portanto, da possibilidade de a escola construir o seu projeto pedagógico e decidir sobre a sua direção, estabelece o legislador que as escolas devem poder contar com recursos financeiros e utilizá-los a seu critério.

Na verdade, trata-se de possibilitar às escolas atender, com presteza, às necessidades de pequenos serviços ou de compra de materiais mediante repasse sistemático de recursos pela Secretaria. Há, ainda, os recursos financeiros que têm sido transferidos pela União, diretamente para as escolas, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), por meio do qual o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassa recursos anuais exclusivamente para as contas bancárias das unidades executoras das escolas de Ensino Fundamental.

Porém, é sob o enfoque da autonomia da escola e da gestão democrática, ou seja, da possibilidade de a escola constituir-se em um espaço de decisão sobre a aplicação dos recursos públicos e de gestão desses mesmos recursos, que deve ser entendido o referido artigo da LDB. Assim como qualquer ação que acontece no interior da escola, esta tem importantes implicações pedagógicas, o que possibilita, concomitantemente, a construção de novos conhecimentos e o exercício da cidadania.

Planejar o uso de recursos financeiros recebidos pela escola e fiscalizar a sua aplicação é um processo que pode ser catalisador da mobilização para que a comunidade participe da vida da escola e uma oportunidade privilegiada para que a apropriação de informações sobre financiamento da educação, procedimentos públicos no uso de recursos financeiros e outros.

Além dessa experiência, há outra que tem fomentado a participação da comunidade escolar na decisão sobre a aplicação de recursos financeiros: o planejamento e o orçamento participativo escolar. Existem algumas práticas, dentre as quais, talvez a mais consolidada seja a da Rede Municipal de Porto Alegre.

Naquele município, a aplicação de um montante de recursos, definido previamente pela Secretaria de Educação, é repartido entre suas escolas, a partir da apresentação de projetos, e tem como premissa uma regulamentação construída coletivamente, em que são estabelecidos os critérios objetivos para a repartição dos recursos, para a apresentação dos projetos e para a participação das escolas, de modo a beneficiar o seu universo.

Cada escola decide, autônoma e participativamente, sobre o teor do projeto a ser apresentado e pode também construir e apresentar o projeto em parceria com outras escolas da mesma região da cidade.

Não é possível confundir tais medidas com aquelas que, sob o discurso da autonomia, visam credenciar as escolas para gerar recursos próprios, contratar pessoal e captar recursos da iniciativa privada. A atividade-fim da escola é construir conhecimento, e a principal função do diretor é gerir o projeto pedagógico; cabe ao Estado garantir os meios para isso. A escola não pode se desviar da sua função pedagógica nem o Estado do seu dever constitucional.

O dispositivo da autonomia financeira assegurado na LBD traz a concepção de gestão democrática. No entanto, é importante considerar que tal dispositivo coincide com uma realidade bastante nova na educação brasileira que é a ampliação considerável no número de escolas e alunos. Essa ampliação impôs ao administrador a necessidade de rapidez na realização de determinados serviços de manutenção no cotidiano das escolas.

Ao mesmo tempo, verificou-se a ocorrência de uma redução nos custos financeiros quando a contratação desses serviços é feita diretamente pelas escolas. Essas questões levaram os gestores a atender ao dispositivo legal da autonomia financeira, liberando recursos, com periodicidade sistemática, às suas escolas. Seja por princípio, seja por pragmatismo, tornou-se prática mais ou menos comum o repasse de verbas diretamente às escolas.

Como o administrador público deve respeitar as normas gerais do direito financeiro público, ao repassar recursos às escolas, ele precisa observar essas regras, ter mecanismos de controle e prestação de contas, bem como deve possibilitar aos gestores dos recursos as orientações devidas e a assessoria permanente a fim de que não incorram em algum ilícito.

Portanto, para que a autonomia financeira seja garantida nos marcos legais e para que seja observada a gestão democrática da escola, compete ao administrador tomar a iniciativa de propor formas de efetivá-la. Uma das formas de se fazer o repasse de verbas às escolas consiste em adiantamentos numerários, pelos quais o diretor recebe um recurso para despesas urgentes e de pequena monta, com valores máximos permitidos por lei.

Uma forma que aprofunda o processo de democratização da gestão administrativa e dispõe de mecanismos ágeis e eficientes de descentralização de recursos financeiros, já em prática em muitos municípios, consiste na aprovação de projeto de lei que dispõe sobre o repasse de recursos financeiros às escolas ou aos conselhos escolares.

Se a modalidade de repasse escolhida for a de recursos diretos às escolas, estas deverão abrir conta bancária e manter o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da prefeitura. Essa modalidade traz alguns inconvenientes, pois, se ocorre algum problema nas contas bancárias individuais das escolas, inviabiliza-se o movimento geral da prefeitura para qualquer outra atividade financeira.

Se o repasse for feito ao conselho escolar, este precisa transformar-se em órgão de direito público, registrando em cartório o seu regimento interno e adquirindo, assim, o caráter de entidade civil. Cabe registrar que a maioria das escolas de Ensino Fundamental já dispõe de unidades executoras (conselhos escolares ou equivalentes) em razão das exigências do FNDE para o recebimento anual das verbas do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE.

Para não permitir que a escola se desvie da sua função precípua que é estritamente pedagógica, é importante que o administrador público defina, no referido decreto, que a escola ou o conselho escolar, conforme o caso, movimentará apenas os recursos financeiros repassados pelos órgãos públicos.

A política de descentralização financeira, além das normas do direito financeiro público a serem respeitadas, deve pautar-se por critérios republicanos. Nesse sentido, é de grande relevância que o montante a ser repassado a cada escola, além de ter ampla divulgação, deve ser fruto de critérios objetivos que levem em conta, no mínimo, a tipologia e o tamanho das escolas.

Mais importante do que tudo, no entanto, é a escola aproveitar a oportunidade da discussão, da decisão sobre o uso do recurso e da fiscalização da sua aplicação, para viver uma aula de cidadania, explorando temas como: Qual a origem da verba pública? Quais são as principais regras para o seu uso? Como conciliar interesses e vontades divergentes? Como se processa uma decisão democrática? Qual a importância da transparência no uso dos recursos? entre outras questões.

12. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

O estabelecimento da política educacional que servirá como marco de referência às ações educacionais e que vai possibilitar a unidade de ação de todos que se ocupam da educação

pública municipal é responsabilidade do dirigente municipal. A autonomia que se defende para a escola e para os conselhos escolares não implica liberdade para cada instituição escolar construir seu projeto político-pedagógico de forma independente.

Essa é uma política que deve ser definida de forma participativa, com o envolvimento, pelo menos, da comunidade escolar e de suas entidades representativas em um processo de estudos, de debates e de definições sobre o que se quer para a educação do município. Quanto mais ampla for a participação, maior será a legitimidade das definições e mais perto se chegará das reais aspirações do conjunto dos cidadãos. Experiências nesse sentido têm sido feitas, normalmente, por meio da constituição das chamadas conferências de educação ou de congressos.

Nesse processo, cabe ao dirigente municipal um papel estratégico: assumir a liderança do movimento, incentivando a participação, para garantir canais e espaços democráticos e participativos e, com sua equipe, disputar conceitos e concepções. Há, em geral, um acordo nos quais as definições assim alcançadas só poderão ser revogadas por um novo processo de mesma natureza; fica-se assim ao abrigo de eventuais mudanças arbitrárias e autoritárias. Além disso, é a participação no debate e na construção das propostas que pode levar a que todos, realmente, responsabilizem-se pela sua execução e pelo seu controle.

Outro mecanismo para definir, participativamente, a política educacional para o município, na expectativa de articular todos os envolvidos na concretização de diretrizes, objetivos e metas, é o Plano Municipal de Educação. A idéia de plano da área da educação no País é antiga e, em alguns momentos de nossa história, chegou a ser implementada, ainda que parcialmente.

Os setores democráticos ligados à educação que, historicamente, vêm argumentando sobre a gestão democrática defendem, também, a elaboração de planos de educação, a fim de tornar possível saldar a enorme dívida social que o Estado brasileiro tem para com a sociedade.

A gestão democrática da educação e os planos de educação estão associados, pois, na concepção de gestão democrática, a democratização tem que, necessariamente, abarcar três eixos fundamentais: a democratização da gestão – tanto da escola como do sistema –, a democratização do acesso e a democratização do conhecimento.

Para que as muitas demandas possam ser atendidas, é preciso que sejam planejadas, ou melhor, é preciso que sejam elaborados planos de educação em cada esfera do poder público - federal, estadual e municipal -, articulados entre si, para projetar, ano a ano, a elevação do padrão educacional no País, ao final de dez anos.

O art. 214 da Constituição Federal prevê a elaboração do Plano Nacional de Educação. A LDB/96, no art. 9º, determina “que cabe à União a elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. O Plano Nacional de Educação (PNE) - Lei n.º 10.172, aprovado em 2001, estabelece, no art. 2º, a obrigatoriedade de os estados, o Distrito Federal e os municípios elaborarem planos decenais.

Portanto, estados e municípios têm que elaborar seus planos decenais para acolher as demandas, os anseios e as necessidades educacionais da sociedade e são planos de Estado, não de governo; devem projetar suas metas para um período de dez anos, ultrapassando, pelo menos, dois mandatos da administração municipal. Por serem aprovados por lei, os planos têm maior garantia de que, na sua essência, serão executados, ainda que ajustes possam vir a ser feitos para o enfrentamento de novas realidades.

O Plano Municipal de Educação (PME) destina-se, prioritariamente, ao poder público municipal. Porém, para acompanhar e atender ao “espírito” de democratização das relações Estado/sociedade, já que sua elaboração não é apenas uma questão técnica, o PME deve partir de um diagnóstico da realidade educacional do município e deve ser o resultado de um processo de construção coletiva entre todos os setores sociais ligados à educação ou que tenham alguma interface com ela - universidades, Poder Legislativo, Ministério Público, sindicatos e associações de trabalhadores em educação, conselhos de direitos, entre outros; esses setores devem traduzir pactos e perspectivas permanentes da sociedade. O ideal, ainda, é que estejam articulados com o Plano Nacional, aprovado em 2001, e com o plano estadual, se já houver sido aprovado.

13. A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O ACESSO À APRENDIZAGEM E AO CONHECIMENTO

A gestão democrática da educação e seus mecanismos para a participação das comunidades escolar e local na definição, na indução e na fiscalização das políticas educacionais e das

práticas escolares permitem que os envolvidos construam novos conhecimentos e, ao mesmo tempo, vivenciem, na prática, o aprendizado da democracia. Porém, para que tal aprendizado ocorra de fato, é preciso que toda a atividade escolar seja permeada por um conjunto de novas relações democráticas, no interior da escola, entre os professores, funcionários, alunos e com a comunidade.

Os mecanismos de participação, como o conselho escolar, por exemplo, têm o potencial de provocar a inclusão, na prática educativa escolar, da diversidade sócio-étnica e cultural da comunidade local, o que vai contribuir para a necessária mediação entre os contextos culturais da comunidade e os conhecimentos validados pela escola, os quais podem ser verdadeiros laboratórios de cidadania.

Para que isso ocorra, como ponto de partida deve estar o respeito ao conhecimento e à cultura do aluno, condição para a prática da pedagogia da inclusão. Uma escola fechada, autoritária e não participativa torna-se insensível para absorver questões de raça, etnia e os aspectos culturais que expressam diferentes identidades e que precisam ter espaços de manifestação.

Para trabalhar com a realidade, é preciso conhecê-la; para conhecê-la, é necessário que se viabilizem canais de expressão dessa realidade. Além disso, a escola que se abre à participação dos cidadãos não educa apenas os alunos, mas também ajuda a educar a comunidade em torno da escola e passa a ser um agente institucional essencial no processo de organização da sociedade civil.

Portanto, a escola tem um papel pedagógico fundamental. O ato de fomentar a participação, a informação, a possibilidade de construção coletiva do projeto político-pedagógico, bem como a discussão de temas de interesse da escola dá à comunidade escolar a oportunidade da construção do conhecimento, do aprendizado da democracia e de fazer emergir novas relações sociais no seu interior, além de tornar possível a formação de sujeitos ativos, críticos e criativos, condições necessárias para interagir no mundo atual.

A experiência tem comprovado que só há educação de qualidade quando o projeto pedagógico está enraizado e articulado com a realidade concreta dos educandos e

impregnado de seus anseios. A construção de uma cidadania ativa na escola pública já deu passos importantes tanto na prática como no campo da legislação, mas há, ainda, muito a fazer para que realmente se consolide a democracia participativa e inclusiva.

Para tornar sólida a gestão democrática, é imprescindível o investimento na formação política de todos os segmentos da comunidade escolar. A cultura política do País, contaminada, ainda, pela origem e pela tradição patrimonial, dificulta a efetiva implantação da gestão democrática na escola pública. Enquanto não for superada essa cultura e se mantiverem as atitudes de “donos do poder” - ou “donos do saber” -, não haverá espaço para um efetivo exercício da democracia.

Sem essa mudança de paradigma, as novas formas de gestão que estão sendo instituídas serão logo contaminadas pelos velhos padrões. No entanto, cada processo cotidiano de participação que for possível implementar constitui aprendizagem e mudança cultural. Por isso, é importante o papel das autoridades educacionais.

São os dirigentes municipais os responsáveis pela implantação, no município, das prescrições legais referentes à gestão democrática, o que torna o próprio processo de construção dessa proposta um dos principais pilares do seu trabalho. Para tanto, todo o sistema municipal deve estar em sintonia com o processo de democratização.

Elementos importantes na direção desse novo caminho são as relações e as estruturas dentro do próprio órgão da Secretaria de Educação, ou seja, a implementação de uma concepção de relações democráticas exige que, no próprio órgão central, todos estejam envolvidos e vivenciando essa prática, o que impõe, muitas vezes, uma adequação na própria estrutura administrativa de forma a poder fazê-lo.

É preciso que se diga, ainda, que são muito amplas as possibilidades de criação de novos espaços e mecanismos de gestão democrática da educação e de participação no complexo processo de construção da política educacional no município. Tais possibilidades podem ser criadas desde o momento de decisão da construção de uma escola, da definição do seu projeto arquitetônico, do acompanhamento da obra, da escolha do nome da escola, da definição dos critérios de matrícula e assim por diante. Isto depende, sobretudo, da vontade política do gestor.

14. FUNDAMENTOS LEGAIS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Pode-se perceber o sentido e o significado da expressão gestão democrática da educação a partir do exame da legislação brasileira.

A que se refere a Constituição Federal (1988) (CF), conhecida como a Carta Cidadã, no Título VIII, Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I - Da Educação - nos seus arts. 205 a 214?

A CF focaliza, em todos esses nove artigos, a participação ativa da sociedade em todos os assuntos educacionais, especialmente quando determina que “a educação... será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”. Já no seu art. 206, a CF/88 define sete princípios do ensino nacional, enfatizando a gestão democrática da educação e a qualidade social da educação e, no art. 208, inciso I, a inserção de toda a população no sistema público de ensino com respeito ao Ensino Fundamental.

A CF é tão enfática com relação ao acesso educacional para todos que, no seu art. 208, inciso VII, § 1, determina que é “direito público subjetivo” o acesso da população ao “ensino obrigatório e gratuito”, ou seja, ao Ensino Fundamental. Direito público subjetivo ao Ensino Fundamental significa que o poder público precisa organizar-se de modo a oferecer Ensino Fundamental e absorver toda a demanda, sob pena, se assim não o fizer, de sofrer penalidades que podem culminar em prisão dos que respondem pela pasta da educação no município.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 9394/96, afirma que a educação abrange os processos formativos dentro e fora dos sistemas de ensino e confirma o espírito democrático e os princípios da Constituição Federal (1988), definindo, até mesmo, as incumbências dos municípios, especialmente no seu art. 11.

A questão da educação democrática e de qualidade é tão importante que está relacionada à melhoria das condições de vida e de saúde das populações em todo o mundo. Por isso, é preciso lembrar das Metas do Milênio, aprovadas por 191 países da ONU em 2000. Todos, inclusive o Brasil, comprometeram-se a cumprir, até 2015, as oito metas do milênio, a seguir apresentadas:

- 1) acabar com a fome e a miséria;
- 2) dar Educação Básica de qualidade para todos;
- 3) promover a igualdade entre sexos e a valorização da mulher;
- 4) reduzir a mortalidade infantil;
- 5) melhorar a saúde das gestantes;
- 6) combater a Aids, a malária e outras doenças;
- 7) promover a qualidade de vida e o respeito ao meio ambiente;
- 8) trabalhar pelo desenvolvimento.

Essas metas definem a preocupação internacional com a qualidade de vida das pessoas. É consenso que a educação com qualidade social tem o potencial de ajudar os países a atingirem essas metas. Acredita-se que, além do combate à fome, a qual ainda dizima milhares de pessoas no mundo, é a educação com qualidade social a força impulsionadora maior de saúde e de bem-estar.

Alguns estudos discutem os efeitos significativos e positivos da educação e da escolarização, especialmente do Ensino Fundamental, sobre o bem-estar da população, uma vez que têm, sabidamente, forte impacto social e são capazes de melhorar a qualidade de vida.

Educação de qualidade social pode conscientizar a população sobre a melhor utilização dos serviços de saúde, da água e de saneamento e incentivar comportamentos positivos das mulheres, nas questões relacionadas à preservação da sua saúde e a da sua família.

Acredita-se que mulheres educadas têm menores índices de doenças sexualmente transmissíveis, alimentam-se melhor e educam melhor seus filhos. As pesquisas mostram que, para cada ano adicional na educação da mulher, a queda na mortalidade infantil para crianças com até cinco anos fica entre cinco e dez por cento. As crianças de mães

mais educadas têm probabilidade de serem mais bem nutridas, de terem melhor saúde e, conseqüentemente, de adoecerem menos, além de ingressarem e permanecerem na escola e serem alfabetizadas.

A importância da educação e do seu impacto na qualidade de vida da população é tão evidente que há muitas outras legislações, nacionais e internacionais, além das já citadas, que discutem o direito legítimo à educação. Como exemplos, podem-se citar dois artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 e um artigo na Carta Internacional dos Direitos Humanos, também intitulada Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada e proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU) na sua Resolução 217A (III) ,de 10 de dezembro de 1948.

O que ambas as legislações referidas têm em comum? O que afirmam? Embora o ECA já tenha completado quinze anos e a Declaração Universal dos Direitos do Homem tenha sido proclamada há 57 anos, poucas são as pessoas que os conhecem e os respeitam. Essas legislações reforçam o direito à educação. O ECA enfatiza o direito à saúde, ao lazer, à alimentação, “à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (ECA, 1990. art. 4), enquanto a Declaração Universal dos Direitos do Homem afirma não só que toda a pessoa tem direito à educação, mas que esta deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental.

O ensino elementar é obrigatório; o ensino técnico e profissional deve ser generalizado; “o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos...” (art.26), mas também a educação deve estar voltada para “ a plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos” (art.26).

Como se pode observar, há farta quantidade de leis sobre o tema. A grande dificuldade tem sido sua aplicação, porque implica múltiplas variáveis. A primeira delas é conhecê-las e entendê-las em sua essência; a segunda é vontade política e a terceira é a criação das condições necessárias à sua implementação.

Não se pode deixar de mencionar mais duas leis importantes:

- a) A Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências; possui seis artigos, do 20 ao 25, que reforçam o direito de o idoso ter educação peculiar à sua condição física (art. 20); garante o acesso a “currículos, metodologias e material didático” adequados e “a técnicas de comunicação, computação e demais avanços tecnológicos” (art. 21, § 1), para a sua integração à vida moderna.

Define ainda que, nos “currículos mínimos dos diversos níveis de ensino formal, serão inseridos conteúdos voltados ao processo de envelhecimento, ao respeito e à valorização do idoso...” (art. 22). Já no artigo 26, essa mesma lei determina que o poder público apóie “a criação de universidade aberta para as pessoas idosas...”;

- b) A Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que inclui, em todo o currículo oficial da rede de ensino pública e nas escolas privadas, a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira” e dá outras providências, modificando os arts. 26-A, 79-A e 79-B da LDB 9394/96 e afirmando que “os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar”, com vistas a resgatar a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e a contribuição desse povo “nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil”.

Pode-se observar a grande importância de o DME conhecer e aplicar a legislação vigente que amplia o direito à educação escolarizável a toda a população de qualquer idade, mesmo as portadoras de necessidades especiais.

Por esse motivo, faz-se referência aos artigos 58 ao 60, do capítulo V, da referida LDB 9394/96, que discutem a educação especial e assumem como Educação Especial a educação escolar, ofertada preferencialmente na rede regular de ensino, para alunos portadores de necessidades especiais. Quando for necessário, a escola regular oferecerá serviços de apoio especializado, para atender às peculiaridades dos educandos portadores dessas necessidades.

O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em virtude das condições específicas do aluno, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular. É dever constitucional do Estado oferecer educação especial

desde os seis anos, durante a Educação Infantil, e devem os sistemas de ensino assegurar aos educandos com necessidades especiais currículos, professores e outras condições de organização escolar adequadas às necessidades, até mesmo dos superdotados.

Cabe, ainda, lembrar o mais importante documento que norteia a educação inclusiva, a Declaração de Salamanca, que é, ao mesmo tempo, uma declaração de direitos e uma proposta de ação, elaborada na Conferência Mundial, patrocinada pela Unesco, em junho de 1994, em Salamanca, Espanha. A LDB também se refere à educação especial.

A seguir, apresenta-se um quadro-resumo de alguns dos instrumentos legais (Políticas, Planos e Leis Nacionais e Internacionais) que precisam ser conhecidos e observados pelos DME, gestores públicos em geral e demais profissionais da educação e, também, pelo conjunto da população, para que, ao conhecerem seus direitos, possam reivindicá-los.

15. DIANTE DO QUE JÁ FOI VISTO, PERGUNTAMOS: COMO PODEMOS COLOCAR EM PRÁTICA EDUCAÇÃO COM QUALIDADE SOCIAL?

É preciso que os DME, os técnicos das secretarias de educação estadual e municipal, os gestores escolares e os conselhos ouçam as pessoas, dialoguem com as comunidades escolar e local, mobilizem e envolvam a comunidade e os cidadãos em geral, desenvolvendo a reflexão sobre questões concernentes a seus interesses, à legislação, aos seus direitos, deveres, responsabilidades sociais e educacionais. Os conselhos e colegiados têm um papel social fundamental e nunca é demais enfatizar sua importância no processo democrático participativo e inclusivo.

O que significa, então, a qualidade social da educação no município e como criar as condições favoráveis para que ela aconteça?

O sentido é amplo e as possibilidades são inúmeras. É bom lembrar a importância da ética e da transparência nas ações, a relevância do ouvir a todos respeitosamente, dialogar, interagir e conhecer a realidade sócio-educacional do município. Para isso, é preciso que exista um amplo diagnóstico do contexto e do ambiente.

Inicialmente, podem-se identificar as características e as necessidades da própria Secretaria de Educação e dos assessores e técnicos que ajudam na gestão da educação, assim como

das comunidades escolar e local, inclusive professores, funcionários, educandos e familiares. É preciso, também, conhecer os sonhos e desejos das pessoas, as potencialidades do município, anotar todas as informações recebidas e elaborar um plano de ação e trabalho, identificando o que fazer, quando, como, com que recursos, onde e assim por diante. Então, com o quadro de necessidades e prioridades traçado, definem-se objetivos e metas.

O que se pode fazer então para atingir as metas?

Deve-se elaborar um retrato, ou diagnóstico, ou análise da situação e, em seguida, elaborar um plano de ação relacionado às necessidades detectadas. Por exemplo, se você diagnosticou que os professores precisam aprender a alfabetizar e que os problemas de evasão estão relacionados com a aprendizagem, será preciso ajudar os professores a aprenderem a alfabetizar.

Isso significa oferecer cursos específicos aos professores, provavelmente aos da primeira série também. Para a execução desses cursos, são necessários recursos financeiros, materiais e a contratação de pessoas competentes para desenvolverem as habilidades dos professores em alfabetização, os quais precisam ser monitorados e acompanhados para obterem resultados satisfatórios com os educandos. Se a evasão ocorre no plantio ou na colheita, é preciso ajustar o calendário escolar de modo a evitar que os educandos deixem a escola nesses períodos.

Todo o processo de implementação do curso referido precisa ser acompanhado para que se avaliem os resultados obtidos. Igualmente, quando os professores alfabetizadores estiverem em atividade de sala de aula, devem contar com acompanhamento e avaliação, assim como os seus educandos. Os resultados devem ser comparados com os anteriores para identificar os ganhos e o impacto das ações adotadas.

16. AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

A avaliação é um grande instrumento de gestão educacional e é, também, um bom balizador da qualidade das gestões administrativa, pedagógica e financeira do município. Ela pode apontar caminhos a serem seguidos ou mudados. Tanto a avaliação quanto o acompanhamento das ações desenvolvidas são excelentes meios de melhoria e de aproximação da realidade. O importante é que sejam implementados com caráter

pedagógico e não punitivo ou depreciativo. Há várias formas de avaliação das ações gestoras: auto-avaliação, avaliação pelos pares de colegas, pelo Conselho Municipal de Educação, pelo conselho escolar, pela comunidade, entre outros.

Convém entender que qualidade é uma característica que só tem sentido se estiver relacionada a determinado contexto e período, pois é temporal e precisa ser constantemente avaliada e acompanhada. Recomenda-se que os gestores examinem uma publicação chamada: “Indicadores da Qualidade na Educação”, editada pelas instituições Ação Educativa, Unicef, Pnud, Inep, MEC, publicada em São Paulo, pela Ação Educativa, em 2004.

Tal publicação fornece orientações sobre a qualidade da escola, define o que são indicadores e aponta quais deles são importantes para identificar a qualidade da ‘escola boa’, definida como: “aquela em que os alunos aprendem coisas essenciais para a vida, como ler e escrever, resolver problemas matemáticos, conviver com os colegas, respeitar regras, trabalhar em grupo”. A publicação afirma, ainda, que só a comunidade escolar “ pode definir bem e dar vida às orientações gerais sobre qualidade na escola, de acordo com os contextos socioculturais locais” (p. 5). Logo, o conceito de qualidade é local e mutante; não é padrão.

O mesmo pode ser observado em relação à gestão da educação no município, pois o que se pode considerar qualidade em determinado município ou região pode não satisfazer ao município vizinho. Daí ser necessário conceber processos de avaliação que envolvam não só os diversos mecanismos de gestão apontados, como os conselhos, o conjunto da comunidade escolar e dos cidadãos em geral. Só uma avaliação ampla e participativa conduzirá a uma reflexão e a uma possível reconstrução das metas e dos objetivos definidos coletivamente nos planos educacionais e nos projetos político-pedagógicos. Acredita-se que essa é, também, tarefa dos gestores que enfatizam o comprometimento com a qualidade social do seu município.

“O que significa a qualidade social da educação no meu município?”

Pode-se responder à pergunta acima, formulando-se uma série de outras perguntas elucidativas antes de se chegar a conclusões precipitadas. Esta técnica dialética e pedagógica chamada de maiêutica já era usada por Sócrates, na Grécia antiga, para obter um conceito geral e mais pertinente do objeto em apreciação e, até hoje, continua sendo muito usada,

pelo grande potencial de esclarecer dúvidas e de dissipar preocupações e barreiras. Assim, apresenta-se uma série de perguntas que podem ser úteis aos gestores.

As primeiras perguntas são:

- Conheço o meu município suficientemente para entender e poder conversar sobre as suas características e necessidades? Como e quais são as forças políticas?
- Quem são as pessoas com as quais posso contar para o trabalho educacional? Qual o nível de entendimento de cada uma delas?
- Quem, na comunidade, pode e quer assumir responsabilidades para o bem comum?
- Como posso mobilizar as pessoas pela qualidade social da educação?
- Já existem um Plano Municipal de Educação –PME e um conselho formado? Posso começar a trabalhar com esse conselho na análise do PME?
- Quem são os alunos e os professores? Qual a origem deles? Qual o grau de formação ética e profissional vigente no município?

As perguntas seguintes podem ser relacionadas a alguns aspectos:

- Em que medida a educação do município está adequada às aspirações da comunidade e ao momento sócio-econômico, cultural e político do País? É preciso adequar a educação do município a essas variáveis. Como se pode fazer isso?
- Há portadores de deficiências? Quais são essas deficiências? Auditivas, visuais, múltiplas? As carteiras, a sala de aula e o acesso às salas são adequados?
- O que temos com relação à merenda escolar? Quais são e como são administrados os recursos financeiros da educação do município?
- A educação do município está organizada em rede ou em sistema de ensino?

- O que as pessoas pensam da educação deste município? Por que afirmam o que afirmam? Em que direção podemos, juntos, definir as metas educacionais do município?
- Como estão as escolas, nos pontos de vista físico, de gestão, financeiro e pedagógico? Há espaço para o recreio? Há bibliotecas? Laboratórios? Como ocorre a matrícula dos estudantes? E o censo escolar? Os duzentos dias letivos obrigatórios estão sendo observados?
- As escolas elaboraram, implementam e acompanham seus projetos pedagógicos? Os conselhos funcionam com autonomia e seus membros, verdadeiramente, representam os segmentos da comunidade escolar?
- Os dirigentes escolares conhecem e respeitam a Lei 7.398, de 4/11/1985 vigente, que dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes? Sabem que a LDB 9394/96 oferece respaldo para a criação da associação de pais e mestres, do grêmio estudantil, da participação de alunos nos conselhos de classe e série e nos conselhos escolares e que cabe aos dirigentes escolares oferecer as condições necessárias?
- Há grêmio estudantil autônomo e respeitado?
- Quais os instrumentos ou procedimentos de gestão democrática existentes no município? Em que medida eles são meramente formais? Em que medida eles contribuem para que a participação real faça parte do cotidiano dos cidadãos envolvidos? Como posso, como DME, contribuir para que isso ocorra?
- Que futuro queremos e projetamos para o nosso município e para os nossos cidadãos?

Muitas reflexões precisam ser feitas até se esgotar toda a gama de informações necessárias ao trabalho educacional do município com qualidade social. Essas reflexões precisam ocorrer de várias maneiras: primeiro individualmente, em seguida, com a equipe do DME que, certamente, inclui os diretores escolares, professores e representante da comunidade.

- “Como colocar em prática e tornar esse conceito concreto no dia-a-dia da escola?”

Devem-se concretizar as ações mobilizando as pessoas, os conselhos existentes e traçando o plano de trabalho que inclui os interesses do coletivo e divide as responsabilidades e o poder de decisão.

As questões indicadas anteriormente e outras podem funcionar, inicialmente, como uma reflexão individual. Logo em seguida, é importante agregar mais pessoas e colaboradores a essas reflexões. Os resultados precisam ser observados e contemplados na implementação das ações para congregar as múltiplas visões.

A participação

As pesquisas mostram que nem todos querem participar ativamente de todas as decisões, pois têm restrições de tempo e interesses particulares e preferem participar das que lhes são afetas. Como foi citado por Luck et al. (2005), os professores, por exemplo, querem ter participação ativa em atividades relativas a:

- a) seleção de livros texto e materiais didáticos;
- b) escolha de métodos pedagógicos;
- c) solução de problemas relativos aos seus educandos;
- d) definição do calendário de provas e horário de trabalho.

Se o Secretário de Educação ou o diretor de escola tomar decisões nessas áreas sem consultar os professores, provavelmente haverá resistência e indiferença deles. Na definição da política sobre frequência e trabalho, por exemplo, é aconselhável envolver os professores na discussão, para que seja aceita e observada. Geralmente, os professores não se interessam por problemas administrativos como a contratação de um novo zelador ou de um segurança escolar.

Embora não haja uma única maneira de se conduzir um sistema de gestão municipal ou escolar participativo e de se mobilizar pessoas, há alguns princípios gerais identificados em casos bem sucedidos.

Em geral, esses gestores adotam certas práticas como, por exemplo: interagir, ouvir e desenvolver um diálogo respeitoso com todos os seus companheiros de trabalho, sem discriminá-los, e com os dirigentes de outras pastas; dedicar um tempo considerável à capacitação continuada dos profissionais e ao desenvolvimento de um sistema de acompanhamento e avaliação, tanto do sistema educacional como e do seu próprio trabalho, quanto de sua equipe de colaboradores nos sistemas de ensino e nas escolas de seu município; valorizar os profissionais de educação e os conselhos; dedicar bastante tempo, também, ao desenvolvimento de experiências gestoras e pedagógicas caracterizadas pela reflexão compartilhada sobre as ações realizadas e, em seguida, renovar as ações.

Com base nos autores citados, são apresentadas algumas estratégias que podem facilitar a mobilização e a participação de pessoas nos processos coletivos de tomada e implementação de decisões. São elas:

- identificar as oportunidades apropriadas para a ação e a decisão compartilhadas;
- estimular a participação e o comprometimento dos membros das comunidades escolar e local, criando um sentido maior, um propósito coletivo e um código de valores comum a todos os participantes;
- estabelecer normas de trabalho em grupo, acompanhar e orientar, avaliar e apresentar comentários positivos para que as pessoas se sintam estimuladas a crescer e a compartilhar idéias;
- acatar e valorizar, publicamente, boas idéias individuais e transformá-las em trabalho coletivo;
- garantir os recursos físicos, materiais e financeiros necessários para apoiar os esforços participativos;
- estabelecer um clima de confiança e respeito entre todos;
- desenvolver uma comunicação aberta e clara, na qual ouvir atentamente o outro é tão ou mais importante do que falar;

- compartilhar o poder e delegar responsabilidades, canalizando talentos e incentivando a proatividade de todos os participantes.

Essas e outras estratégias mobilizadoras podem auxiliar o DME e sua equipe a desenvolverem uma gestão democrática participativa, congregadora dos valores e da ética coletiva, conforme o espírito da política de gestão democrática de qualidade social inclusiva.

Os DME têm o dever de propiciar os meios e zelar pela inclusão de todos os interesses, sem se esquecerem de que o fim de todo o trabalho educacional é a aprendizagem dos educandos e a preparação da cidadania para um mundo melhor, mais justo e igualitário.

17. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo democrático e participativo é uma aprendizagem constante que só pode desenvolvida a partir do conhecimento da sociedade, da legislação, das políticas do País, dos nossos deveres e direitos e do respeito ao outro e a seus direitos. Implementar educação com qualidade social, incluir todos no processo decisório, ouvi-los, acatar suas necessidades e abrir espaço para novas oportunidades são alguns dos deveres do gestor público democrático.

A participação na gestão da educação é a maneira de assegurar a gestão democrática no sistema de ensino e na escola, pois isso permite o envolvimento de todos os sujeitos afetados pelas decisões, uma vez que tanto os profissionais da educação quanto os educandos e a comunidade, quando respeitados como cidadãos, sintam-se incluídos e se comprometam com as decisões tomadas.

A organização do sistema escolar participativo implica também a gestão da participação cidadã, com foco na aprendizagem e na qualidade do ensino e dos serviços oferecidos pelo sistema educacional. Nesse processo, a confiança, a comunicação aberta, a transparência das ações gestoras e o respeito ao outro são elementos essenciais para a consolidação do diálogo construtivo e para a autonomia escolar.

A maneira com que os DME se relacionam com os diversos órgãos de participação, com as diversas instâncias administrativas e com as comunidades escolares e locais precisa refletir,

fortemente, esses elementos. Só assim a parceria profícua se estabelece no próprio sistema e entre o sistema de ensino e a comunidade.

Grandes aliados do processo democrático participativo são a avaliação institucional e a avaliação dos índices de aprendizagem, permanência e relação idade/série. São fortes elementos de apoio ao gestor, porque têm o potencial de indicar a qualidade dos caminhos e processos implementados, apontando para aprimoramentos necessários e indicando os aspectos com melhor qualidade.

A condução da avaliação pode ser interna ou externa ao sistema. Ela é interna quando é o próprio sistema que a conduz e externa quando outras pessoas externas ao sistema o fazem. Em verdade, ambas se complementam e têm o potencial de apoiar as decisões gestoras com base em dados reais.

O conhecimento é uma construção coletiva, e seu avanço é decorrência do processo de inclusão de muitos e de múltiplos saberes das mais diversas origens. Os desenvolvimentos humano e social são um processo historicamente construído que reflete, sempre, a sua própria história, a economia, a cultura e a condição própria da humanidade em uma determinada época. Nesse processo, cada indivíduo tem o seu papel.

O papel do DME é criar condições para que o seu município utilize todos os meios tradicionais e modernos desenvolvidos pelo avanço científico e tecnológico dos meios de comunicação, e que implemente educação com qualidade social, ou seja, crie oportunidades para a inclusão de crianças, jovens, adultos e idosos, independentemente do credo religioso, da política partidária, da etnia, da condição sexual ou de serem portadores ou não de necessidades especiais.

Contudo, muitas outras atitudes se impõem, como:

- entender que a aprendizagem, considerada a aquisição de conhecimentos, a sua reconstrução e o seu contínuo avanço são o fim de todo o processo educacional;
- interagir com os demais gestores e defender as possibilidades de melhoria contínua das condições materiais de trabalho para os profissionais da educação;

- defender as possibilidades de melhoria contínua das condições e as possibilidades de estudo para todos os membros de sua comunidade;
- manter-se atualizado e assegurar o contínuo aperfeiçoamento dos profissionais da educação;
- respeitar as condições sócio-econômicas e culturais da comunidade;
- entender que o processo educacional é suprapartidário;
- portar-se com ética e transparência;
- manter o clima de trabalho favorável ao crescimento coletivo;
- respeitar leis, decretos, portarias e as normas estabelecidas;
- ser flexível para implementar mudanças necessárias;
- saber ouvir seus colaboradores e agir com dignidade, incentivando o desenvolvimento de lideranças proativas;
- resgatar e saber valorizar o conhecimento da comunidade, da sua história oral e das suas tradições, sem contudo prendê-la ao passado, levando-a a aumentar a sua participação na sociedade, a divulgar a sua história, inserindo-a no contexto mundial;
- identificar o potencial das tecnologias da comunicação e da organização de secretarias para oferecer serviços educacionais compatíveis com as necessidades e com a realidade social;
- valorizar o profissional da educação, o trabalho coletivo, os conselhos, a participação e a contribuição juvenil;
- criar condições básicas para que os conselhos realmente representem seus membros.

É possível apresentar uma enorme lista de ações e posturas desejáveis, as quais acreditamos ter impacto positivo na qualidade da educação social como sendo a que este País precisa. Contudo, é preferível que o DME busque seus próprios caminhos e avanços, que compartilhe com seus colaboradores suas idéias, conceitos, dúvidas e certezas, pois essa é uma estratégia de contínuo aperfeiçoamento. Agir, refletir sobre a ação educativa, acompanhá-la, corrigir os desvios e melhorar cada ação empreendida constitui o norte para o crescimento de cada um de nós e, conseqüentemente, da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

AZANHA, José Mário Pires. Autonomia da escola, um reexame, 1993, acesso em 29-05-05 às 23h55 http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias_16_p037-046_c.pdf

ARAÚJO, C.H., LUZIO, N. Fracassados aos sete anos?, 10-02-05 acesso em 23-6-05 às 15h.

http://www.inep.gov.br/imprensa/artigos/artigo_02_05.htm

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1988.

BRASIL. (Constituição 1988). Constituição da República Federativa do Brasil. In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. Marcos Legais. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências, Lei 8069 de 13 de julho de 1990.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http: 2. senado.gov.br/legislação/legisla/](http://2.senado.gov.br/legislação/legisla/)> Acesso em: 04 de julho de 2004.

BRASIL, Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências.

CARTA INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, Declaração Universal dos Direitos do Homem, Adotada e proclamada pela Assembléia Geral na sua Resolução 217A (III) de 10 de Dezembro de 1948.

CASTORIADES, Cornelius. A instituição imaginária da sociedade. São Paulo: paz e Terra, 1986.

DELORS, Jacques et al Educação um tesouro a descobrir: relatório da UNESCO da comissão Internacional sobre educação para o século XXI. S.Paulo: Cortez, 2001.

Dicionário Novo Aurélio da Língua Portuguesa, Século XXI (1999 p. 985).

ESTEVÃO, Carlos. A escola e participação: o lugar dos pais e a escola como lugar do cuidado. In: Ensaio: avaliação e Políticas Públicas em Educação, n. 41. v. II, out/dez, 2003, p. 415-424.

FREITAS, Katia Siqueira de (coordenadora) et al. El Liderazgo: características e impacto em la gestión educativa. Buenos Aires: IIPE, UNESCO, 2004.

GADOTTI, Moacir e colaboradores. Perspectivas Atuais da educação. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

GENTILI, Pablo; McCOWAN, Tristram (org.) Reinventar a escola pública: política educacional para um novo Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

LÜCK, Heloísa et al. A escola participativa: o trabalho do gestor escolar. Petrópolis, RJ.: Vozes, 2005.

O Plano Nacional de Educação- PNE-, aprovado em 2000.

PINTO, José Marcelino de et al, Mapa do analfabetismo no país. Brasília: Inep, s/d

RIBEIRO, Vera Masagão (coordenadora) et al..Indicadores de Qualidade na educação. S.Paulo: Ação educativa, Unicef , Pnud , Inep, MEC, 2004.

Páginas Consultadas na Internet

<http://www.consed.org.br>

<http://www.edutatabrasil.inep.gov.br>

<http://www.in.gov.br/materias/xml/do/secao1/49918.xml>

http://www.inep.gov.br/imprensa/artigos/artigo_02_05.htm

<http://www.liderisp.ufba.br>

<http://www.mec.gov.br/sef/Jovem/legiseja.htm>

http://www.mastersite.com.br/estatuto_idoso

<http://www.undime.org.br/>

TEMA 8

GESTÃO PEDAGÓGICA DA EDUCAÇÃO ESCOLAR



Tema 8

Gestão Pedagógica da Educação Escolar

Adélia Luiza Portela
Heloísa Lück
Antônio Fernando Gouvêa da Silva (colaborador)

1. INTRODUÇÃO

“... só há uma saída: reinventar o futuro, abrir um novo horizonte de possibilidades, cartografado por alternativas radicais às que deixaram de ser.”
Boaventura de Sousa Santos⁴

Este texto apresenta um conjunto de princípios e de concepções e sugere ações para a gestão pedagógica da educação escolar, a partir de reflexões e estudos sobre as condições vigentes na educação brasileira e suas demandas, assim como um conjunto de considerações a respeito de um ideário avançado para nortear essa gestão, orientado por princípios democráticos de inclusão, eqüidade e autonomia. Apóia-se no entendimento de que a escola com qualidade social que se deve promover é aquela que atende bem a toda a população, permitindo que o acesso e a construção do conhecimento, a partir de práticas educacionais participativas, forneçam condições para que o educando possa enfrentar criticamente os desafios de se tornar um cidadão atuante e transformador da realidade sócio-cultural e econômica vigentes e de dar continuidade permanente aos seus estudos.

Identifica-se que essa prática não é a regra dominante no cenário educacional brasileiro. São apresentados dados e situações indicadoras dos inúmeros desafios que as Secretarias Municipais de Educação devem enfrentar, de modo que possam contribuir para a superação de tais condições, como, por exemplo, baixos índices de aproveitamento escolar, elevados índices de distorção idade-série, baixo atendimento à Educação

¹ Professora da Universidade Federal da Bahia, aposentada, e atualmente Coordenadora do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal – PRADEM, Programa de Extensão da Universidade Federal da Bahia.

² Professora da Universidade Federal do Paraná, aposentada e consultora sobre gestão educacional, do Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação e Diretora Educacional do CEDHAP – Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado - Curitiba

³ Professor da Universidade São Judas Tadeu – São Paulo, Consultor pedagógico

⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 322.

Infantil, elevados índices de analfabetismo funcional, práticas pedagógicas dissociadas da realidade, fragmentação de práticas educacionais e carência de atendimento diferenciado à população do campo e a distintos grupos sociais. Identifica-se, também, que tal situação causa perplexidade, uma vez que os dirigentes municipais, assim como os dirigentes de escolas, relatam continuamente o grande esforço que realizam no sentido de promover a esperada qualidade do ensino.

O texto aponta a necessidade de se ter uma visão ampliada da gestão pedagógica e da educação escolar e inclui, como responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, o desenvolvimento da educação municipal como um todo, de acordo com os diversos espaços potencialmente educativos do município, em vez que a ampliação de oportunidades educacionais e o aumento do nível de escolaridade da população se constituem em elementos básicos para o desenvolvimento sócio-econômico e cultural local.

São enumerados, a partir dessa compreensão, os desafios educacionais postos hoje para os municípios brasileiros, destacando-se que eles devem ser tratados dentro de um mesmo continuum que é a Educação Básica e segundo uma perspectiva participativa, crítica e integrada. Para tanto, indicam-se alguns processos e instrumentos básicos indispensáveis à realização de uma gestão pedagógica pautada pelos princípios democráticos. Discute-se, ainda, o processo de gestão do saber escolar como um dos elementos centrais de uma gestão voltada para a construção da qualidade social da educação escolar.

Entre os processos e instrumentos indicados, destacam-se: a construção do Plano Municipal de Educação, a construção da política educacional da Secretaria Municipal de Educação e dos Projetos Políticos Pedagógicos das Escolas. São iniciativas imprescindíveis: a existência de uma equipe de suporte pedagógico atuante que contribua para a gestão da política pedagógica, isto é, a elaboração e a articulação entre o movimento de reorientação curricular e os processos de formação continuada de todos os que trabalham nas escolas e na Secretaria de Educação; a realização de avaliações permanentes que forneçam os elementos críticos para o aperfeiçoamento do trabalho. Considerando a gestão do saber escolar como o cerne da gestão pedagógica, discute-se o papel da Secretaria de Educação no apoio às suas escolas para o desenvolvimento de um currículo crítico e emancipatório. Trata-se de considerar a construção curricular como um instrumento de autonomia intelectual da equipe escolar e a realização de práticas pedagógicas, resultantes de reflexões contínuas

e sistemáticas, como uma forma de assegurar o exercício de um currículo que possibilite, de fato, a inserção do aluno na vida contemporânea.

O dirigente municipal de educação se defronta, em seu dia-a-dia, com inúmeros desafios e diversificadas demandas, por ter que assumir diferentes funções na busca da promoção de educação de qualidade em seu município. Algumas funções básicas inferidas tanto da legislação educacional⁵ quanto da literatura⁶ podem ser indicadas: Coordenação e Representação Política; Planejamento e Avaliação Educacional; Desenvolvimento da Gestão Escolar; Administração e Finanças. Cada uma dessas funções tem suas próprias peculiaridades, estando todas, no entanto, inter-relacionadas, de forma que a deficiência no desempenho de uma delas afeta a todas as outras. No conjunto dessas funções indissociáveis, o desenvolvimento da gestão pedagógica da educação escolar emerge como pólo de convergência das demais funções e em razão central da existência da própria Secretaria de Educação, pois é por meio dela que vai se traduzir na escola a efetividade da política educacional adotada pelo município.

Em vista disso, torna-se fundamental que o dirigente municipal, coordenador e gestor da educação municipal, dedique especial atenção ao apoio e à orientação dessa dimensão da gestão, de modo a poder tornar sua atuação mais efetiva, viabilizando a realização de processos educacionais que de fato contribuam para o desenvolvimento humano, social, cultural e econômico em sua região, trazendo aportes diferenciais nas políticas públicas de seu município. Para tanto, é necessário que, ao se discutir políticas educacionais, leve-se em consideração questões mais amplas da política municipal como um todo e da política nacional, as quais estabelecem o contexto e o quadro referencial de sua atuação.

Um primeiro aspecto que chama a atenção, quando se trata da gestão pedagógica da educação escolar, é que se está falando não de uma educação escolar qualquer que pode ocorrer em qualquer lugar, tempo e espaço, mas daquela que ocorre no contexto específico de um município e sob a coordenação do dirigente municipal de educação. Sendo assim, essa educação assume um caráter específico, não só por estar vinculada às condições

⁵ Professora da Universidade Federal da Bahia, aposentada, e atualmente Coordenadora do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal – PRADEM, Programa de Extensão da Universidade Federal da Bahia.

⁶ Professora da Universidade Federal do Paraná, aposentada e consultora sobre gestão educacional, do Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação e Diretora Educacional do CEDHAP – Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado - Curitiba

sócio-econômicas, históricas e culturais da região em que o município está situado, como também por estar marcada pelas incumbências constitucionais que cabem, na atualidade, aos municípios brasileiros.

A reforma educacional em curso no Brasil, decorrente da regulação da educação escolar pública a partir do princípio constitucional, coloca o município no centro da sua operacionalização. O município passa a ser definido como uma instância concreta de efetivação de políticas públicas, território onde o cidadão deve, de fato, exercer sua participação e obter resultados mais visíveis, pois é na instância local que o indivíduo constrói sua cidadania a partir do sentimento de pertencer a um grupo que conhece, com o qual dialoga e com o qual compartilha o cotidiano da sua existência⁷, podendo interferir concretamente nas práticas sociais vivenciadas.

Assim, a gestão da educação é mais do que a gestão pedagógica da rede ou do sistema de ensino, fazendo com que o dirigente municipal de educação exerça funções mais amplas que estão diretamente relacionadas com o processo político maior de construção da democracia, por meio da crescente afirmação da autonomia e da apropriação, pelo município, das prerrogativas constitucionais e da construção da cidadania das unidades federadas. As transformações na educação, tão necessárias quanto urgentes pela sua amplitude, não podem caber apenas aos educadores de profissão, mas a toda a sociedade. Para tanto, compete ao dirigente de educação realizar uma atuação conjunta com a equipe de governo da qual faz parte na perspectiva da construção de uma co-responsabilidade social, compartilhando o entendimento de que sendo a educação, a saúde, o trabalho e o bem estar social atividades-fim da organização pública, cabe a todos os segmentos administrativos funcionar como apoio ao desenvolvimento dessas atividades. Para isso, é necessário o aperfeiçoamento das instituições sociais, mediante a criação de oportunidades de acesso e participação à população de forma democrática aos bens, serviços, informações e conhecimentos disponíveis no mundo contemporâneo. É necessário, também, da parte do dirigente de educação, a articulação política com seus pares, no sentido de garantir as condições e o apoio necessários à realização de políticas educacionais para o seu município.

⁷ VERZA, Severino Batista. As políticas públicas de educação no município. Ijuí, RS: Editora Unijuí, 2000.

Fica, pois, evidenciada a necessidade, tanto de ampliar a própria concepção de educação que a escola pode oferecer, quanto de estabelecer relações mais fortes entre o locus escolar propriamente dito e outros espaços/tempos educativos do município e da região em que ele se situa.

De um modo geral, quando se trata de educação escolar, tem-se em mente, de forma limitada, aquela educação formal e convencional que ocorre no interior da escola e das salas de aula e que tem como principal objetivo a transmissão do conhecimento dito escolar sistematizado e organizado, sob a forma de planos curriculares e conteúdos programáticos. Assim, nem sempre se percebe ou se leva em consideração que o que ocorre na escola é resultante de uma trama de relações entre vários espaços educativos - os espaços da família, da vizinhança, da rua, da praça, dos aparatos sociais como igrejas, clubes e associações - dentre os quais, situa-se o espaço escolar. Uma educação escolar voltada para o exercício da cidadania crítica só pode ocorrer, de fato, quando são rompidos aqueles limites de percepção, pela inclusão de uma visão que incorpora a idéia de que o meio social e cultural, em suas variadas expressões e dimensões, fornece o contexto e os elementos para uma aprendizagem que cabe à escola valorizar, sistematizar, ressignificar, ampliar e transformar.

Nesse sentido, é fundamental reconhecer que os sujeitos participantes do coletivo escolar - alunos, professores, funcionários, pais - trazem consigo, ao adentrar o espaço/tempo da escola, experiências, concepções de mundo, conhecimentos e interpretações variadas do próprio conteúdo escolar que, por um lado, não podem deixar de ser valorizados em seus aspectos inovadores pelos responsáveis pela gestão da educação, seja ele o dirigente municipal de educação ou o gestor da unidade escolar, e que, por outro lado, precisam ser questionados em seus limites conservadores, historicamente comprometidos com políticas sociais de dominação e exclusão. Daí a necessidade de uma prática gestora que, problematizando as concepções elitistas que permeiam a rotina educacional do município, promova a reconstrução democrática dos fazeres educativos, instituindo o diálogo como práxis da política gestora.

Na determinação da política educacional do município, norteadora da gestão da educação escolar, é indispensável considerar que a escola é o ponto de encontro das inúmeras relações e aprendizagens que ocorrem também em variados espaços/tempos da vida dos

que nela convivem e que o município – cidade e campo - é todo ele constituído de espaços potencialmente educativos que precisam ser por ela reconhecidos. A visão ampliada do ambiente educativo escolar, considerando vários espaços e muitos lugares para aprender, de que todo e qualquer município é rico constitui-se, portanto, em um pano de fundo da gestão pedagógica da educação escolar. Essa percepção ampliada da educação vai exigir do dirigente municipal a capacidade de mobilização, articulação e orientação em torno de um grande esforço conjunto para alcançar o estágio educacional que cada município e o País como um todo precisam ter, neste momento histórico em que o conhecimento precisa ser colocado a serviço de um processo amplo de humanização da sociedade.

Nunca é demais lembrar que o Brasil, apesar de já haver ampliado o acesso ao Ensino Fundamental, ainda se defronta com o grande problema da precária qualidade da educação oferecida em suas escolas, de forma que não se pode dizer que há uma relação segura e direta entre ingresso, permanência e aprendizagem na escola brasileira. Tal constatação vem sendo feita com vigor nas últimas duas décadas e demonstrada por pesquisas variadas, desde aquelas conduzidas pelo Saeb⁸, como também por vários grupos de pesquisadores. No entanto, apesar de terem sido realizadas várias intervenções, tanto pela União, quanto por estados e municípios, com programas que vão desde a ênfase na formação de professores ao estabelecimento de padrões mínimos de funcionamento das escolas, a questão da qualidade do ensino continua sendo um grande desafio. Uma escola de qualidade que atenda bem a toda a população e promova o acesso e a construção de conhecimentos comprometidos com a apreensão crítica do real e a implementação de práticas sócio-culturais inovadoras, fornecendo as condições para que o educando possa enfrentar os desafios de se tornar um cidadão atuante, não é a regra dominante no cenário educacional brasileiro.

Tal situação levanta, no entanto, perplexidade, pois os dirigentes municipais, assim como os dirigentes de escolas, relatam continuamente o grande esforço que realizam no sentido de promover a esperada qualidade do ensino. Cabe, portanto, indagar: - Por que a qualidade desejada não está presente nas escolas públicas brasileiras? - O que estão, de fato, os alunos aprendendo? - Que sentidos vêm sendo dados à educação escolar? - Será possível ressignificar, reinventar os seus sentidos? - É possível construir uma escola que consiga

⁸ O Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – é uma das primeiras iniciativas no sentido de se estabelecerem parâmetros nacionais de avaliação da Educação Básica. Teve o seu início em 1990/91, quando foi realizada a primeira aferição atingindo nas classes iniciais a 1ª e a 3ª séries. A segunda aferição, feita em 1993/94, passou a avaliar a 5ª e a 8ª séries e, a partir da terceira, em 1995, atingiu-se a 3ª série do Ensino Médio. Os testes são aplicados regularmente de dois em dois anos.

garantir os direitos sociais de seus alunos: o direito de ingressar, permanecer e aprender? - É possível que ela seja, de fato, inclusiva? - Que acolha e valorize a diversidade? - Que adote princípios e práticas de equidade, de modo a promover em seu interior a justiça social?

Será a ausência do reconhecimento de que a educação escolar precisa ser muito mais do que o que vem sendo uma das pistas a perseguir para se desvendar o descompasso entre os esforços empreendidos e a ausência de resultados mais significativos do papel da escola na aprendizagem dos alunos? Será possível reconstruir a práxis educacional no âmbito do município e de suas escolas e pensar em novas formas de desenvolver uma gestão da escola e do saber escolar articulada com outras instâncias potencialmente educadoras e que fazem parte da vida cotidiana dos municípios?

É, pois, com essa perspectiva reflexiva, que vai ser tratada, neste texto, a gestão pedagógica da educação escolar, discutindo-se os seguintes aspectos: relações entre gestão pedagógica e educação escolar com qualidade social, desafios da educação municipal e alguns princípios orientadores da gestão pedagógica, processos e instrumentos de gestão e gestão pedagógica do saber escolar. Pretende-se, com esta discussão, levantar conceitos, proposições e algumas orientações que possam oferecer aos dirigentes municipais de educação, elementos para a construção das bases de uma gestão que tenha como foco maior o desenvolvimento de uma educação escolar com qualidade social.

2. GESTÃO PEDAGÓGICA E EDUCAÇÃO ESCOLAR COM QUALIDADE SOCIAL

Freqüentar uma escola de qualidade, independentemente das condições pessoais, sociais, culturais e econômicas, é um direito da população e uma conquista histórica da sociedade brasileira expressa em vários dos seus instrumentos legais. No entanto, os dados existentes sobre o desempenho dos sistemas de ensino e das suas escolas mostram que há ainda muito por fazer para que o direito de aprender seja, efetivamente, exercido pelas crianças e jovens do Brasil. Daí a busca por uma gestão pedagógica a partir de políticas educacionais comprometidas com a efetividade das práticas democráticas na sociedade brasileira.

É bem verdade que, nos últimos anos, alguns resultados discretos parecem mostrar que será possível, com muito esforço e medidas concretas, mas integradas, sair do quadro

de precariedade e de baixa qualidade da escola pública brasileira. Por exemplo, segundo dados do IBGE⁹, entre 1993 e 2003, houve uma queda no percentual da população de 5 a 17 anos que não freqüentava escola, passando de 21,8% para 8,8%, o que indica uma expansão das matrículas na Educação Básica como um todo. O Brasil já está se aproximando da universalização do acesso ao Ensino Fundamental e do atendimento ao segmento populacional na faixa etária correspondente a este nível de ensino. Porém, não se pode deixar de considerar que, também segundo dados do IBGE de 2003, os quase 3,1% da população de 7 a 14 anos que ainda estão fora da escola são equivalentes a mais de um milhão de crianças.

Por outro lado, o Censo Escolar de 2001¹⁰ indica que as taxas de repetência na Educação Básica continuam elevadas. No Ensino Fundamental, por exemplo, o percentual de repetência na 1ª série foi de 32% e de 24% na 5ª série. As taxas de reprovação, considerando-se a escola pública, no ano de 2002, foram de 24,9% na 1ª série para a zona rural e de 12,3% para a zona urbana. A distorção idade-série continua elevada e, segundo dados do Inep, chega, no Ensino Fundamental, a ser de 49,7% entre os alunos da zona rural e de 33,5% entre os da zona urbana.

Embora a análise dos dados do Saeb 2003 mostre que ocorreram, entre 2001 e 2003, mudanças positivas na média de desempenho, em Língua Portuguesa, dos alunos da 4ª série do Ensino Fundamental, para o Brasil como um todo e para as regiões Nordeste e Centro-Oeste, a situação geral de desempenho dos alunos brasileiros, identificada pelos testes aplicados, continua preocupante. Para ilustrar este quadro, basta verificar quão baixo é o percentual de estudantes da 4ª série do Ensino Fundamental que se encontra no chamado estágio adequado de construção de competências, tanto em Língua Portuguesa – apenas 4,8%, quanto em Matemática – 6,4%. Situam-se no estágio intermediário de competência 39,7% e mais da metade, 54,4%, estão nos estágios crítico e muito crítico. Isto significa dizer que são muito poucos aqueles alunos que desenvolveram as habilidades necessárias para o prosseguimento dos seus estudos e que os demais estariam acumulando déficits educacionais graves¹¹.

⁹ Ver: www.ibge.gov.br.

¹⁰ Ver: www.inep.gov.br.

¹¹ www.inep.gov.br. Resultados do Saeb 2003 Brasil, pp. 33 e 34.

Colaborando para esses dados, verifica-se que o analfabetismo funcional tem uma presença marcante, segundo dados do IBGE de 2003, é de 24,8% a taxa de analfabetismo funcional das pessoas de 15 anos ou mais de idade. Já pesquisa da Ação Educativa indica que 38% dos brasileiros podem ser assim considerados¹². Nesses 38%, foram incluídos os 8% de analfabetos absolutos, sendo que os demais pesquisados apresentaram níveis de habilidade de leitura e de escrita muito baixos. É bom lembrar que são tidos como analfabetos funcionais os segmentos da população com menos de quatro anos de escolaridade.

Os índices aqui apresentados mostram que a qualidade da escola brasileira ainda continua em questão. Ainda que se mostre necessário o aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação da educação, seja no que se refere aos indicadores, de maneira que possam melhor verificar as condições de nossos alunos no que diz respeito aos processos de construção do conhecimento, seja no que concerne à abrangência das áreas a serem avaliadas, ou ainda, à articulação dos mecanismos de avaliação em nível municipal, estadual e nacional, parece evidente a necessidade de que sejam repensados os fundamentos e as práticas que têm orientado as Secretarias de Educação e as escolas brasileiras¹³.

Que concepção de qualidade está subjacente às práticas escolares? É possível estabelecer relações entre a presença da repetência, evasão, distorção idade-série e analfabetismo funcional e essas práticas? De que qualidade está se tratando?

A qualidade do trabalho da escola ou de qualquer outra instituição social só pode ser analisada quando se pensa nos efeitos dos serviços que ela presta à sociedade, da qual é parte integrante. Se a escola pública brasileira não vem contribuindo, efetivamente, para a construção, por parte dos alunos e dos seus educadores, de processos de apreensão, resignificação e reconstrução de conhecimentos, ela não está cumprindo as finalidades que uma escola precisa ter no mundo contemporâneo.

¹² Ver: Pesquisa realizada pela Ação Educativa em parceria com o Instituto Paulo Montenegro, publicada pela Folha de São Paulo em 15/09/2003.

¹³ Vale observar que no texto "Avaliação de Políticas Educacionais" aponta-se claramente a necessidade da avaliação das redes de ensino e a auto-avaliação das escolas como parte de um processo de avaliação institucional que se articule com os processos institucionais de avaliação nos âmbitos estadual e federal.

2.1 O Papel Social da Escola

Uma análise do papel histórico da escola pública brasileira mostra que ela se estruturou, desde o seu início - e até hoje, em grande medida, assim se mantém - como uma escola de caráter seletivo, muito mais do que inclusivo, contribuindo para a manutenção das desigualdades sociais e econômicas. Isso vai expressar-se nas suas práticas pedagógicas, na sua organização, nas suas formas de avaliação. Essa herança histórica da escola torna ainda mais urgente a necessidade de discutir sobre o papel que ela deve exercer em uma sociedade cujos princípios constitucionais maiores, os quais devem orientar o fazer das instituições, são os princípios democráticos de participação, construção de autonomia, inclusão crítica e equidade.

Quais são as finalidades da educação escolar nos dias atuais? Que conteúdos, valores e atitudes as escolas e os sistemas educacionais vêm privilegiando? As práticas pedagógicas desenvolvidas nas escolas vêm favorecendo uma formação integral e solidária dos seus alunos? Quais são as finalidades da educação em países como o Brasil em que boa parte da população ainda não tem os seus direitos sociais consolidados?

A sociedade humana, vista em sua forma concreta e dinâmica, é constituída por muitos campos de luta e de relações que se entrecruzam, produzindo movimentos sociais que refletem disputas políticas, culturais e sociais. Assim, a depender dos fins que orientam os processos educacionais, podem ser fortalecidas, tanto práticas sociais que enfatizam a competição, tendo como lógica o lucro, quanto práticas democráticas que buscam a cooperação e o enfrentamento crítico dos conflitos e que reconhecem a existência de tensões entre as necessidades e interesses individuais e os valores e direitos coletivos.

Se o papel da escola é o de contribuir para a construção de uma nova ordem social, é possível orientá-la a aprender, ela mesma, e a ensinar a partir das divergências em favor de um objetivo democrático maior, sem deixar de enfrentar e compreender a natureza dos conflitos, dando lugar ao debate e à expressão das várias necessidades e das diferenças dos seus sujeitos. Isto poderia produzir um ambiente do qual resultem a assunção coletiva dos problemas, a cooperação voluntária no trabalho coletivo, a aprendizagem com qualidade

social e a repartição mais igualitária do poder e dos recursos. Se forem essas as finalidades maiores de uma educação que visa à construção de uma sociedade mais justa, elas só podem ser aprendidas e realizadas mediante um exercício contínuo e cotidiano de todos os que são por ela responsáveis.

Assim, uma das tarefas que se constituem como das mais fundamentais dos dirigentes municipais de educação é a da coordenação dos esforços na direção da construção de uma escola pública com qualidade social que tenha um papel significativo no município, porque será formadora de cidadãos críticos e atuantes, dotados dos instrumentos que permitam a participação ativa e transformadora na vida social, econômica e política do mundo contemporâneo. Para tanto, é de fundamental importância a criação de canais e fluxos que permitam a gestão, pela secretaria, da política educacional em pelo menos cinco direções: democratização do acesso, democratização da gestão, desenvolvimento da qualidade social da educação, financiamento e gestão administrativa. No que se refere em particular à qualidade social e ao desenvolvimento do trabalho pedagógico, estes canais e fluxos devem permitir o estabelecimento de uma relação sistemática entre secretaria e escolas voltada à elaboração de processos de investigação sobre os alunos, identificação de necessidades cognitivas e decisões sobre o currículo (conceituais e metodológicas).

Na sociedade contemporânea, o conhecimento teórico-técnico, auxiliado pelas tecnologias da informação e pela capacidade de invenção, vem se tornando a força produtiva de maior valor, fazendo com que a educação e a criatividade se constituam em meios necessários e indispensáveis para uma inserção crítica na vida social e no mundo do trabalho. Por essa razão, o risco da exacerbação das desigualdades entre países ricos e pobres é grande, como, também, a produção de uma nova forma de analfabetismo favorecedor da manutenção do processo de exclusão social. Sacristán¹⁴ afirma: “A sociedade do conhecimento coloca as desigualdades no terreno da inteligência e da cultura, as lutas sociais nas sociedades avançadas são vencidas ou perdidas, em grande parte, no terreno do simbólico, segundo a capacidade que tenham os significados divulgados para remodelar ou implantar o novo senso comum”.

¹⁴ SACRISTÁN, J. Gimeno. Poderes Instáveis em Educação. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999. p. 13.

Por isso é vital para os sistemas de ensino o estímulo a uma discussão local sobre a função social da educação como promotora da construção de um conhecimento que subsidie e sustente as ações voltadas para o desenvolvimento social e econômico. Cada vez mais, esse desenvolvimento se assenta, não só sobre a distribuição do conhecimento entre as pessoas e o conjunto da sociedade¹⁵, como também sobre a sua capacidade de gerar novos conhecimentos, de aprender a ressignificar a realidade que continuamente se transforma pela dinâmica de rede da qual faz parte, em vista do que se explica: “que o importante na sociedade atual não é apenas aprender e, sim, aprender a aprender¹⁶”.

2.2 As Inter-relações entre Educação e Desenvolvimento Local

As configurações que foram tomando o mundo contemporâneo, fruto do desenvolvimento da ciência, da tecnologia e de novas formas de relações sócio-culturais, vêm criando condições objetivas para que o homem seja, ao mesmo tempo, universal e tribal (local e não local), o que implica a necessidade do desenvolvimento de concepções, conhecimentos e práticas que devem extrapolar os limites do local, mas, simultaneamente, fortalecer os vínculos e a identidade com esse local. As mudanças que estão marcando a história recente das sociedades não são episódicas ou transitórias, mas se caracterizam pela rapidez com que estão ocorrendo, pela sua constância, pela sua imprevisibilidade e pelas suas conseqüências em todos os setores da atividade humana, implicando desafios com características que se expressam tanto na dimensão social quanto nas dimensões material e cultural¹⁷.

Dessa forma, o desenvolvimento da educação municipal, extrapolando a sua dimensão escolar, deve se orientar por duas proposições básicas: a) para que os municípios possam dialogar com o mundo globalizado, é preciso, em primeiro lugar, preservar e desenvolver aqueles aspectos que constituem a especificidade cultural, considerando que o espaço do município é o da formação de cidadãos capazes de enfrentar os novos desafios do mundo contemporâneo, mas com consciência de suas raízes históricas, conhecimento da produção cultural de seu povo, de forma a afirmar a sua identidade e, assim, poder estabelecer relações de igual para igual com os demais cidadãos do mundo; b) para que

¹⁵ ELMORE, Richard F. A reforma escolar e a nova economia. IN: MARCHESI, Álvaro e GIL, Carlos Hernández e col.) Fracasso escolar: uma perspectiva multicultural. Porto Alegre: Artmed, 2004.

¹⁶ DELORS, Jacques (org.). Educação: um tesouro a construir. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

¹⁷ Consultar VATTIMO, Gianni. A Sociedade Transparente. Lisboa: Edições 70, p. 11.

haja a plena participação do município na vida econômica, sócio-política e cultural do mundo contemporâneo, é preciso criar condições locais para essa participação, o que se faz pela ampliação das oportunidades educacionais, pelo desenvolvimento dos serviços sociais básicos, por uma atuação efetiva das instituições locais, pela realização de políticas públicas orientadas para a democratização dos bens sócio-culturais e econômicos que garantam uma vida digna e produtiva aos seus cidadãos.

As finalidades da gestão da educação municipal devem ser percebidas em suas amplas dimensões e nas suas inter-relações com as finalidades de outros setores da sociedade, de forma que, ao se questionarem as desigualdades sociais, a educação praticada no município possa contribuir¹⁸, de fato, para a construção de novas relações sociais que permitam o enfrentamento das contradições, incertezas e transitoriedades do mundo contemporâneo, sem perder de vista os ideais éticos e democráticos que devem orientar o fazer humano.

Para tanto, é indispensável superar as práticas usuais de fragmentação e desintegração das ações, de superposição de iniciativas e de competição entre as diferentes esferas de poder que, muitas vezes, fazem com que os esforços empreendidos tornem-se inócuos. Por exemplo, estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sobre medidas de correção da distorção idade-série¹⁹ revelam que os programas educacionais voltados para a superação desse grave problema da educação brasileira têm sido ineficazes em decorrência de: a) falta, por parte dos gestores educacionais, de visão de conjunto da problemática e de ações globais correspondentes; b) focalização das condições de melhoria em estratégias setorializadas; c) descuido quanto a processos de gestão; d) falta de cuidado com o planejamento e constituição adequada de equipes de coordenação de trabalhos; e) ausência de estratégias de monitoramento e avaliação contínuas das ações, dentre outros aspectos. Convém ressaltar, portanto, que é a coerência política entre a prática gestora e o projeto democrático de educação anunciado que propiciará a qualificação das ações implementadas no município.

¹⁸ Ver MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. Qualidade do ensino básico e igualdade de oportunidades. IN: MENDONÇA, Rosane e URANI, André (org.) Estudos sociais e do trabalho. vol. 1. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.

¹⁹ PARENTE, Marta Maria Alencar e LÜCK, Heloísa. Mecanismos e Experiências de Correção de Fluxo Escolar no Ensino Fundamental. Texto para discussão nº 1032. Ipea, 2004. p. 08.

2.3 A Amplitude dos Desafios da Educação Municipal

Os desafios colocados para os municípios, tanto na LDB, quanto no Plano Nacional de Educação, como na pauta dos movimentos reivindicatórios dos profissionais da educação em prol da construção efetiva de uma educação escolar com qualidade social, podem ser traduzidos nas seguintes demandas: a) a ampliação do atendimento à Educação Infantil; b) o fortalecimento do Ensino Fundamental, orientado para a aprendizagem consubstanciada em um currículo crítico e emancipatório; c) a oferta de oportunidades educacionais a jovens e adultos, com o objetivo de resgatar os seus direitos sociais básicos; d) o atendimento às peculiaridades sociais e multiculturais da educação do campo, da educação indígena e da educação especial.

Considerando-se a amplitude desses desafios, cabe ao dirigente municipal de educação mobilizar o município como um todo, buscando o apoio dos vários setores da sociedade, bem como o do estado e da União para uma atuação conjunta. É necessário acentuar que, se o art. 11 da LDB, no seu inciso V, define as competências do município como: “oferecer a Educação Infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o Ensino Fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino”, isso não desobriga as outras esferas de poder das suas responsabilidades com a educação municipal, nem retira a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação de buscar a ampliação de oportunidades educacionais e de acompanhar o desenvolvimento dos demais níveis de Ensino – Médio e Superior – no seu município.

Em consonância com as formulações apresentadas no texto “Educação no contexto do Desenvolvimento com Igualdade Social”²⁰, deve-se indicar que a educação com qualidade

²⁰ No referido texto, o conceito de qualidade social supõe que o trabalho com o conhecimento – científico, tecnológico, filosófico e artístico - deve se dar em termos de resignificação e construção (não de reprodução), nos marcos de valores éticos como a solidariedade, a cooperação e a responsabilidade. Tal processo de conhecimentos e valores deve estar voltado ao desenvolvimento pleno das potencialidades de cada ser humano, à compreensão da sua relação com a natureza, a sociedade e a cultura, no tempo e no espaço e na afirmação de valores éticos que os tornem referência para conhecer e para ser. De tal maneira que aqueles que passam pela escola desenvolvam autonomia intelectual, se tornem sujeitos, exercitem a liberdade, exerçam a cidadania e contribuam para o desenvolvimento dos lugares onde vivem, a partir do desenvolvimento de capacidades como: observar, identificar, representar, comprar, relacionar e generalizar, visando ao desenvolvimento do pensamento crítico, à ampliação das condições de criação, de escolha, de decisão. A perspectiva da qualidade social supõe a incorporação, no processo pedagógico, das experiências culturais e sociais dos educandos; supõe a consideração de sua identidade: condições biofísicas, de gênero, étnicas, cognitivas e afetivas para que o processo de construção do conhecimento se funde em relações dialógicas e no respeito efetivo às diferenças, aos ritmos, tempos e dinâmicas de cada aluno.

social é aquela que desperta nos sujeitos um permanente desejo de aprender para atuar, de compreender melhor o mundo em que vive, de ter contínuo acesso aos bens simbólicos e culturais, às inovações tecnológicas – patrimônio da humanidade –, para neste mundo interferir, humanizando-o. Isto só é possível, quando ficam asseguradas as possibilidades de ir além do Ensino Fundamental, considerando que “uma educação básica bem sucedida suscita o desejo de continuar a aprender (...) tanto no seio do sistema formal quanto em outros âmbitos²¹”.

O regime de colaboração, assegurado pela Constituição Brasileira e pela legislação educacional vigente, só faz sentido segundo essa perspectiva. Há, mais do que nunca, a necessidade de fazer com que esse regime de cooperação entre União, estados e municípios se efetive de fato, de modo que se possa superar a existência de redes de ensino paralelas e desarticuladas, a fragmentação administrativa e a má qualidade da educação nacional daí decorrente, dando um novo caráter e uma nova dimensão ao papel que a educação pode ter no desenvolvimento de cada município e do Brasil.

É principalmente com iniciativas governamentais de âmbito federal, estadual e municipal, todavia articuladas e solidárias, que se pode, de fato, promover e estimular mudanças na estrutura e na dinâmica da educação brasileira. Paralelamente, faz-se necessário, também, estimular a vigilância regular e sistemática, tanto dessas instâncias governamentais, pelo acompanhamento e a avaliação das políticas implementadas e de seus resultados, quanto da sociedade em geral e, particularmente, dos conselhos de participação social.

3. PRINCIPAIS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL E OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA GESTÃO PEDAGÓGICA DA EDUCAÇÃO ESCOLAR

O princípio maior pelo qual devem se pautar as instituições públicas brasileiras é o democrático. A gestão pedagógica da educação escolar, portanto, deve ser por ele orientada. Contudo, como esse princípio maior pode se efetivar no dia-a-dia do trabalho do dirigente municipal de educação? Pela criação de espaços e instrumentos de participação, pelo desenvolvimento de processos e mecanismos de inclusão crítica, pela promoção da autonomia coletiva e da equidade social e econômica.

²¹ DELORS, op. cit. p.105.

Ao se considerarem os desafios postos hoje para os municípios brasileiros, como a gestão pedagógica da educação escolar poderia ser por esses princípios orientada?

É necessário, antes de tudo, destacar que se os desafios foram aqui agrupados por categorias ligadas aos segmentos populacionais que devem ser atendidos pela escola, isto não significa que eles devam ser tratados isoladamente e de forma pontual, pois fazem parte de um mesmo continuum que é a Educação Básica, cujos efeitos de uns sobre os outros são visíveis. Se existem jovens e adultos analfabetos ou semi-alfabetizados, se existem tantos analfabetos funcionais, se existem tantos alunos com defasagem idade-série, pelo menos dois conjuntos de fatores são determinantes para isso: a) fatores extra escolares – pobreza da família, por exemplo, que gera a necessidade do abandono da escola para trabalhar; b) fatores intra-escolares como: falta de acesso à Educação Infantil e processos de exclusão escolar, derivados de práticas pedagógicas desarticuladas, sem sentido, sem vinculação com a vida dos alunos e que não produziram aprendizagens significativas e não possibilitaram a criação de vínculos efetivos com o conhecimento escolar.

Colocar em prática os princípios democráticos é realizar uma ação que contemple a todos os desafios, segundo uma compreensão de que é preciso organizar o sistema educacional para fazer fluir o processo de escolaridade da população, garantindo oportunidades para que o maior número possível de cidadãos tenha acesso, pelo menos, à Educação Básica como um todo. Porém, é também preciso ter clareza de que a escola é o espaço, por excelência, de encontro da diversidade em todas as suas dimensões: sociais, culturais, ligadas à história educativa de cada aluno, de idade, de gênero, de etnia, bem como ligadas a características pessoais. Ela é o encontro, também, dos diferentes espaços/tempos educativos existentes no município. Assim, a polifonia de vozes, a diversidade de experiências, de necessidades, de expectativas dos que dela participam precisam ser consideradas em toda e qualquer iniciativa que pretende o desenvolvimento de uma educação com qualidade social.

Por outro lado, é importante destacar que não se faz educação de qualidade sem o necessário suporte financeiro. Nesse sentido, cabe ao dirigente municipal de educação estar voltado para esse aspecto indispensável da gestão pedagógica: dotar as escolas de recursos necessários para a realização das ações propostas e estar permanentemente

atento às possibilidades de captação de novos recursos, seja pela realização de projetos viabilizados pelo FNDE ou por outras instâncias governamentais, seja pela participação nas lutas pela ampliação dos recursos públicos para a educação.

O dirigente municipal de educação passa, segundo a legislação atual, a ser o ordenador das despesas da educação e, por isso mesmo, precisa, ao promover a qualidade da educação conforme planejado, ter uma noção clara das regras que ordenam o financiamento da educação pública no Brasil. A ele compete, juntamente com os seus assessores, coordenar a formulação, com base no orçamento do município e no conhecimento das fontes de financiamento e das leis que dispõem sobre as despesas com manutenção e desenvolvimento da educação, do seu orçamento anual e acompanhar sistematicamente o seu planejamento e a sua execução. Para responder aos desafios postos hoje para a educação municipal, torna-se necessário o desenvolvimento de competência para lidar com os instrumentos e mecanismos relativos ao financiamento, o que possibilita, dentre outras coisas, que o planejamento educacional seja feito de forma mais efetiva, com utilização racional dos recursos disponíveis, orientada pela clareza das áreas em que o município precisa investir mais e de onde se concentram os pontos críticos que devem se constituir em pautas de lutas por condições que promovam, de fato, a equidade, a inclusão e a educação com qualidade social.

3.1 Ampliação do Atendimento à Educação Infantil

Segundo os Resultados Preliminares do Censo Escolar de 2003, das 13 milhões de crianças brasileiras de 0 a 3 anos, apenas 1.236.814 (9,5%) estão freqüentando creches. Na pré-escola, são 5.160.787 (51,6%), de um total de um pouco mais de 10 milhões de crianças na faixa de 4 a 6 anos. Esses dados mostram a existência de uma enorme demanda não atendida, bem como muitas formas de subatendimento, fazendo com que situações de iniquidade continuem persistindo. Por exemplo, um estudo conduzido no Rio Grande do Sul, nos anos 90, “revelou uma tendência à baixa de qualidade na proporção do aumento da pobreza atendida, seguindo o modelo perverso que determina que pobre seja atendido pobremente²²”. Uma situação dessa ordem deve ocorrer também em outras partes do Brasil,

²² Plano de atenção à infância: objetivos e metas da área pedagógica/ Coord. de Yvani Souza Ávila e Maria Luiza Merino Xavier. Porto Alegre: Mediação, 1997. Cadernos de Educação Infantil, v.4, p. 7.

principalmente nas regiões Norte e Nordeste, que apresentam os mais baixos indicadores educacionais, conforme atestam os dados apresentados no Plano Nacional de Educação, na seção referente ao diagnóstico desta etapa da Educação Básica.

Essa condição de iniquidade deve-se tanto a inadequações conceituais sobre o papel e o significado das creches e da pré-escola na formação do aluno, quanto a questões ligadas ao financiamento e aos focos das políticas públicas. Não se trata de retomar aqui essas discussões, mas precisa ser destacado que, para que as crianças brasileiras tornem-se pessoas participativas, é preciso dar-lhes condições para isso desde os primeiros anos de sua existência. Além do mais, os princípios de inclusão e de equidade só podem ser exercitados, de fato, se são oferecidas a essas crianças oportunidades de acesso e permanência nas instituições, com a qualidade necessária ao desenvolvimento integral como pessoa humana. Assim, uma gestão pedagógica que visa à construção de uma educação local e regional com qualidade social deve ter, como um dos seus focos principais, o desenvolvimento das instituições públicas e privadas de Educação Infantil.

Diante disso, um primeiro aspecto a se considerar é a necessidade de promover, no município, discussões sobre a Educação Infantil, buscando mobilizar tanto a comunidade educacional quanto os demais setores da sociedade para fazer cumprir um direito básico da criança brasileira, que é o do atendimento às suas necessidades de educação e saúde. Cabe ao dirigente municipal desenvolver ações de articulação entre os setores de educação, saúde e assistência social para a ampliação do seu atendimento e para a manutenção, o acompanhamento e a avaliação das instituições de Educação Infantil existentes no município. Essa articulação deve ter como objetivo maior o desenvolvimento de programas integrados que visem: a) à superação de problemas relativos ao seu financiamento; b) à definição de seus quadros de pessoal tanto em termos de número quanto de nível de formação; c) ao seu projeto político-pedagógico.

Em segundo lugar, é indispensável acompanhar como vem ocorrendo o atendimento às crianças nas creches e pré-escolas existentes, zelando pela qualidade dos serviços oferecidos pelas diversas instituições locais, públicas e particulares.

Nessa direção, é importante indicar a importância de que as Secretarias Municipais de Educação orientem e levem a efeito políticas de reflexão crítica e sistemática sobre o

currículo que promovam a formação permanente dos educadores e a instituição de mecanismos de avaliação dos processos de desenvolvimento das crianças em todos os níveis: afetivo, físico e cognitivo, como aspectos indissociáveis na infância. Para tanto, é fundamental que ocorram reuniões pedagógicas nas unidades, como espaços privilegiados para a concretização da política pedagógica. Tais políticas devem se desenvolver de maneira articulada, a partir do diálogo sistemático e organizado entre as unidades escolares e a Secretaria, em prol de uma educação que contribua para que as crianças sejam respeitadas e valorizadas em suas características. Desta maneira, consideramos que algumas questões podem guiar a reflexão: Em que condições se encontram as escolas em relação à estrutura e ao funcionamento? - Quais são as condições de higiene, conforto, salubridade e qualificação dos professores e auxiliares? - As instituições de Educação Infantil possuem projetos políticos-pedagógicos? - De que modo os aspectos específicos da educação de crianças estão sendo considerados na elaboração e no desenvolvimento desses projetos? - Que práticas pedagógicas estão sendo desenvolvidas?

A legislação atual indica que cabe ao Conselho Municipal de Educação a função de coordenar o processo de oficialização ou de regularização das escolas de Educação Infantil do município. No entanto, é preciso que se tenha muito cuidado para que essa função não se torne meramente formal. É mais do que urgente que as instituições de ensino da Educação Infantil percam o caráter meramente assistencialista que imperou e continua imperando, em grande medida, no Brasil, passando a assumir, de fato, a perspectiva eminentemente pedagógica e política da sua existência; é nesta direção que deve atuar o acompanhamento feito pelo Conselho Municipal de Educação.

3.2 Fortalecimento do Ensino Fundamental, orientado por um Currículo Crítico e Emancipatório

A quase universalização do atendimento no Ensino Fundamental não foi acompanhada da qualidade desejada. Além das diferenças marcantes entre as regiões brasileiras, no que se refere ao desempenho dos alunos desta etapa da Educação Básica (taxas de reprovação e médias alcançadas nas provas do Saeb, por exemplo), as distinções entre o desempenho dos alunos da zona rural e da zona urbana são marcantes, indicando a persistência de situações de iniquidade.

Ao lado disso, outros estudos²³ voltados para entender o contexto das escolas do Ensino Fundamental dão indicações de quão precárias são, na maioria das vezes, as condições materiais e físicas de trabalho de professores, alunos e funcionários, sendo que essas condições são bem piores nas escolas rurais e da periferia das grandes cidades. Ou seja, a lógica de escolas pobres para os mais pobres ainda se faz muito presente na educação brasileira.

Muitas são as escolas de Ensino Fundamental, principalmente as de 1ª a 4ª séries, que não possuem quadras esportivas ou mesmo espaços para os alunos brincarem e estabelecerem trocas espontâneas com os seus pares. A falta de bibliotecas ou de salas de leitura é também bastante evidente. Segundo dados do Censo Escolar de 2003, levantados pelo Inep/MEC, o percentual de alunos de 1ª a 4ª séries que freqüentam escolas com bibliotecas aumentou muito pouco de 1999 – 44,1%, para 2003 – 45,9%.

Também os dados do Censo Escolar de 2003 revelam que o percentual de alunos de 1ª a 4ª séries que freqüentam escolas com acesso à Internet passou de 6% em 1999, para 27% em 2003 e com laboratório de informática passou de 6,4% em 1999, para 16,7% em 2003. Se por um lado isso poderia ser considerado um avanço, por outro há de se discutir que os aumentos nos percentuais não são proporcionais à necessidade que vem sendo cada vez maior de inclusão digital da população brasileira. Além do mais, é bom se ter clareza de que essa inclusão só pode ocorrer se as tecnologias forem disponibilizadas e usadas para promover uma maior participação dos cidadãos na vida contemporânea. Todavia parece que não é isso que vem ocorrendo.

Muitos laboratórios de informática foram instalados nas escolas brasileiras e poucos funcionam, por falta de manutenção e assistência técnica. Um estudo da Unesco sobre políticas públicas para a juventude mostra que: "...na prática, os gestores dos programas educacionais criaram políticas para dotar as escolas com a infra-estrutura tecnológica – redes locais de computadores ligados à Internet e, ocasionalmente, softwares de gestão de cursos e conteúdos –. mas minimizaram o valor das estratégias pedagógicas para permitir

²³ Ver dados do Saeb 2001 [e] PORTELA, A L., BASTOS E. VIEIRA, S., MAIA, M. H. e MATOS, K. Conhecendo o Universo da Sala de Aula: estudo de observação de sala de aula na Bahia e no Ceará. Brasília: MEC/Projeto Nordeste, Série Estudos, 1998 [e] FULLER et al. Raising Children's Early Literacy in Northeast Brazil. Comparative Education Review. Vol.43, nº 1, February 1999.

os seus usos adequados a fim de preparar a escola para as transformações e mudanças subseqüentes²⁴”

Essas mesmas pesquisas vão, ainda, indicar a pobreza da sala de aula também em termos das práticas pedagógicas ali desenvolvidas. Um dos dados que chamam a atenção é a quantidade de tempo utilizado pelos alunos para atividades de cópia mecânica: os alunos copiam os deveres da aula, depois os deveres a serem feitos em casa e assim praticamente passam a maior parte do turno de trabalho escolar. Os materiais mais utilizados são o quadro de giz, os cadernos e os livros dos alunos. Além disso, a participação dos alunos no planejamento do dia de trabalho é muito pequena e, de modo geral, são utilizados os livros didáticos como os únicos “orientadores do fazer” de alunos e professores. Práticas que estimulem a verbalização, a leitura, a interpretação de situações, a proposição de exemplos e de idéias foram muito pouco constatadas.

Em classes de 1ª série, que significam, para uma grande parte dos alunos brasileiros, o primeiro momento de contato com a escola, não há uma focalização na alfabetização, sendo que os livros didáticos nelas utilizados supõem uma criança já leitora e não uma criança em processo de iniciação do letramento e da alfabetização. Do mesmo modo, os professores, em geral, por não terem uma boa formação e a autonomia intelectual para propor outras atividades e práticas, ficam dependentes desses livros, desconhecendo as dificuldades dos alunos e reforçando, assim, o fracasso escolar.

É fundamental destacar que a distorção idade-série, ou seja, a idade maior de alunos em relação à série cursada, é resultante do ingresso tardio na escola e, sobretudo, da reprovação, da repetência e da evasão temporária ou do abandono intermitente. É durante a 1ª e a 5ª séries que se concentram os maiores percentuais de alunos fora da faixa etária esperada; pesquisas do Saeb/Inep/MEC mostram que a grande maioria dos alunos entra no sistema na idade esperada, mas é retida por inadequações do próprio sistema. Além disso, as avaliações de desempenho em Língua Portuguesa e em Matemática indicam que quanto mais alta a idade do aluno, menor vai ser a sua proficiência média. Os alunos que apresentaram maior distorção idade-série, em razão, até mesmo, da repetência, tenderam

²⁴ Políticas públicas de/para/com juventudes. – Brasília: Unesco, 2004 p. 37.

a ter proficiência bem menor. Tal resultado vem, mais uma vez, confirmar que a repetência não conduz à aprendizagem dos conteúdos escolares e, bem possivelmente, dificulta-a pelos seus impactos negativos na auto-estima e na motivação do aluno.

Os programas de aceleração de aprendizagem desenvolvidos nos últimos anos e que são, na verdade, tentativas remediadoras da situação não têm tido os efeitos desejados. Mais do que programas dessa ordem, são necessárias medidas que evitem a ocorrência da distorção idade-série e que são aquelas tomadas no espaço/tempo das classes regulares – desde o primeiro momento de entrada do aluno na sala de aula e na escola - desenvolvendo currículos capazes de torná-los sujeitos de sua própria aprendizagem e que considerem as diversidades e diferentes manifestações culturais e sociais que fazem parte da vida desses alunos.

Muitos outros aspectos do cotidiano das escolas públicas brasileiras poderiam ser aqui destacados, mas esses são suficientes para indicar a necessidade de mudanças urgentes tanto nas formas de conceber, quanto de operacionalizar os processos de ensino-aprendizagem que vão permitir superar os altos índices de distorção idade-série e o analfabetismo funcional que as práticas usuais das escolas vêm produzindo.

Diante disso, alguns aspectos básicos da vida da escola devem ser objeto de preocupação constante do dirigente municipal e da equipe de suporte pedagógico da Secretaria de Educação: - Quais as séries que apresentam os maiores índices de distorção idade-série? - Que tipo de acompanhamento pedagógico tem sido dispensado para detectar e solucionar esses problemas? - Que medidas precisam ser tomadas para garantir a aprendizagem efetiva dos alunos e evitar o elevado percentual de alunos com distorção idade-série? - O que precisa ser feito para evitar o ingresso tardio na escola? - Existe alguma correspondência entre a incidência da evasão escolar e o calendário da produção agrícola ou de outros acontecimentos no município? - Havendo esse tipo de ocorrência, seria justificável uma mudança de organização das atividades ou do calendário pedagógico? - Em que áreas do currículo os alunos apresentam maiores dificuldades de aprendizagem? - Os currículos escolares contemplam as relações étnicas²⁵? - Quem participa das decisões curriculares? -

²⁵ Ver a esse respeito a Resolução n. 01, de 17 de junho de 2004, do Conselho Nacional de Educação (Conselho Pleno) e que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.

Por quê? - As escolas rurais dispõem dos mesmos equipamentos e materiais que as escolas urbanas?- O que vem sendo feito para solucionar as desigualdades de oportunidades educacionais entre a área rural e a urbana, até mesmo em termos pedagógicos? - As escolas rurais e urbanas apresentam condições físicas e materiais para atender bem os alunos com dificuldades especiais?

Portanto, pode-se concluir que a garantia do ingresso, da permanência e da aprendizagem dos alunos no Ensino Fundamental se assenta na definição de políticas consistentes pelos sistemas de ensino e de processos efetivos de gestão. É fundamental, desse modo, que a gestão seja, em sua prática cotidiana, uma ação política comprometida com a permanente construção de um trabalho que tenha, como seu foco principal, a qualidade social da educação.

Para isso, chama-se a atenção para alguns pontos que devem ser considerados pelos gestores, seja o dirigente municipal, sejam os gestores escolares. Apesar da diversidade de enfoques sobre o tema²⁶, é possível indicar algumas variáveis que vêm influenciando o trabalho da escola e que podem ser tomadas como indicadores para uma avaliação das suas práticas: a) o modo pelo qual a escola está estruturada e organizada; b) o tipo de gestão que nela se desenvolve; c) a qualidade de suas instalações e equipamentos; d) a variedade e a disponibilidade de material didático; e) as formas de utilização do espaço/tempo da aula e da escola; f) a formação pedagógica do seu corpo docente e sua condição de trabalho, aí incluídos salários condizentes e o tipo de comprometimento com o trabalho que realiza; g) o conhecimento das características dos seus alunos e as expectativas que deles se tem; h) os tipos de interação professor/aluno e aluno/aluno que ocorrem em sala de aula e no entorno escolar; i) os tipos de relações estabelecidas entre as experiências trazidas pelos alunos e o conhecimento científico; j) os níveis e tipos de participação da comunidade escolar e da comunidade que cerca a escola; l) a existência e a implementação de projetos político-pedagógicos construídos coletivamente e que expressem a visão compartilhada da escola que se deseja ter, m) a existência de reuniões pedagógicas sistemáticas e organizadas

²⁶ Ver os seguintes trabalhos, entre outros: www.inep.gov.br: Boa Escola: evidências do SAEB. [e] NÓVOA, António. Para uma análise das instituições escolares. In: As Organizações Escolares em Análise. Coordenação de António Nóvoa. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995. p. 13 a 43. [e] PORTELA, Adélia & ATTA, Dilza. Indicadores de Qualidade da Escola: Base para a Construção de Critérios Orientadores da Gestão da Educação. Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III. Organizado por Maristela Marques Rodrigues e Mônica Giágio. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

que produzam o registro e, portanto, a memória da experiência, de maneira que se possa avaliar o trabalho de forma constante e favorecer o processo de elaboração a partir da ação-reflexão-ação.

3.3 Oferta de Oportunidades Educacionais a Jovens e Adultos, com vistas ao Resgate dos seus Direitos Sociais Básicos

A população de jovens e adultos que se encontra sem acesso à educação ou com baixa escolaridade constitui-se em um segmento expressivo nos municípios brasileiros. Apesar dos esforços feitos, os programas específicos dirigidos à redução do analfabetismo e à elevação da escolaridade do brasileiro não têm alcançado os efeitos desejados. Alguns fatores são responsáveis por essa situação, como: a descontinuidade das políticas, com sua conseqüente falta de prioridade para essa modalidade de ensino; a falta de preparação dos professores e a decorrente improvisação das práticas pedagógicas; a escassez de recursos financeiros; a ausência de sistemas de acompanhamento, registro e análise dos programas executados.

O reconhecimento das relações existentes entre a Educação de Jovens e Adultos e o desenvolvimento social pode ser identificado em inúmeras declarações firmadas em eventos importantes tanto realizados no Brasil, quanto em colóquios internacionais. Assim, é fundamental para o desenvolvimento social, humano e econômico do município uma atenção especial na construção das condições efetivas para a realização de programas voltados para esse segmento. Os princípios de participação e de inclusão e de equidade devem ser os orientadores das ações desencadeadas. Para tanto, é preciso ter clareza de que essas condições devem ir além dos compromissos com a expansão das oportunidades de estudos, expressas nos números de matrículas ou vagas oferecidas nas escolas e nos programas de ensino. Elas incidem, principalmente, nas formas específicas de processos de ensino-aprendizagem próprias para a faixa etária correspondente, na qualificação de pessoal docente, nas especificidades do material didático e nas orientações pedagógicas. Incidem também sobre a superação da infantilização das práticas pedagógicas usuais e pela possibilidade real de participação e de protagonismo dos jovens e adultos no seu próprio processo de construção de conhecimentos e pelo reconhecimento de que esse segmento traz consigo uma história de vida que deve ser valorizada e ressignificada no confronto com o conhecimento escolar.

Nesse trabalho, não se pode deixar de considerar a importante produção brasileira existente na área, a qual tem sua origem nos trabalhos de Paulo Freire, nem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos²⁷. Com base nesse referencial, o currículo deve ser orientado para o desenvolvimento da capacidade pelo aluno de: posicionar-se; propor idéias; elaborar projetos pessoais; participar de forma cooperativa de projetos coletivos; organizar-se em função de metas eleitas; e participar da gestão de ações coletivas, com vistas à construção da autonomia intelectual e social, como consequência do processo de construção de conhecimentos e do desenvolvimento de valores. Também aqui o processo de elaboração dos educadores, nas reuniões pedagógicas, em diálogo com a Secretaria é fundamental.

Considerando a amplitude e a complexidade do trabalho com jovens e adultos, é preciso buscar parcerias entre os três níveis de governo, instituições públicas e privadas, movimentos sociais e sociedade de uma maneira geral. Porém, é preciso que não se perca de vista a responsabilidade política dos governos federal, estadual e municipal para o cumprimento desse seu dever constitucional.

3.4 O Atendimento às Peculiaridades da Educação do Campo, da Educação Indígena e de Diferentes Grupos Sócio-Culturais

Apesar do reconhecimento da necessidade de realização efetiva de políticas sociais públicas voltadas para a área rural, são os movimentos sociais e as organizações não-governamentais, mais do que as organizações oficiais, que vêm tentando construir novas bases para a educação da população brasileira que vive no campo. Um exemplo claro dessa situação é que somente em abril de 2002 foram instituídas as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo²⁸, quando as diretrizes para as demais áreas de ensino já vinham sendo aprovadas desde 1998. É bom lembrar que aproximadamente 32 milhões de brasileiros vivem no campo.

²⁷ BRASIL, Resolução CNE/CEB nº 1, de 05 de julho de 2000. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.

²⁸ BRASIL, Resolução CNE/CEB nº 1 de 03 de abril de 2002. Estabelece as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.

Ao se tratar desse tema, é fundamental considerar a concepção ampliada de educação do campo contida no Parecer que referencia as Diretrizes Operacionais: “A educação do campo, tratada como educação rural na legislação brasileira, tem um significado que incorpora os espaços da floresta, da pecuária, das minas e da agricultura, mas os ultrapassa ao acolher em si os espaços pesqueiros, caiçaras, ribeirinhos e extrativistas. O campo, neste sentido, mais do que um perímetro não urbano, é um campo de possibilidades que dinamizam a ligação dos seres humanos com a própria produção das condições da existência social e com as realizações da sociedade humana.”

Diante disso, algumas questões tornam-se básicas: - O que se caracteriza hoje como urbano e como rural no Brasil? - Seria mais adequado falar do binômio campo e cidade?- O que distingue um espaço do outro? - Que tipo de educação deve estar presente nas escolas do campo? - O que ela deve ter de específico?

Muito mais do que o espaço geográfico, o campo deve ser entendido como um lugar social de produção de vida e de cultura e como um lugar de constituição de sujeitos sociais. Nessa perspectiva, são os sujeitos da aprendizagem que dão as referências para a organização curricular. Além dos princípios universais que constam nas Diretrizes Curriculares Nacionais para cada nível de ensino, existem questões específicas de cada lugar onde a escola está – floresta, litoral, zonas de pecuária, entre outras que devem dar o contexto e o sentido desses princípios universais.

O que se observa, no entanto, é que as escolas brasileiras que atendem a população do campo, de um modo geral, sejam municipais ou estaduais, ainda se orientam pelos paradigmas das produções do espaço urbano e seus currículos e práticas, pouco se distinguem daqueles que são desenvolvidos nas escolas da cidade. As especificidades, bem como a variedade das características do campo, são bem menos contempladas pelas práticas pedagógicas, do que se poderia esperar, em vista da produção existente hoje no País como resultado das inúmeras experiências realizadas pelos movimentos sociais. O que ainda é marcante é que os sistemas de ensino não vêm estabelecendo a necessária e importante vinculação com eles, não havendo a predominância do diálogo entre esses movimentos e as escolas públicas.

É possível encontrar, em uma mesma área geográfica do município, escolas que trabalham com concepções e perspectivas completamente diferentes. Em alguns municípios das

regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, onde o Fundescola/MEC vem atuando com o Projeto Escola Ativa, há, em um mesmo município, escolas que recebem diretrizes do referido Projeto e outras que são orientadas por propostas pedagógicas oriundas de movimentos sociais ou de organizações não- governamentais. Ainda que se considere a diversidade de proposições e de idéias como um aspecto fundamental da vida democrática, não se pode deixar de perceber que o avanço na solução dos problemas da educação do campo só ocorrerá a partir de um diálogo efetivo entre as várias iniciativas educacionais existentes, com vistas à superação de ações desarticuladas, pontuais e, muitas vezes, concorrentes e antagônicas.

Para tanto, torna-se necessário o esforço no sentido de congregar as diversas iniciativas²⁹ que atuam direta e indiretamente com educação no campo no município, estimulando e assegurando a comunicação e a troca de experiências entre elas, buscando formular propostas de ação a serem compartilhadas e assumidas conjuntamente. Somente assim, a escola pode se transformar em um espaço público de investigação e de articulação de experiências e de estudos e em centro de construção de conhecimento sobre a realidade local, possibilitando ao cidadão interferir na qualidade de vida da comunidade. Vale ressaltar que tal processo não pode prescindir da articulação com os vários campos do conhecimento humano (científicos, artísticos, filosóficos e tecnológicos). Neste sentido, tanto o conhecimento da realidade local, quanto o conhecimento sobre as formas como os alunos internalizam esses saberes, constituem a materialização das relações dialógicas indicadas como fundamentais nos processos pedagógicos relativos a todos os níveis de ensino.

No que se refere às escolas indígenas, mesmo estando a cargo da União e dos estados a oferta da educação indígena³⁰, é importante que os municípios não apenas conheçam como estão organizadas as escolas nas aldeias, mas também se envolvam, atuando em regime de colaboração com os demais entes federativos. Ao fazê-lo, é importante ter em vista algumas questões: - Qual a formação dos professores que estão atuando nas escolas de comunidades indígenas? - Eles recebem orientação pedagógica sistemática para atender às

²⁹ Entre as diversas iniciativas, podem ser citadas: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); as Escolas Famílias Agrícolas, com suas entidades representativas: a União Nacional das Escolas Família Agrícola e a ACAFAR, no sul do Brasil; Rede das Escolas Famílias Agrícolas Integradas do Semi-Árido (REIFASA); MOC - Movimento da Organização Comunitária; Projeto Semear, ligado à CUT, entre outras.

³⁰ BRASIL. Resolução CNE/CEB n. 03, de 10 de novembro de 1999 que fixa Diretrizes Nacionais para o Funcionamento das Escolas Indígenas e dá outras providências.

especificidades étnicas e culturais dos alunos? - Como está organizado o currículo escolar? - Ele tem sido construído considerando as características étnicas e culturais da comunidade e dos alunos, mas sem perder de vista a base comum do currículo em âmbito nacional? - Que oportunidade de trocas entre as escolas indígenas e as demais escolas municipais estão sendo promovidas pelo município?

Em muitos municípios existem comunidades afrodescendentes organizadas em núcleos, de acordo com os seus aspectos culturais, denominados de quilombos. Se elas se fazem presentes no município, torna-se necessário um trabalho da Secretaria de Educação voltado para o desenvolvimento de ações educacionais que tenham como base os seus modos de produção de cultura e de vida. Em vista disso, podem ser feitas algumas reflexões: - A secretaria planejou uma proposta de trabalho específica para essas comunidades? - Como essas escolas estão organizadas? - Quais são as condições físicas e materiais dessas escolas? - Os professores pertencem às comunidades e receberam formação específica? - Como vem ocorrendo a orientação pedagógica sistemática ao trabalho escolar? - Os currículos das escolas incluem os valores, a cultura, a história e as condições de vida dos quilombos?

Além dessas questões, no trabalho de articulação e de construção de políticas municipais, são alguns aspectos da educação do campo que não podem deixar de ser considerados pelo dirigente municipal de educação: a existência de classes multisseriadas, os problemas relacionados com o transporte escolar e os resultados das iniciativas de nucleação das escolas.

Quanto às classes multisseriadas, essas são bastante numerosas, principalmente em estados com regiões rurais mais extensas e em áreas de população rarefeita, constituindo-se, em muitos casos, na única possibilidade de levar a escola até as crianças de diversas localidades. Ao discutir o papel social das classes multisseriadas, Atta³¹ relembra a afirmação de Anísio Teixeira: “Quanto mais modesto o vilarejo, mais larga a função da escola, verdadeira instituição de civilização”, e indica que a simples presença da escola cria condições de novas aprendizagens não apenas para as crianças, mas para os adultos também: novos

³¹ ATTA, Dilza. Escola de Classe Multisseriada: reflexões a partir da leitura de relatório de pesquisa. Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal – PRADEM. Salvador: UFBA, FCM, 2003. Série Grupos de Estudos, p. 15.

rituais; novos símbolos; descoberta de seus direitos, se a escola tem um projeto pedagógico voltado para a construção da cidadania; acesso às novas tecnologias, entre outros Assim, o trabalho nessas classes precisa receber um grande apoio da Secretaria de Educação, devendo contar com professores bem preparados para trabalharem com as peculiaridades locais e com a diversidade de idades, experiências e saberes dos seus alunos - o que pode ser muito enriquecedor para todos - e um processo de elaboração constante e organizado envolvendo as equipes das escolas e da Secretaria, voltado ao desenvolvimento do currículo.

Para além das questões ligadas ao financiamento do transporte escolar, ponto de preocupação contínua dos dirigentes municipais de educação, é preciso pensar em aspectos ligados à segurança dos alunos, à formação dos motoristas e à regularidade de seus horários, evitando-se o atraso e a perda de tempo escolar tão necessário no Brasil, que é um dos poucos países do mundo em que a carga horária diária escolar é de apenas quatro horas. Quanto à formação dos motoristas e de outros responsáveis pelo transporte dos alunos, vale lembrar a força do exemplo e que a forma como eles interagem com os alunos tem um aspecto formador muito importante que precisa ser reconhecido e incluído nos processos de capacitação promovidos pela Secretaria de Educação.

Quanto à questão da nucleação das escolas, este é um aspecto ainda em discussão, e são poucos os estudos que mostram os efeitos da nucleação na aprendizagem dos alunos. É necessário, quanto a isso, agir com muito cuidado e planejamento, evitando retirar a escola de locais em que ela cumpre um importante papel, apenas tendo em vista a diminuição de gastos financeiros com transporte e com pessoal. Aqui também é o critério pedagógico que deve orientar a ação: - O que a nucleação vai produzir? – Como ela vai contribuir para uma melhor aprendizagem dos alunos?

3.5 Ampliação do Atendimento à Educação Especial e a suas Peculiaridades

Pensar no oferecimento de oportunidades educacionais a pessoas com necessidades educativas especiais é ter em vista os princípios de respeito às diferenças e à diversidade de expressões da valorização do ser humano como singularidade e como pessoa de direitos, assim como o princípio da equidade. Para tanto, é necessário ter em mente que a construção de uma escola na e para a diversidade supõe desde mudanças estruturais e físicas relativas à acessibilidade dos alunos aos seus espaços, até mudanças de comportamentos, atitudes

e posturas diante da diversidade humana. As necessidades educativas especiais precisam deixar de ser vistas como problemas, ou como doenças, passando a ser compreendidas como diferenças³².

A Educação Especial, segundo o art. 58 da LDB, é modalidade de educação escolar, preferencialmente oferecida na rede regular de ensino, em todos os seus níveis, para educandos com necessidades especiais. É bom lembrar que o termo necessidades especiais é bastante amplo, e os debates sobre o tema indicam que não faz sentido o aluno com necessidade especial ser educado fora da escola regular, ou seja, que receba uma educação segregada. Segundo o Plano Nacional de Educação³³: “as políticas recentes do setor têm indicado três situações possíveis para a organização do atendimento: participação nas classes comuns, de recursos, sala especial e escola especial. Todas as possibilidades têm por objetivo a oferta de educação de qualidade”.

Na promoção de uma educação com qualidade social para alunos com necessidades especiais, algumas questões precisam ser consideradas: - Os educandos especiais vêm recebendo atendimento que considera as suas necessidades específicas, dentro do ensino regular, em todos os níveis de ensino? - As crianças com altas habilidades recebem a atenção devida para o seu desenvolvimento? - O sistema escolar promove atendimento precoce, de forma preventiva, por meio da identificação de casos que necessitam intervenção, com vistas a evitar o agravamento de situações que podem ser corrigidas? - Existe, na rede escolar, serviço de apoio especializado às classes e aos professores, de forma a acompanhar o processo de aprendizagem desses educandos? - De que forma as escolas têm trabalhado os currículos, os métodos, as técnicas, os recursos educativos e a organização do trabalho pedagógico, levando em consideração a diversidade dos alunos como um todo, e, dentre estes, dos educandos com necessidades especiais? - Que qualificação os professores possuem para o trabalho com educandos com necessidades especiais? - Existe, no município ou próximo dele, escolas especializadas para oferecer atendimento específico àqueles que não possam ser atendidos na rede regular de ensino? - Os alunos com necessidades especiais contam com espaço escolar adequado e equipamentos e materiais pedagógicos

³² BRASIL, Resolução CNE/CEB n. 02 de 11 de setembro de 2001, que institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.

³³ BRASIL. Lei, 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF.

adaptáveis para o seu processo de aprendizagem? - De que forma o município tem atendido à necessidade de criação das salas de recursos para o apoio pedagógico aos educandos com necessidades educativas especiais e aos professores? - Há articulação e cooperação entre os setores de educação, saúde e assistência social para viabilizar o atendimento especializado aos educandos que deles necessitam? - O governo municipal tem prestado apoio ou tem promovido parcerias com instituições de natureza filantrópica que atendem a essa comunidade?

Cabe observar que o tratamento das diferenças em todos os níveis e o respeito aos tempos, ritmos e características de cada aluno devem fundamentar os processos de desenvolvimento dos currículos e a avaliação em todos os níveis de ensino. Dessa maneira, as diferenças físicas, de gênero, étnicas e culturais podem ser vistas como razões de enriquecimento nas experiências educacionais e de superação dos preconceitos de toda ordem que ainda marcam nossa sociedade.

4. PROCESSOS E INSTRUMENTOS DA GESTÃO PEDAGÓGICA

É pela prática pedagógica cotidiana das escolas que se expressa a política educacional do município. Por outro lado, a definição dessa política é que vai possibilitar que as diferentes escolas municipais se constituam em redes ou sistemas de ensino. Esse processo se caracteriza como um movimento de mão dupla, envolvendo, interativamente, de um lado, a escola e a comunidade na qual se insere, e de outro, a administração municipal.

Nesse sentido, a gestão pedagógica deve estar voltada para alcançar o equilíbrio de construir a unidade do trabalho educacional, contemplando, contudo, a diversidade e a peculiaridade de cada escola. O alcance desse todo internamente articulado com unidade de princípios e de objetivos, se assenta sobre a capacidade do dirigente municipal de articular unidade e diversidade. É essa articulação que possibilita a construção e a existência de um sistema integrado e de uma direção coordenadora de tão distintas partes que cada escola representa³⁴.

³⁴ PORTELA, Adélia e ATTA, Dilza. A dimensão pedagógica da gestão escolar. Guia de consulta para o programa de apoio aos secretários municipais de Educação – Prásem III. Organizado por Maristela Marques Rodrigues e Mônica Giágio. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

Uma gestão pedagógica orientada pelos princípios democráticos se realiza pela participação efetiva dos diversos setores e segmentos da educação na construção da política educacional do município, articulada com o Plano Municipal de Educação, que, ao mesmo tempo, orienta e é realimentada pelos projetos políticos-pedagógicos das escolas. Essa gestão se expressa no conjunto das ações realizadas pelas escolas e pelos demais órgãos pertencentes ao sistema ou rede de ensino e deve ter como foco a articulação das condições e dos processos educacionais necessários para garantir a aprendizagem significativa dos alunos e a sua formação humana e social.

Com essa perspectiva, os processos e instrumentos de gestão são efetivos na medida em que estejam em consonância com a concepção democrática de gestão que pressupõe a ampliação de responsabilidades e o compartilhamento de poder de decisão. Nesse sentido, os Conselhos Municipais de Educação e os conselhos escolares são parceiros fundamentais da Secretaria de Educação.

A participação em processos de construção dos documentos e instrumentos de gestão nas definições de ações e nas tomadas de decisão faz de cada um dos participantes um co-autor e, portanto, responsável tanto pelas orientações neles contidas quanto pela sua implementação, levando em conta que devem ser construídos de forma coletiva. Além disso, os processos coletivos de construção de instrumentos norteadores da ação cotidiana dos diversos órgãos que compõem a rede ou o sistema de ensino do município são formadores por possibilitarem a reflexão e contribuir para a construção de uma autonomia intelectual e política dos seus participantes.

Deve-se ter em mente que a interlocução e a troca entre pares são importantes meios de ampliação da experiência individual e coletiva e estabelecem as bases para a convivência democrática e para a realização de ações solidárias. Assim, é fundamental mobilizar a comunidade escolar em torno das discussões dos problemas educacionais do município e de suas respectivas possibilidades de superação.

Portanto, o planejamento, a organização, a implementação e o acompanhamento dos diferentes processos e dos instrumentos de gestão, com a participação efetiva da comunidade, tornam-se condições básicas para a realização de uma gestão autônoma e democrática voltada para a garantia de processos pedagógicos efetivos na escola. – Quais

são os processos que têm sido utilizados pela Secretaria de Educação na realização da política educacional do município? – Os instrumentos de gestão estão sendo produzidos de forma coletiva? – De que forma esses instrumentos têm contribuído para o desenvolvimento de cada escola e para o conjunto da rede escolar do município?

É oportuno indicar a necessidade de que, no âmbito de cada Secretaria e a partir dos processos de planejamento, se constituam espaços e dinâmicas de integração das equipes e acompanhamento sistemático das discussões e decisões relativas à política educacional, de maneira a evitar ou superar a fragmentação e a superposição de ações e decisões. O trabalho coletivo e integrado facilita a reflexão e as decisões, sem prejuízo para a hierarquia e para as responsabilidades inerentes ao cargo do dirigente e demais responsáveis.

4.1 Elaboração/Reelaboração, Implementação e Acompanhamento do Plano Municipal de Educação

O Plano Municipal de Educação constitui-se em instrumento de gestão pedagógica por várias razões. A própria construção do plano compreendida como um processo coletivo, com a participação de todos os segmentos da sociedade, se constitui em um processo formador, pois permite a reflexão sobre as condições educacionais do município e uma visualização das linhas políticas que devem ser assumidas³⁵. Desta forma, por meio de processos participativos de natureza formadora, pode-se construir um instrumento que seja fruto de uma visão compartilhada sobre as finalidades da educação no município, das metas a serem alcançadas e dos meios para operacionalizá-las.

Além disso, o Plano Municipal de Educação constitui-se em um documento orientador da política educacional e da gestão pedagógica da Secretaria de Educação e das práticas pedagógicas das escolas, pois ele contém: a) um diagnóstico da situação sócio-econômica, cultural e educacional do município, indicando os seus principais problemas e necessidades;

³⁵ Essa ação pode ser realizada mediante diversos processos, tais como dinâmicas de constituinte escolar, fóruns municipais de educação, seminários municipais de educação, dentre outros. Os processos políticos e educacionais desencadeados pelos municípios de Porto Alegre, Caxias do Sul, Angra dos Reis e Gravataí, Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul e Dourados podem ser uma referência concreta desse movimento denominado Constituinte Escolar. [e] Ver também a publicação: Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal – PRADEM. Plano Municipal de Educação: subsídios para sua elaboração.. Salvador: Universidade Federal da Bahia/ Fundação Ford/ Fundação Clemente Mariani, 2004. Série Documentos 3.

b) um conjunto de diretrizes, objetivos e metas a serem alcançados para a solução dos problemas levantados; c) a definição de prioridades político-pedagógicas em função das demandas locais; d) a programação de ações e atividades; e) a indicação das formas de acompanhamento do trabalho; f) uma previsão de como serão avaliados os resultados; g) a definição de responsabilidades; e h) a indicação dos recursos financeiros necessários para a realização das metas definidas.

Pela análise do próprio conteúdo do Plano Municipal de Educação vislumbram-se as vantagens de tê-lo como instrumento básico de trabalho, como: a) melhor visualização da real situação da educação no município; b) melhor possibilidade de atendimento às necessidades da população; c) possibilidade de atuação sistêmica, mas com ênfase nos pontos críticos da educação municipal que devem gerar prioridades de ação; d) otimização e racionalização de recursos; e) possibilidades de captação de novos recursos; f) possibilidades de integração com outras esferas de poder; e g) oportunidade de amadurecimento político-democrático de todos os segmentos da comunidade que compõem as redes municipais de educação.

4.2 Constituição e Atuação das Equipes de Suporte Pedagógico ao Trabalho Docente

Constitui-se em responsabilidade fundamental da Secretaria Municipal de Educação estabelecer uma unidade de ação entre as escolas e garantir que todas elas, em conjunto, e cada uma delas, em particular, ofereçam a seus alunos uma educação compatível com a realização das finalidades emancipatórias da educação.

Essa responsabilidade demanda não apenas o atendimento das necessidades das escolas quanto às condições estruturais, organizacionais e materiais necessárias para a realização de seu trabalho com qualidade, como também a orientação e o apoio pedagógicos contínuos, freqüentes e diretos, a partir de uma equipe de suporte pedagógico. A esta equipe, constituída por profissionais detentores de experiência e conhecimentos pedagógicos compatíveis com suas responsabilidades, compete a orientação, o acompanhamento e a avaliação direta e indireta, por assessores/supervisores pedagógicos, do trabalho dos professores, com os objetivos de promover a melhoria dos processos pedagógicos escolares e a respectiva aprendizagem pelos alunos.

Essa equipe variará em sua composição, conforme o tamanho da rede de escolas mantida pelo município. No entanto, seja em municípios pequenos ou grandes, é indispensável a presença de profissionais responsáveis por esse trabalho. Na medida em que o tamanho da equipe aumente, em decorrência da maior quantidade de escolas existentes e do volume de trabalho, é importante que se leve em consideração a necessidade de dotá-las de uma multiplicidade de competências - que incluam desde aspectos próprios aos diferentes níveis e modalidades de ensino, até o domínio das áreas específicas do conhecimento - a serem integradas no conjunto do trabalho de todos, dada a complexidade e a abrangência do processo educacional. Por exemplo, que haja profissionais nessa equipe experientes e com competência adequada ao acompanhamento específico da Educação Infantil, do Ensino Fundamental, da Educação de Jovens e Adultos e das diferentes áreas de conhecimento.

Ressalta-se ainda ser imprescindível que essa equipe seja constituída por profissionais da própria rede municipal de ensino, os quais, em tese, terão maiores condições de contemplar, no acompanhamento e na orientação das escolas, a especificidade e as peculiaridades de seu município, assim como terão condições de realizar esse trabalho de forma contínua. Essas equipes intermediárias das Secretarias Municipais de Educação, muitas vezes, assumem um papel fundamental nos períodos de transição político-administrativa, favorecendo a ampliação e a continuidade do processo de formação a partir das políticas públicas desenvolvidas.

Suas responsabilidades serão, dentre outras: a) orientar e colaborar na elaboração/reelaboração e implementação do projeto político-pedagógico das escolas; b) acompanhar continuamente a ação docente, à luz de seus resultados educacionais; c) promover ações de formação continuada e em serviço dos profissionais da educação; d) criar sistemas e formas de monitoramento e avaliação das ações pedagógicas das escolas e do seu processo de ensino-aprendizagem; e) promover a avaliação externa da aprendizagem dos alunos e dos resultados gerais de desempenho da escola. Todas essas atividades serão realizadas considerando as diretrizes e as metas contidas no Plano Municipal de Educação.

Por outro lado, é importante que a realização dessas atribuições aconteça no contexto de uma dinâmica de trabalho que permita a integração da equipe e desta com as escolas, a partir de momentos sistemáticos de troca de experiências, discussão e elaboração, nos quais

o registro tem papel fundamental, na medida em que proporciona à equipe reconhecer e analisar o seu percurso e o seu crescimento.

Destaca-se que o processo pedagógico, responsabilidade maior do trabalho dessas equipes, é muito mais do que um conjunto de ações voltadas para organizar e ministrar aulas. É ele que expressa o significado atribuído à educação e legitima a existência das escolas e dos sistemas de ensino. Portanto, ele se constitui no âmago das ações educacionais exercidas por todos, voltadas para a formação tanto dos alunos quanto dos educadores, de modo que estes possam exercer o seu papel como cidadãos nos contextos sociais de que participarem.

A melhoria contínua da ação docente dos professores municipais constitui um dos desafios mais importantes da ação da gestão pedagógica. Ela se assenta na demanda por melhoria contínua, na necessidade de profissionalização do trabalho docente e também na necessidade de suprir deficiências básicas da formação inicial desses professores. Sua atuação se orienta para a criação de um ambiente pedagógico na escola orientado para a aprendizagem. Em vista disso, cabe à equipe pedagógica pautar-se pela concepção de que aquilo que se pretende que os professores pratiquem com seus alunos precisa ser experimentado na relação que mantêm com eles. Isto é, se é esperado que os professores sejam participantes ativos no processo de ensino-aprendizagem que desenvolvem, cabe aos coordenadores pedagógicos estabelecer com eles relações marcadas por criatividade, criticidade e estímulo à construção da autonomia intelectual desses profissionais.

A orientação e o acompanhamento pedagógicos aos processos e profissionais da educação são efetivos, portanto, na medida em que estimulem a sua capacidade de reavaliar criticamente e de forma coletiva as suas próprias práticas e de construir conhecimentos pedagógicos voltados para favorecer a aprendizagem dos alunos. Esse trabalho, compreendido como formação continuada e em situações de trabalho do educador, demanda, por parte da equipe de suporte pedagógico, uma regularidade e organização capazes de garantir a consistência das ações e de seus resultados.

Esse acompanhamento será realizado com todos os trabalhadores da escola, uma vez que todos eles, em conjunto, e cada um deles individualmente, desempenham um papel importante na construção da escola como uma organização sócio-cultural educativa. Nesse acompanhamento, a equipe atua de modo a promover, dentre outros aspectos:

- a análise aprofundada da situação e das condições de trabalho de cada escola;
- o levantamento de perspectivas de desenvolvimento de novas alternativas de ação para a realização de um trabalho escolar de melhor qualidade;
- a contextualização das práticas desenvolvidas na unidade escolar a partir da realidade vivenciada, buscando na relação escola-comunidade identificar as contradições observadas;
- a construção de sistemática de desenvolvimento de conteúdos, métodos e procedimentos pedagógicos diversificados nas escolas;
- o desenvolvimento de estratégias que orientem a resolução de conflitos, problemas e dilemas das práticas cotidianas, estimulando a participação, a capacidade de decisão e de superação de problemas.

4.3 Orientação à Elaboração/Reelaboração e Implementação do Projeto Político-Pedagógico da Escola

O projeto político-pedagógico possibilita a integração da comunidade escolar em torno de objetivos comuns nascidos das reais necessidades de cada escola, constituindo-se no seu documento básico no qual ela define, de forma participativa, a sua concepção de educação, as suas finalidades, seus objetivos, sua proposta curricular e as estratégias e condições para realizá-la. Enquanto o projeto político-pedagógico se constitui no plano operacional para a efetivação da concepção de escola que se pretende desenvolver, o currículo nele contido se constitui no cerne desse próprio projeto, porque expressa, de forma organizada, o conjunto de saberes e experiências do coletivo escolar e aponta os conhecimentos que irão ampliar e enriquecer esses saberes a partir da investigação sobre os alunos, em particular sobre suas necessidades de desenvolvimento cognitivo.

O projeto político-pedagógico torna-se um instrumento efetivo, na medida em que seja elaborado como o orientador do trabalho a ser realizado – e não como um simples formulador de posições formais – e que seja cotidianamente utilizado no sentido de orientar as ações e a sua respectiva avaliação, promovendo a sua atualização e o reajustamento contínuos.

A orientação da Secretaria de Educação a esse trabalho se realiza tendo em vista:

- a construção, pela própria escola, de projeto político-pedagógico que expresse suas vocações e características próprias, estabelecendo unidade e articulação entre todas as ações pedagógicas escolares, com possibilidade de dar-lhes maior consistência, dinamismo e sinergia;
- a participação de todo o coletivo escolar, estimulando o protagonismo e a capacidade de propor e promover novas experiências e práticas educacionais a partir das diferentes perspectivas de todos os envolvidos;
- o desenvolvimento de uma nova ótica a respeito da avaliação como processo que pode oferecer as bases para o aperfeiçoamento das ações.

A atuação da equipe da Secretaria de Educação quanto à orientação para a elaboração/reelaboração e implementação do projeto político-pedagógico das escolas se faz necessária não apenas para garantir a unidade entre todas elas. Serve, também e sobretudo, para ajudar os seus profissionais a construir um projeto político-pedagógico avançado e para levantar as bases para promover a formação de seus profissionais nessa mesma direção. Alerta-se que, ao fazê-lo, é importante o cuidado com possíveis tendências à defesa de posições formadas, ao conforto da conservação das práticas que deram certo, à simplificação e tendenciosidades de análises – ou falta destas – na formulação de decisões, à manutenção das relações instituídas, dentre outros aspectos.

Ao se levar em consideração esses aspectos, mas com um olhar nas perspectivas superadoras destes, cabe à equipe de suporte pedagógico da Secretaria de Educação realizar um contínuo acompanhamento sobre os processos relacionados à elaboração/reelaboração e implementação do projeto político-pedagógico das escolas municipais.

4.4 Promoção de Ações de Formação Continuada e em Situações de Trabalho

Em que pese o destaque do papel e da atuação do professor no fazer pedagógico, demandando especial atenção para a sua formação, todos os trabalhadores da escola,

independentemente de sua função, contribuem para o fazer pedagógico e escolar. Em vista disso, a todos deve ser dirigida atenção na formação.

Essa formação se refere tanto à realização de cursos e oficinas de curta duração, sobre questões específicas identificadas na escola a partir do desempenho de seus trabalhadores, como ao desenvolvimento de grupos de estudo, de sessões de discussão pedagógica, de observações de situações de ensino-aprendizagem, seguidas de análises e reflexões, caracterizando um processo de formação continuada em situação de trabalho.

A formação continuada em situações de trabalho deve ser realizada como um programa sistemático e permanente, em relação às condições e demandas reais e concretas do trabalho, permitindo o desenvolvimento de conhecimentos e práticas mediante a percepção e a compreensão das naturais ansiedades, tensões e conflitos emergentes das dinâmicas interacionais que ocorrem na escola.

Esse processo de formação, embora facilitado por distanciamentos provocados por animadores externos, é um movimento eminentemente interno à escola, pois parte de uma prática que tem significado para um determinado coletivo de educadores. Com essa perspectiva, torna-se possível resgatar a capacidade crítica e teórica do coletivo escolar, pela análise das contradições recorrentes no tempo/espaço, possibilitando a reorganização de seus fazeres, a partir da construção da teoria que, à luz da análise da prática, ganha novos significados e ordenamentos. Ao mesmo tempo, essa formação deve estar atenta em desenvolver a autoconsciência da comunidade escolar sobre os seus saberes, possibilitando a humanização das práticas e das relações educacionais, consubstanciando a autonomia coletiva.

Em vista disso, este tipo de formação constitui-se em uma superação das limitações dos cursos convencionais que comunicam soluções didáticas e metodológicas e dão um modelo de atuação muitas vezes destituído de qualquer proximidade com a realidade de trabalho, uma vez que são pensados, planejados e organizados no abstrato e não a partir de situações concretas.

O sentido desse processo é o do desenvolvimento de uma verdadeira conscientização que ocorre mediante a ação transformadora das pessoas sobre a sua realidade, uma vez

que a sua humanização não ocorre dentro de sua consciência, mas na história que deve constantemente fazer e refazer. Dessa forma, se evitariam os estudos da teoria isolada da prática que, segundo Paulo Freire³⁶, consiste em mero verbalismo e, por outro lado, a prática separada da teoria que, por sua vez, se expressa apenas em ativismo cego.

Os coordenadores e mentores desse programa atuam como animadores de grupos, evitando-se, de todas as formas, a atitude autoritária do professor que “tudo-sabe” e que tem as respostas “certas” para as perguntas e as “soluções” para os problemas. Sua função primordial consiste em criar o quadro necessário ao ato de conhecimento e em suscitar, pelo diálogo, a participação livre e consciente de todos, em um esforço comum de compreensão da problemática educacional em seus desdobramentos significativos, propondo as superações historicamente possíveis.

Em vista disso, o programa se faz com os educadores e não para eles, mediante uma reflexão conjunta sobre a realidade cotidiana, na qual busca-se desenvolver, progressivamente, uma capacidade de compreensão crítica de seus problemas, pela discussão de temas em sua significação concreta e em sua referência à situação vivida e não como um elemento de discurso da existência independente da realidade.

4.5 Criação de Sistemas e Formas de Monitoramento e Avaliação das Ações pedagógicas das Escolas e do Processo de Ensino-Aprendizagem

Como parte do processo de gestão pedagógica é fundamental que se conheça, dentre outros aspectos: Como funcionam os processos pedagógicos da escola? O que promove bons resultados e o que deixa de fazê-lo? Em que dimensões, aspectos e locais os processos educacionais apresentam dificuldades/limitações e por quê? Que aspectos precisam ser reformulados e quais precisam ser reforçados? Onde se identificam experiências que devem ser divulgadas como condição para a sua disseminação, reforço e valorização?

Assim, o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação constituem-se em funções fundamentais de gestão, não sendo possível imaginar que esta seja realizada sem o apoio das informações, compreensões e formulações que esses processos promovem. Dentre os

³⁶ FREIRE, Paulo. Conscientização. São Paulo: Moraes, 1980.

aspectos e necessidades de gestão que podem ser atendidos pelo acompanhamento, pelo monitoramento e pela avaliação, destacam-se:

- verificar em que medida estão sendo obtidos os resultados propostos e quais são as áreas e condições em que são registradas maiores dificuldades em fazê-los;
- tomar decisões bem informadas e objetivas sobre possíveis revisões de ações e processos e um melhor encaminhamento destes, a partir de uma auto-reflexão coletiva das dificuldades observadas;
- orientar e apoiar as ações implementadas, utilizando as já bem encaminhadas como referência para o sistema e promover a melhoria das demais, a partir de processos e dinâmicas que favoreçam a troca, em vez da competição, e a elaboração, em vez da reprodução de propostas e experiências;
- prestar contas, de maneira clara e transparente, aos pais, à comunidade, à sociedade e a mantenedores, de como a escola atua e como realiza os seus objetivos sócio-educacionais.

Observa-se, no entanto, que em nossos sistemas de ensino em geral não existe uma cultura de monitoramento e de avaliação, isto é, de realização de um processo de gestão organizado, mediante acompanhamento das ações promovidas à luz de planos orientadores e a verificação dos resultados obtidos a partir delas, de modo a se poder tomar decisões e agir para melhorá-las. Pelo contrário, parece que a improvisação e a subjetividade orientam grande parte das ações, mediante o atendimento a interesses, muitas vezes, clientelistas ou a pressões imediatistas.

Essa avaliação pode ser realizada a partir de determinadas questões básicas que a norteariam, como por exemplo: a) Como e em que condições as escolas estão retendo os alunos? b) Quais os índices de desenvolvimento dos alunos na escola? c) O que os alunos estão aprendendo na escola? Quais os resultados da aprendizagem? Os alunos desenvolvem capacidades físicas e cognitivas nas escolas de Educação Infantil? Quais? Como? As creches e as pré-escolas os tornaram mais criativos, mais capazes de brincar e manifestar seu universo simbólico? De demonstrar afetividade e se comunicar por meio

da fala e do corpo? d) Em que a qualidade do processo de ensino deve melhorar? e) As escolas utilizam dados de desempenho regularmente coletados para melhorá-lo? f) Quais os recursos disponíveis na escola para o ensino e como são utilizados? Os alunos do Ensino Fundamental são capazes de identificar informações e relacioná-las? De realizar generalizações? De pensar criticamente em relação às informações ou conceitos que lhes são apresentados? De desenvolver o pensamento lógico? De comunicar idéias por meio da fala e da escrita e de se expressar corporalmente? De expressar valores como cooperação, respeito, responsabilidade e solidariedade?

Além do acompanhamento presencial e regular pelos membros da equipe pedagógica à escola, o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação podem ser realizados, de forma sistemática, a partir de espaços e dinâmicas de trabalho que permitam a integração, a troca de experiências e a elaboração. Isto deve envolver, ainda, as equipes dirigentes das escolas e as equipes pedagógicas da Secretaria. Além disso, pode ser desenvolvido um programa de avaliação externa. Essa avaliação constitui-se como um programa que permite prover informações destinadas aos gestores do sistema educacional e à gestão da comunidade escolar, de modo a orientar a sua tomada de decisões, no âmbito do planejamento, a respeito de encaminhamentos necessários, assim como para informar os resultados e convidar os pais e a sociedade a participarem de sua gestão. A avaliação externa permite gerar e organizar as informações sobre a qualidade da educação: a equidade (como a qualidade está sendo alcançada no município) e a eficiência (de que forma é obtida a qualidade na educação), de modo a permitir o monitoramento e o aperfeiçoamento das políticas educacionais.

5 GESTÃO PEDAGÓGICA DO SABER ESCOLAR

As discussões pedagógicas contemporâneas entendem o currículo como o conjunto das experiências vivenciadas pelos alunos, sob a orientação pedagógica ou não dos educadores, que se organiza e se promove a partir dos saberes escolares, constituindo-se no conjunto de práticas trabalhadas na escola e nela construídas tendo como base os conhecimentos produzidos na sociedade e reelaborados nos estabelecimentos de ensino, permeados pela representação que fazem os educadores a respeito do próprio saber e do seu papel na orientação da aprendizagem dos alunos. O saber escolar, portanto, constitui-se em um componente indispensável da gestão pedagógica, sendo fundamental, para que a sua

apreensão se traduza em qualidade social, que sejam examinadas as condições da sua expressão na escola e os princípios norteadores da sua construção.

Para aprender como se dá a gestão do saber escolar nas escolas públicas brasileiras tornam-se necessárias, inicialmente, algumas indagações básicas: Quais são os critérios utilizados na seleção do conhecimento sistematizado e por ela usualmente ministrados? Com quais intencionalidades e interesses estão comprometidos? Que contextos privilegiam? De que métodos se utilizam? Ou seja, quais são os contextos políticos e sócio-culturais privilegiados nas práticas escolares e com que visão de sociedade estão comprometidos?

A gestão do saber escolar assume, cada vez mais, um lugar de prioridade entre as funções básicas da Secretaria de Educação e das escolas, quando se tem em vista que, no mundo contemporâneo, o exercício de uma cidadania crítica depende de conhecimentos, capacidades e habilidades de intervir na realidade, os quais apresentam um alto nível de complexidade e, por isso, não podem ser improvisados ou treinados. É necessário que eles sejam, sim, construídos mediante processos participativos e interativos, contínuos e realizados em tempo próprio e que são de responsabilidade da escola, como instituição social voltada para tal fim.

Embora, nos últimos anos, a prática curricular tenha sofrido várias tentativas de transformação, observa-se, ainda, uma grande distância entre o que preconiza a atual legislação educacional brasileira e a literatura sobre a temática e o que efetivamente vem sendo praticado nas escolas, sendo ainda grandes as dificuldades experimentadas pelas escolas no sentido de promoverem mudanças qualitativamente significativas em seus processos de organização e de renovação do saber escolar. Por que isso vem ocorrendo? O que precisa ser feito para se dar uma nova direção às práticas pedagógicas das escolas?

5.1 O Papel da Secretaria de Educação e a Transformação das Práticas Curriculares

Evidencia-se, hoje, como de grande importância, o papel que a Secretaria de Educação assume na coordenação da gestão do saber escolar, de forma a tornar realidade, no Brasil, o desenvolvimento de um currículo que contemple as novas demandas que o mundo contemporâneo traz para as escolas, bem como as necessidades de desenvolvimento cognitivo dos alunos. Ao exercer esse papel, compete-lhe fazê-lo a partir de diretrizes que

estimulem a construção da identidade e da autonomia de cada uma das escolas da rede ou sistema de ensino e partir da preocupação com o sistema de apoio que dê suporte ao desenvolvimento das ações propostas nos diversos projetos político-pedagógicos escolares. Da mesma forma, compete-lhe considerar que as várias unidades escolares não são idênticas e suas formas de ação, ainda que tenham como base as Diretrizes Curriculares Nacionais, Estaduais, Municipais e seus próprios regimentos escolares, devem estar relacionadas com as suas necessidades específicas, tendo, como pano de fundo, os princípios identificadores da escola e da região em que ela se situa, bem como as aspirações, necessidades e possibilidades dos sujeitos envolvidos na construção do trabalho escolar.

Ao se considerar tais situações e a necessidade de formação de uma consciência crítica, direcionada para a realização de um trabalho transformador, é indispensável fornecer apoio concreto às escolas, mediante elaboração coletiva de diretrizes orientadoras da gestão do saber escolar e de processos sistemáticos de acompanhamento direto e contínuo às escolas por equipes de suporte pedagógico.

Quanto às diretrizes, estas se constituem na base para a organização dos processos de ensino-aprendizagem desenvolvidos na escola. A inexistência de tais documentos ou de outras formas de orientação das práticas docentes, no que se refere aos seus conteúdos e processos, pode resultar em insegurança nas decisões dos educadores quanto aos caminhos da escola no cumprimento da sua missão precípua, tendo em vista: a multiplicidade de orientações quanto ao que e a como ensinar e aprender; a tendência à adoção de modelos inspirados nos livros didáticos; e a eliminação ou desconsideração de aspectos da realidade local ou do cotidiano dos alunos. Ainda que se reconheça a necessidade de que tais orientações sejam flexíveis, em respeito à autonomia da escola e do professor, a sua existência possibilita uma atuação mais unitária, embora não uniforme, da escola, no âmbito curricular. Alerta-se para o cuidado de se realizar essa função, zelando continuamente pela qualidade dessas orientações, mediante clareza, objetividade, coerência e consistência entre concepções e ações e procedimentos. Na medida em que as orientações a serem realizadas pela equipe da Secretaria de Educação tenham, na sua elaboração, a participação e o envolvimento dos profissionais da própria escola, evita-se que se produza confusão ou se conduza às mesmas conseqüências anteriormente mencionadas. Cabe indicar que, além dessas orientações, é muito importante que a produção escrita sobre a experiência das escolas

seja incentivada de maneira a contribuir para a autoria dos educadores das redes municipais e para o enriquecimento da avaliação.

5.2 O Currículo Posto em Prática

De modo geral, as escolas, especialmente as públicas, têm a sua prática pedagógica determinada: ou por orientações centralizadoras oriundas das Secretarias de Educação ou pelos próprios livros didáticos. Isso resulta, na maioria das vezes, em uma prática curricular muito pobre que não leva em conta os diversos espaços/tempos educativos do município e da escola, nem a experiência trazida pelo próprio professor, nem a trazida pelo aluno e nem as características e tradições culturais da localidade em que a escola está inserida. Por outro lado, isso também não possibilita a prática, pelo professor, de autonomia intelectual no exercício da sua criatividade e da dos alunos, não havendo margem para que o coletivo escolar possa construir a sua própria identidade no processo de gestão curricular.

É necessária, portanto, a realização de um esforço conjunto para mudar essas práticas quando se tem em vista uma outra perspectiva de trabalho escolar. Esse processo, no entanto, não se realiza sem contradições e embates. Verifica-se que, na organização do fazer educativo convencional da escola pública, ocorre, muitas vezes, a prevalência da troca de interesses individuais, administrativos, funcionais e a tendência a minimizar as implicações político-pedagógicas nas formas de sistematizar os momentos de construção coletiva. Verifica-se também que a participação e a negociação legítimas entre os diferentes segmentos na implementação da prática são negadas; que se perpetua tradicionalmente o status quo, ocultando-se as contradições sociais desveladoras do real e mantendo-se as relações de poder mimetizadas em discursos pedagógicos pragmáticos e evasivos.

Uma gestão pedagógica participativa caracteriza-se, portanto, como uma proposta crítica que procura organizar a prática pedagógica a partir da explicitação consciente das tensões presentes na escola e da composição dialógica da sua realidade concreta. Assim, só uma gestão escolar, cuja prática esteja embasada em princípios democráticos de acesso aos bens e na garantia da diversidade e do diálogo sócio-cultural ancorado na construção crítica do conhecimento e na justiça social, pode contribuir para a formação conscientizadora de sujeitos históricos comprometidos com uma transformação humanizadora, a partir da riqueza da diversidade cultural vivenciada.

Dessa forma, cabe sempre, para o delineamento de bases mais sólidas para a realização da gestão do saber escolar, a proposição contínua de uma questão: Qual é a concepção de currículo que vem, de fato, orientando o trabalho da Secretaria de Educação no acompanhamento das práticas pedagógicas escolares?

É na busca de respostas a essa questão que se pode avançar na compreensão de que o currículo deixa de ser apenas uma área técnica, devendo-se mesmo falar de uma concepção crítica do fazer curricular, orientada por discussões de caráter sociológico, cultural, político e epistemológico³⁷. O currículo passa a ser concebido como as práticas sócio-culturais coletivamente construídas pelos sujeitos sócio-históricos inseridos em um determinado contexto concreto de realidade, no qual esses mesmos sujeitos fazem opções, planejam, organizam e desencadeiam fazeres, sempre comprometidos com uma determinada concepção de sociedade e de mundo. Coerentemente, o processo de ensino-aprendizagem decorrente dessa forma dialética de conceber a prática curricular deve se basear na interação dialógica entre os diferentes sujeitos envolvidos – mediados pelos seus saberes e discursos – que, em busca de compreensões e de intervenções críticas sobre uma realidade concreta que requer transformações, pesquisam, constroem conhecimentos pertinentes, planejam, avaliam e realizam ações pedagógicas.

Também é importante ter em mente as proposições que a legislação educacional brasileira versa para orientar as práticas curriculares. Em primeiro lugar, que a nova LDB, ao definir seu conceito de educação, reconhece a existência de vários espaços educativos, afirmando, no seu art. 1º, que “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”.

Aqui é importante retomar a idéia de que a escola é o ponto de encontro das variadas relações e aprendizagens que ocorrem também em variados espaços/tempos da vida dos que nela convivem, e que o município – cidade e campo - é todo constituído de espaços educativos que precisam ser reconhecidos pela escola. Dessa forma, o currículo escolar deve contemplar as múltiplas e variadas experiências vividas na escola e fora dela.

³⁷ Ver MOREIRA, A. F. & SILVA, T. T. (orgs) Currículo, cultura e sociedade. São Paulo: Cortez Editora, 1994 [e] SACRISTAN, J. Gimeno. O currículo: uma reflexão sobre a prática. Porto Alegre: Artmed, 2000.

Além disso, deve-se atentar para o fato de que é indispensável ter-se em mente o desenvolvimento de uma base curricular nacional comum, a fim de que todos os alunos possam ter acesso às áreas do conhecimento necessárias ao exercício da vida cidadã. A parte diversificada do currículo compõe-se de áreas ou temáticas complementares, identificadas na realidade regional e local, que devem ser escolhidas em cada sistema ou rede de ensino e em cada escola. Portanto, a composição curricular deve buscar a articulação entre os vários aspectos da vida cidadã com as áreas do conhecimento escolar. Essa busca de articulação entre os vários aspectos da vida cotidiana deriva, por sua vez, da compreensão do atual papel da escola que é o de desenvolver “a capacidade de decidir qual é o alvo a ser atingido e, portanto, a capacidade de julgar a oportunidade, assim como a capacidade de inventar os meios para atingir esses alvos”³⁸. Assim, a composição curricular deve ser orientada pelos princípios: a) da interdependência, da interação e da comunicação entre as disciplinas com vistas à integração do conhecimento em áreas significativas, ou seja, por uma perspectiva interdisciplinar ou multidisciplinar; b) da necessidade de coordenação do conhecimento em um sistema lógico que permita o livre trânsito de um campo de saber para outro, ultrapassando a concepção de disciplina e, ao mesmo tempo, compreendendo as razões de sua configuração histórica e enfatizando o desenvolvimento de todas as nuances e aspectos das práticas humanas.

É nesse contexto de discussão que os conhecimentos das áreas devem ser trazidos para a situação local de forma que o aluno, aprendendo a sua realidade, nela possa atuar criticamente. Assim, para atingir aquilo a que se propõe, a escola precisa ensinar a criança a estabelecer relações entre a sua experiência cotidiana e as formas de interiorização e representação dessa experiência e os conteúdos escolares, em torno dos quais todas as áreas trabalharão, ampliando o seu universo. A escola deve, acima de tudo, fornecer as condições para que seus alunos participem da formulação e reformulação de conceitos e valores, tendo em vista que o ato de conhecer implica incorporação, produção e transformação do conhecimento para o exercício de uma cidadania crítica e atuante.

Como essas orientações curriculares vão se manifestar na escola? A sua concretização, no espaço dinâmico que é o da escola, vai produzir, simultaneamente, diferentes formas de

³⁸ LENOIR, Y. A importância da interdisciplinaridade na formação de professores do Ensino Fundamental. Caderno de Pesquisa, n. 102, p. 5-22, nov. 1997.

expressão do currículo. Ao lado do currículo formal, determinado legalmente e colocado nas Diretrizes Curriculares, nas propostas pedagógicas e nos planos de trabalho, há um currículo em ação, considerado o currículo real, que é aquilo que de fato se efetiva na prática pedagógica. Cabe destacar ainda, a dimensão do currículo oculto, ou seja, aquilo que não está formalmente explicitado, mas que perpassa, o tempo todo, as atividades escolares.

Essas três expressões do currículo vão constituir o conjunto das aprendizagens realizadas pelos alunos, e o reconhecimento dessa trama presente na vida escolar vai dar à equipe da escola melhores condições para identificar as áreas problemáticas da sua prática pedagógica. Daí que, toda escola comprometida com uma proposta curricular crítica deve fazer algumas questões básicas ao analisar a sua prática cotidiana: Que mensagens não explícitas a escola vem passando para os seus alunos? Que conteúdos vêm sendo privilegiados? Que currículo está sendo construído? O que enfatiza a aprendizagem dos alunos ou o que, implicitamente, se conforma com o fracasso?

5.3 A Construção Curricular como Instrumento de Autonomia Intelectual da Equipe Escolar

Para que seja construído e posto em prática um currículo escolar que realmente permita a inserção do aluno na vida cidadã, é preciso que os profissionais da educação sejam capazes de exercer, com autonomia intelectual, a condução de um processo de ensino que vai além da simples transmissão de alguns conhecimentos. O dirigente municipal de educação tem nesse contexto um papel fundamental. Além de fomentar, juntamente com as equipes de suporte pedagógico, movimentos de construção/reconstrução permanente das propostas pedagógicas das diferentes escolas, ele precisa viabilizar as condições para a sua execução, sendo uma das condições a formação contínua de seus professores para que eles possam desenvolver, com competência e criticidade, os pressupostos curriculares expressos tanto na Proposta Educacional do Município³⁹ quanto no projeto político-pedagógico das escolas.

³⁹ A Proposta Educacional do Município deve estar contida no Plano Municipal de Educação e no Plano de Trabalho da Secretaria de Educação.

Trata-se, portanto, de implementar uma proposta de formação continuada que vise desencadear, junto ao grupo de educadores da escola, um posicionamento crítico-prático em relação às necessidades e às contradições por ele vivenciadas e os encaminhamentos concretos para a conquista da autonomia curricular da escola. O que orienta essa formação é a concepção de um currículo que assuma uma intervenção pedagógica crítica na prática educativa convencional que parta do conflito para chegar a um fazer pedagógico significativo e contextualizado.

É na perspectiva da educação com qualidade social que se inscreve uma construção curricular crítica, que procura romper a dissociação entre conhecimento escolar e cidadania observada na tradição educacional. Para tanto, são considerados como conteúdos escolares, tanto a realidade local - reflexo de um contexto sócio-histórico construído por sujeitos concretos -, quanto o processo de ensino-aprendizagem proposto a partir do diálogo entre saberes populares e científicos em que a compreensão do conhecimento é construída coletivamente, a partir da análise das contradições vivenciadas na realidade local⁴⁰.

Nesse sentido, o ato do planejamento precisa ser desvelado e visto como um desafio para a comunidade escolar comprometida com a construção da prática educacional crítica, já que é justamente o momento de se romper com posturas tradicionais que consideram os programas oficiais como hegemônicos e de se assumir como uma comunidade construtora de conhecimentos, ou seja, como o sujeito coletivo que, criticamente, supera os obstáculos epistemológicos da tradição sócio-cultural escolar, predispondo-se à análise da realidade imediata em que a comunidade se insere, considerando os conhecimentos prévios dos alunos, tomando decisões e arquitetando os fazeres curriculares a ela pertinentes.

Para tanto, a articulação “teoria e prática” torna-se fundamental. Nesse sentido, é importante considerar que as várias concepções teóricas, ainda hoje em debate, enfatizam o papel do aluno na construção do seu próprio conhecimento, mesmo que partindo, muitas vezes, de pontos de vista político-filosóficos diferentes (Claparède, Decroly, Montessori, Freinet,

⁴⁰ Sobre os momentos organizacionais do planejamento para essa construção curricular, consultar FREIRE, Paulo R. N. *Pedagogia do oprimido*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. [e] SILVA, Antonio Fernando Gouvêa da. *Pedagogia como o currículo da práxis*. In: Freire, Ana Maria Araújo (org.). *A pedagogia da libertação em Paulo Freire*. São Paulo: UNESP, 2001.

Piaget, Vygotsky, entre outros). Assim, destaca-se que, em uma perspectiva construtivista sócio-interacionista, são alguns indicativos para uma prática curricular crítica, comprometida com a qualidade social da educação:

- considerar o aluno como o sujeito da sua própria aprendizagem;
- reconhecer que o conhecimento é construído no processo de ensino-aprendizagem, de forma progressiva e em diferentes níveis de complexidade, por meio da atividade própria do aluno em interações sócio-culturais, isto é, de aluno para aluno e entre o professor e os alunos;
- superar a fragmentação do saber dividido em disciplinas, enfatizando a interdisciplinaridade dos conhecimentos e a construção integrada de saberes perpassados por valores e concepções, consubstanciando o conjunto do “saber-fazer” escolar;
- tomar as visões de mundo, as concepções, experiências e vivências do cotidiano do aluno como ponto de partida para as novas aprendizagens escolares;
- organizar o trabalho curricular em torno de atividades que proporcionem o prazer de conhecer, o desejo de descobrir e de fazer e que estimulem o aprender a aprender, para, interagindo socialmente, poder transformar sua realidade concreta;
- considerar a diversidade dos alunos, enquanto pessoas e enquanto membros de um determinado grupo étnico-cultural e sócio-econômico, buscando problematizar e superar qualquer tipo de preconceito;
- estimular o desenvolvimento da autonomia do aluno e da sua participação na construção da vida escolar e comunitária, por meio do incentivo ao trabalho em grupo e da aprendizagem significativa e contextualizada.

No campo das possibilidades da implementação de uma prática curricular crítica, enfatiza-se a necessidade de trabalho na direção da tomada de consciência das implicações político-pedagógicas da prática tradicional, em busca da construção e da

implementação de uma nova práxis pedagógica⁴¹. Esta prática apóia-se na dialogicidade como referência para a construção do conhecimento e como dinâmica proposta para a vivência das atividades em sala de aula. Para isso, os seguintes momentos organizativos são identificados:

- investigação qualitativa com levantamento preliminar da realidade local;
- escolha problematizadora de situações significativas para a comunidade escolar, o que é o ponto de partida para a sistematização da prática curricular;
- compreensão crítica e contextualizada da realidade local pelos educadores e seleção dos conhecimentos universais pertinentes às problemáticas escolhidas;
- construção de programações inter ou multidisciplinares;
- preparação metodológica do ensino-aprendizagem a partir de atividades pedagógicas que priorizem o diálogo como processo de construção do conhecimento⁴².

É importante salientar que esse processo, por ser dinâmico e depender do grupo de educadores envolvidos, ganha características próprias e organizações específicas em cada unidade escolar. Os pressupostos comuns são:

- a realidade local como ponto de partida;
- o trabalho coletivo e analítico dos educadores no entendimento da realidade local contextualizada, buscando uma compreensão crítica de sua organização sócio-cultural e de possíveis ações transformadoras da realidade imediata;
- a organização metodológica do diálogo compreendido como processo de ensino-aprendizagem que orienta a prática pedagógica.

⁴¹ GIROUX, Henry A. Teoria crítica e resistência em educação. Petrópolis, Vozes, 1986 [e] PACHECO, José Augusto. As teorias curriculares. Portugal: Porto, 1996.

⁴² A caracterização desses momentos de construção pode ser encontrada nos Cadernos de Formação e Construção do Programa, Secretaria Municipal da Educação / SP, 1991.

Nesse sentido, a produção científica, sua historicidade, sua não-neutralidade, bem como seus limites correspondem à base comum de análise para que as diferentes áreas do conhecimento participem do processo de seleção dos conteúdos escolares pertinentes à realidade local e dialoguem entre si.

Todos os momentos devem ser construídos e planejados coletivamente por meio do diálogo entre os educadores organizados e orientados pelos princípios democráticos e pelos pressupostos pedagógicos da proposta. Ao concretizar o que planejou, o educador rompe com a dicotomia e com o anacronismo entre o refletir e o agir, tornando-se sujeito de sua história coletiva. É o “planejado-concreto” que nutrirá o desvelar de novas contradições, suscitando reavaliações e replanejamentos coletivos.

É fundamental destacar que a escola que apresenta uma proposta pedagógica voltada aos interesses de sua comunidade desencadeia um processo de reavaliação da participação comunitária nas decisões e nos caminhos a serem trilhados. O conselho de escola passa a ser o fórum pertinente para as discussões e deliberações a respeito das questões pedagógicas e administrativas. Pais e alunos, ao lado de educadores e funcionários, são co-autores do destino educacional da unidade escolar. Tanto na escolha das temáticas a serem abordadas, quanto nas questões relacionadas à operacionalização das ações, as decisões devem ser tomadas levando em consideração as variáveis e os interesses da comunidade local e dos educadores: funcionários, professores, técnicos e equipe diretiva. Um espaço democrático de construção dos saberes não se organiza com poderes centralizados, autoritarismo e clientelismos corporativistas. A gestão pedagógica democrática é, além de um direito, uma necessidade para uma educação com qualidade social. Caso não seja assim considerada, a prática de construção de cidadania crítica estará comprometida.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. LDB, PNE e Novas Funções das Secretarias Municipais de Educação. Cadernos ASLEGIS – Associação dos Consultores legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – vol. 1, n. 1 (jan/abr. 1997) Brasília: ASLEGIS, 1997.

ADORNO, Theodor W. Educação e emancipação. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

APPLE, Michael W. Ideologia e currículo. São Paulo: Brasiliense, 1982.

ATTA, Dilza. Escola de Classe Multisseriada: reflexões a partir da leitura de relatório de pesquisa. Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal – PRADEM. Salvador: UFBA, FCM, 2003. Série Grupos de Estudos p. 15.

BAKHTIN, Mikhail M. Marxismo e filosofia da linguagem. São Paulo, Hucitec, 1995.

BRASIL, Resolução n. 02, de 11 de setembro de 2001 que institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.

_____. Resolução CNE/CEB n. 03, de 10 de novembro de 1999, que fixa Diretrizes Nacionais para o Funcionamento das Escolas Indígenas e dá outras providências.

_____. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF.

_____. Resolução CNE/CEB nº 1, de 05 de julho de 2000. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.

_____. Resolução CNE/CEB nº 1, de 03 de abril de 2002. Estabelece as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.

CAMARGO, Rubens Barbosa. Reflexões sobre a administração municipal da educação: um início de conversa. Educar em Revista. Curitiba, PR: Editora UFPR, n. 22, dez. 2003. pp. 175 – 220.

CUNHA, Maria Couto, ANUNCIAÇÃO, Marcos e JESUS, Tércio Rios de. Plano Municipal de Educação: subsídios para sua elaboração. Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal – PRADEM. Salvador: Universidade Federal da Bahia/ Fundação Ford/ Fundação Clemente Mariani, 2004. Série Documentos 3.

DANTAS, Euzelinda, ANUNCIAÇÃO, Marcos e JESUS, Tércio Rios. Organização de Secretarias Municipais de Educação: alguns subsídios. Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal – PRADEM. Salvador: Universidade Federal da Bahia/ Fundação Ford/ Fundação Clemente Mariani, 2005. Série Documentos 4.

DELORS, Jacques (org.). Educação: um tesouro a construir. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

ELMORE, Richard F. A reforma escolar e a nova economia. IN: MARCHESI, Álvaro e GIL, Carlos Hernández. Fracasso escolar: uma perspectiva multicultural. Porto Alegre: Artmed, 2004.

FREIRE, Paulo. Conscientização. São Paulo: Moraes, 1980.

FREIRE, Paulo R. N. Pedagogia do oprimido. 18ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

FREIRE, Paulo R. N. Criando métodos de pesquisa participante. In: BRANDÃO, C. R. Pesquisa Participante. 8ª ed. São Paulo, Brasiliense, 1990.

FREIRE, Paulo R. N. Extensão ou comunicação? 10ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FULLER et al. Raising Children's Early Literacy in Northeast Brazil. *Comparative Education Review*. Vol.43, nº 1, February 1999

GANDIN, Danilo. *Escola e transformação social*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

GARCIA, Walter E. *Educação: visão teoria e prática pedagógica*. São Paulo: McGraw Hill, 1977.

GIROUX, Henry A. *Teoria crítica e resistência em educação*. Petrópolis, Vozes, 1986.

GOMES, Cândido Alberto. *A educação em novas perspectivas sociológicas*. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: EPU, 2005. p. 204 a 240.

KARAGIANNIS, Anastasios; STAINBACK, William e STAINBACK, Susan. *Fundamentos do ensino inclusivo*. IN: *Inclusão: um guia para educadores*. Porto Alegre: Artmed, 1999.

KUHN, Thomas S. *A Estrutura das revoluções científicas*. São Paulo, Cultrix / Edusp, 1989, (1962).

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986

LENOIR, Y. A importância da interdisciplinaridade na formação de professores do Ensino Fundamental. *Caderno de Pesquisa*, n. 102, p. 5-22, nov. 1997.

LÜCK, Heloísa *Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores*. revista *Em Aberto / INEP*, Brasília, v. 17, n. 72, fev./jun. 2000, p. 11 – 34.

_____. *O significado da gestão e de seus processos*. Curitiba: CEDHAP, 2002.

_____. *Gestão educacional: uma questão paradigmática*. Petrópolis: Vozes, 2005 – no prelo

MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. *Qualidade do ensino básico e igualdade de oportunidades*. IN: MENDONÇA, Rosane e URANI, André (org.) *Estudos sociais e do trabalho*. vol. 1. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.

NÓVOA, António. *Para uma análise das instituições escolares*. In: *As Organizações Escolares em Análise*. Coordenação de António Nóvoa. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995. p. 13 a 43.

PACHECO, José Augusto. *As teorias curriculares*. Portugal: Porto, 1996.

PARENTE, Marta Maria Alencar e LÜCK, Heloísa. *Mecanismos e Experiências de Correção de Fluxo Escolar no Ensino Fundamental*. Texto para discussão nº 1032. IPEA, 2004. .

PORTELA, Adélia & BASTOS, Eni. *O (Des) Conhecido Universo da Sala de Aula. Um estudo de observação de sala de aula no estado da Bahia*. Brasília: MEC/Projeto Nordeste, Série Estudos, 1997.

PORTELA, A L., BASTOS E. VIEIRA, S., MAIA, M. H. e MATOS, K. *Conhecendo o Universo da Sala de Aula: estudo de observação de sala de aula na Bahia e no Ceará*. Brasília: MEC/Projeto Nordeste, Série Estudos, 1998.

PORTELA, Adélia & ATTA, Dilza. Indicadores de Qualidade da Escola: Base para a Construção de Critérios Orientadores da Gestão da Educação. Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III. Organizado por Maristela Marques Rodrigues e Mônica Giágio. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

PORTELA, Adélia & ATTA, Dilza. A dimensão pedagógica da gestão da educação. Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III. Organizado por Maristela Marques Rodrigues e Mônica Giágio. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

PORTELA, Adélia Luiza. Papel e responsabilidades do gestor do sistema municipal de educação. Texto elaborado como referência para produção de módulos de educação a distância do curso Formação de Gestores de Sistemas Educacionais do PROGED – UFBA, integrante da Rede Nacional de Formação de Professores e Gestores da Educação Básica do MEC. 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO-SP/SME. Movimento Reorientação Curricular: Ciências. Visão da Área. Documento: 5. 1992.

SACRISTÁN, J. Gimeno. O currículo: uma reflexão sobre a prática. Porto Alegre: Artmed, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, Antonio Fernando Gouvêa da. Política educacional e construção da cidadania. In: SILVA, Luiz Heron & AZEVEDO, José Clóvis de. Reestruturação Curricular: novos mapas culturais, novas perspectivas educacionais. Porto Alegre, Sulina, 1996.

_____. Pedagogia como o currículo da práxis. In: Freire, Ana Maria Araújo (org.). A pedagogia da libertação em Paulo Freire. São Paulo: UNESP, 2001.

_____. Proposta curricular via tema gerador e o compromisso com a educação humanizadora. In: IV Seminário Regional de Formação de Professores: o fazer pedagógico no cotidiano escolar. Anais. Santa Cruz do Sul, UNISC, 2001.

TORRES, Rosa Maria. Repetência escolar: falha do aluno ou falha do sistema? IN: MARCHESI, Álvaro e GIL, Carlos Hernández e col.) Fracasso escolar: uma perspectiva multicultural. Porto Alegre: Artmed, 2004.

_____. Que (e como) é necessário aprender? Necessidades básicas de aprendizagem e conteúdos curriculares 2ª ed. Campinas: Papirus, 1995.

UFBA. Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal - PRADEM: Desenvolvimento Institucional – Organização de Secretarias Municipais de Educação: alguns subsídios. Salvador: UFBA, FCM, Fundação FORD, 2005. 133 p. Série Documentos 4.

UNESCO. Políticas públicas de/para/com juventudes. – Brasília: UNESCO, 2004 p. 37.

VERZA, Severino Batista. As políticas públicas de educação no município. Ijuí, RS: Editora Unijuí, 2000.

www.inep.gov.br: Boa Escola: evidências do SAEB.

TEMA 9

VALORIZAÇÃO DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO: DOCENTES E NÃO-DOCENTES



Tema 9

Valorização dos trabalhadores da educação: docentes e não-docentes

*Ricardo C.R. Martins
Francisco Narbal*

1. INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira tem grandes desafios a enfrentar. Em especial aqueles relativos às desigualdades sociais e econômicas que ainda a marcam. As responsabilidades dos poderes públicos nesse sentido são múltiplas. Uma delas assume particular relevância: a implementação de políticas consistentes no campo da educação.

De fato, as relações sociais, políticas e econômicas que caracterizam o mundo moderno requerem respostas inovadoras e diferenciadas. A integração econômica e cultural, a velocidade do avanço científico e tecnológico, as modificações no perfil das atividades econômicas e das profissões colocam questionamentos que devem ser enfrentados por meio de políticas efetivas.

Nesse contexto de transformações complexas com conseqüências políticas e econômicas, a educação e, por decorrência, a escola assumem uma posição estratégica. Como afirma Pedro Demo (2000, p.145): “Mormente na sociedade do conhecimento a educação recupera a sua posição estratégica, no sentido de ser reconhecida como fator central”.

Torna-se cada vez mais crítica a necessidade de se assegurar uma educação de qualidade que garanta o acesso ao saber, a adequada preparação para a inserção no mundo do trabalho e, desse modo, a cidadania para cada brasileiro, independentemente da localidade em que tenha nascido ou da camada social de que faça parte.

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

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

³ Doutora em Educação pela USP. Professora da Faculdade de Educação da USP.

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

A educação encontra-se hoje no centro da discussão, em virtude da sua importância cada vez maior e em face dos atributos requeridos pelas mudanças na economia, na política, na cultura e também diante da complexidade de que se reveste atualmente o mundo do trabalho.

A atual legislação educacional, representada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), demonstra ter assimilado essas necessidades e apresenta dispositivos que, cumpridos, podem traçar um caminho seguro nessa direção.

Um dos mais importantes princípios inscritos na Constituição é o da garantia do padrão de qualidade da educação escolar (art. 206, VII), traduzido na LDB pela necessidade de definição de padrões mínimos de qualidade do ensino (art. 4º, IX), a serem definidos e implementados mediante a colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios (art. 74).

A garantia da qualidade da educação depende de vários fatores. O mais importante deles, com certeza, é o relativo à competência dos profissionais do magistério. Educadores bem formados, atualizados e motivados constituem o elemento básico para uma educação de qualidade. Nesse sentido, são também educadores todos os demais trabalhadores da educação que atuam nas áreas de apoio técnico e administrativo.

O ensino brasileiro, porém, assistiu, durante muito tempo, a uma lamentável e contínua desvalorização desses profissionais. A extraordinária expansão dos sistemas escolares públicos, ocorrida a partir dos anos 60, não foi proporcionalmente acompanhada pela necessária elevação dos recursos financeiros, o que resultou em uma progressiva redução de disponibilidade de meios e de remuneração dos docentes e dos demais trabalhadores da educação.

Essa dinâmica negativa atingiu também as escolas de formação do magistério em nível médio, o que resultou em uma crescente deterioração dos seus programas de formação, no que diz respeito tanto à sua própria manutenção, como ao seu esvaziamento, decorrente do baixo nível de remuneração profissional; as escolas de formação em nível superior, além de atingidas por questões inerentes à própria concepção acadêmica interna dos seus

cursos, também enfrentaram uma grave crise, dado o crescente desinteresse motivado pelos poucos atrativos que hoje a profissão do magistério oferece.

Na verdade, a expressiva expansão das matrículas nas redes públicas, que aumentaram de 17,3 milhões de alunos nos anos 70, para 55,2 milhões em 2003, sem os necessários recursos financeiros para investimentos em infra-estrutura nas escolas e na remuneração, além das más condições para o desenvolvimento do trabalho, da ausência ou inadequação de planos de carreira e de programas de formação continuada, são alguns dos fatores que contribuíram para a desvalorização dos trabalhadores em educação e, conseqüentemente, comprometeram a oferta, pelo poder público, de uma educação com qualidade.

Outro fator determinante dessa desvalorização precisa ser mencionado. A escola pública, em especial a de Ensino Fundamental, antes de essa expansão torná-la uma “escola de massa”, era freqüentada pela classe média, o que lhe garantia os recursos necessários para o desenvolvimento de uma educação com qualidade. A remuneração dos professores, por exemplo, era bem melhor, em virtude do poder de pressão que essa classe tinha sobre o Estado (PARO, 1995). Se de um lado a expansão da escola pública representou a inclusão de diversas camadas da sociedade que anteriormente a ela não tinham acesso, de outro, mostrou que é preciso perceber que essas camadas não detêm o mesmo poder de pressão sobre os poderes públicos. Criou-se, portanto, o espaço para políticas educacionais ou de inclusão social “incompletas”, defensoras da prioridade da educação no discurso e praticantes da restrição na prática.

Mas a desvalorização dos trabalhadores em educação não pode ser considerada isoladamente. Embora o Poder Público tenha a responsabilidade de implementar as políticas públicas, no caso, a educação, com qualidade, é necessário que a sociedade desbanalize essa questão, tratando-a com a importância que ela requer.

Esse processo se encontra refletido, por exemplo, nos resultados de um estudo promovido pela Unesco sobre o perfil do professor em 38 países. O Brasil encontra-se entre aqueles que apresentam salários médios mais baixos para o professor de Ensino Fundamental. Um estudo do INEP/MEC, ao comparar 15 profissões, desde juiz até agente administrativo público, revela que o salário médio dos trabalhadores em educação, o

equivalente a R\$ 587,63, situa-se na última posição. Situação similar se verifica quando se consideram apenas os docentes com formação em nível superior.

Esses dados evidenciam a necessidade urgente de políticas que promovam a valorização do magistério e do conjunto dos trabalhadores da educação, para se alcançar uma educação com efetiva qualidade social.

O resultado dos esforços para a reversão desse quadro encontra-se espelhado, de forma bastante ampla, na atual legislação, a começar pela Constituição de 1988, cujo texto resulta da convergência e dos consensos possíveis entre os diferentes segmentos do Estado e da sociedade civil.

Na área da educação, durante o processo constituinte, verificou-se uma intensa mobilização dos seus respectivos setores organizados. Cabe dar destaque à participação das entidades representativas do magistério e dos demais trabalhadores da educação. A ação do fórum em defesa da escola pública é por todos reconhecida ao longo do período de discussão da Constituição e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Como consequência dessa interação entre o Poder Público e a sociedade, criaram-se vários dispositivos da legislação, hoje em vigor, que acentuam a valorização do trabalho em educação e detalham algumas condições ou meios indispensáveis para que ela ocorra.

A legislação educacional demonstra o reconhecimento de que a qualidade do ensino é diretamente dependente do perfil e da qualificação dos profissionais do magistério. São de interesse basilar da sociedade a adequada formação e a valorização desses profissionais. São eles os agentes mais importantes para garantir o cumprimento dos objetivos da educação nacional, estabelecidos no art. 2º da LDB:

“A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

Tais objetivos não estão inscritos para serem apenas formalmente considerados. Devem ser perseguidos sistematicamente. E isso só será possível mediante a existência de um corpo

de educadores que tenha, em sua vida profissional, acesso aos meios básicos para o seu pleno desenvolvimento intelectual, sua cidadania profissional e a atualização necessária para a qualificação permanente de seu trabalho pedagógico.

Seria um contra-senso (e infelizmente ele pode ser freqüentemente encontrado na realidade do País) perseguir tais objetivos para a educação nacional se aqueles que a promovem não tivessem assegurados, para si mesmos, os instrumentos necessários para se preparar para isso.

Pelas razões mencionadas, a valorização e a formação adequada são um direito profissional do magistério, inscrito na Constituição Federal (art. 206, V) e na LDB (art. 3º, VII). Trata-se de uma condição de cidadania profissional, e, por conseqüência, assegurá-la é um dever do Poder Público.

Com efeito, a LDB, em seu art. 67, estabelece como obrigação dos sistemas de ensino a definição de planos de carreira que necessariamente incluam o aperfeiçoamento continuado e os períodos para estudos na carga de trabalho de professores e demais profissionais do magistério. Em seu art. 87, ao instituir a Década da Educação, a LDB determina a municípios e estados a realização de programas de capacitação para os professores em exercício.

A Resolução nº3, de 1997, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, ao definir as diretrizes para a elaboração dos novos planos de carreira do magistério estadual e municipal, menciona explicitamente a obrigatoriedade da existência de programas de desenvolvimento profissional (art. 5º) e de horas de atividade na carga de trabalho (art. 6º, IV), a serem destinadas também para estudos.

Esse quadro legal tem um grande objetivo: garantir a cada criança, a cada jovem estudante um ensino ministrado por profissionais bem preparados, com um perfil adequado ao tempo presente, capazes de oferecer uma educação coerente com as necessidades de vida de um cidadão na sociedade moderna.

2. A VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL

O art. 206 da Constituição Federal assegura, como princípio para a educação nacional, “a valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, planos de carreira para

o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos...”.

O desdobramento desse princípio se encontra no art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Neste dispositivo, estão listados alguns elementos que não podem deixar de constar nas políticas de valorização do magistério público, nem em seus estatutos e planos de carreira. Alguns são repetição do que já se encontra na Constituição, como o ingresso por concurso público de provas e títulos e o piso salarial profissional. Outros elementos constituem importante sinalização do que deve ser entendido como valorização profissional: aperfeiçoamento profissional continuado, até mesmo com licenciamento periódico remunerado para esse fim; progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho; período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; e condições adequadas de trabalho. Além disso, o art. 67, em seu parágrafo único, registra que a experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, reforça esses dispositivos e apresenta as estratégias básicas segundo as quais deve ser realizado o seu cumprimento.

Segundo o PNE:

“A melhoria da qualidade do ensino, que é um dos objetivos centrais do Plano Nacional de Educação, somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério. Sem esta, ficam baldados quaisquer esforços para alcançar as metas estabelecidas em cada um dos níveis e modalidades do ensino. Essa valorização só pode ser obtida por meio de uma política global de magistério, a qual implica, simultaneamente:

- * formação profissional inicial;*
- * condições de trabalho, salário e carreira;*
- * formação continuada”.*

Para isso, o PNE lista os requisitos indispensáveis:

- “- uma formação profissional que assegure o desenvolvimento da pessoa do educador enquanto cidadão e profissional, o domínio dos conhecimentos, objeto de trabalho com os alunos, e dos métodos pedagógicos que promovam a aprendizagem;*
- * um sistema de educação continuada que permita ao professor um crescimento constante de seu domínio sobre a cultura letrada, dentro de uma visão crítica e da perspectiva de um novo humanismo;*
- * jornada de trabalho organizada de acordo com a jornada dos alunos, concentrada num único estabelecimento de ensino e que inclua o tempo necessário para as atividades complementares ao trabalho em sala de aula;*
- * salário condigno, competitivo, no mercado de trabalho, com outras ocupações que requerem nível equivalente de formação;*
- * compromisso social e político do magistério”.*

O PNE, contudo, não se refere apenas aos profissionais do magistério. Nas diretrizes listadas no subitem 10.2, lê-se:

“A educação escolar não se reduz à sala de aula e se viabiliza pela ação articulada entre todos os agentes educativos - docentes, técnicos, funcionários administrativos e de apoio que atuam na escola. Por essa razão, a formação dos profissionais para as áreas técnicas e administrativas deve esmerar-se em oferecer a mesma qualidade dos cursos para o magistério”.

A concretização do disposto nessas normas legais, contudo, não se faz de modo automático. Em primeiro lugar, é preciso que todos aqueles envolvidos com o trabalho na educação tenham delas o conhecimento e a indispensável compreensão, tanto os gestores, responsáveis pela definição e condução das políticas públicas para que assegurem a sua aplicação, como os trabalhadores da educação em geral, para que cumpram seus deveres e se organizem em defesa de seus direitos.

Essa organização ganhou um significativo impulso com a unificação das entidades sindicais de professores e funcionários de escola, no ano de 1990, por meio da criação

da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)³. Isso tem propiciado a formação da categoria dos trabalhadores em educação, em um contexto de ampla mobilização daqueles que desenvolvem as suas atividades na escola – sejam os professores, coordenadores, gestores, merendeiras ou porteiros - pela consolidação da democracia, por melhores salários e condições de trabalho. O debate sobre a valorização profissional que sempre foi pauta das lutas dos professores passou a contar com os funcionários de escolas, atualmente também designados como trabalhadores em educação, que passam a fazer parte da agenda educacional-sindical, com propostas e reivindicações específicas.

3. ALGUNS PRINCÍPIOS PARA A GESTÃO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO

A primeira condição para a definição e a implementação de uma política de efetiva valorização dos trabalhadores da educação consiste na própria relevância conferida à sua gestão, nos princípios que a inspiram e nas formas com que, conseqüentemente, encontra-se organizada. Alguns pontos merecem especial atenção do dirigente municipal de educação.

Em primeiro lugar, deve ser ressaltado que o processo educacional escolar, por lidar com saberes e valores, consiste basicamente em relações entre pessoas. Nessa área, portanto, a sua gestão é absolutamente estratégica.

O perfil da gestão dos trabalhadores da educação, em um sistema de ensino comprometido com a construção de uma sociedade moderna, democrática e participativa, deve estar baseado nesse mesmo compromisso e deve também considerar que a escola, como instituição formadora, não tem por objetivo apenas proporcionar o acesso ao conhecimento, mas fazê-lo de modo crítico, oferecendo uma formação que garanta as reais condições de cidadania a cada um dos brasileiros.

Não faz sentido, portanto, uma gestão que considere os trabalhadores da educação como recursos, peças de uma engrenagem que são ajustadas aqui e ali para tornar

³ Essa transformação foi o resultado da unificação da Confederação dos Professores do Brasil (CPB), da Federação Nacional dos Supervisores de Educação (Fenase), da Federação Nacional dos Orientadores Educacionais (Fenoe) e da Coordenação Nacional dos Funcionários de Escola (Conafep).

mais eficiente um determinado processo de produção ou prestação de serviço. Faz sentido uma gestão que potencialize os recursos intelectuais e profissionais desses trabalhadores para o alcance das finalidades sociais da educação escolar. Como afirma Vitor Paro, a única forma de se entender corretamente a gestão de recursos humanos é considerar que se trata da gestão dos recursos do homem e não do homem como recurso (PARO, 1988).

A gestão das relações de trabalho na área da educação deve estar norteada pelas finalidades gerais da educação nacional, expressas no art. 2º e nos objetivos de cada etapa da educação escolar listados na LDB, que enfatizam a formação do indivíduo-cidadão, isto é, o ser inserido no meio social do qual deve ser agente participativo e, para isso, dotado dos meios intelectuais e dos valores éticos necessários.

A gestão dos trabalhadores da educação, portanto, não pode deixar de apresentar essas características de participação. Se a perspectiva da educação escolar é a da emancipação, a de formar cidadãos autônomos, a gestão dos trabalhadores da educação deve conciliar coordenação e autonomia, respeito ao indivíduo sob a perspectiva do compromisso coletivo com a qualidade social da educação.

O papel da escola é o de promover o desenvolvimento da consciência crítica, condição básica da cidadania, que deve inspirar as duas relações fundamentais do ser humano com o seu meio: a relação homem-natureza, pela qual esta é por ele transformada em seu benefício e em benefício da coletividade, e a relação homem-homem, que deve ser de cooperação, de modo que se possa construir uma sociedade verdadeiramente democrática.

Uma educação escolar com tais objetivos necessita contar com uma gestão de profissionais igualmente neles inspirada. Não se concebe, portanto, uma gestão que privilegie relações de dominação. A gestão dos trabalhadores da educação deve assumir que ela existe como meio de coordenação do esforço humano coletivo.

É preciso destacar que o esforço humano coletivo se realiza em função de algum objetivo. Assim, também a gestão dos trabalhadores em educação e a política de sua valorização só têm sentido se realizadas com base na valorização e na qualidade da educação.

4. OS PRINCIPAIS ELEMENTOS DE VALORIZAÇÃO DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO EM GERAL

A Constituição Federal assegura aos servidores públicos uma importante lista de direitos, especialmente em seus arts. 39, 40 e 41. O primeiro destes dispositivos é iniciado com a obrigação de que todos os entes federados, até mesmo cada município, devem instituir um conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. No âmbito municipal, portanto, deve haver representação de servidores dos Poderes Executivo e Legislativo. Nada impede que tais conselhos estejam também abertos à representação de entidades de classe dos servidores públicos.

O art. 10 da Constituição assegura “a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”. Pode-se assim pensar na criação, no âmbito específico da educação, de um espaço colegiado para discutir as principais questões relativas à gestão e à valorização dos trabalhadores em educação, com representação do órgão gestor, dos segmentos da comunidade escolar profissional e de entidades de classe.

Esse foro permanente de discussão e negociação pode promover avanços nas políticas de valorização dos profissionais, sempre conforme o interesse maior da educação no município e suas possibilidades concretas, até mesmo as de natureza orçamentária e financeira. A eficácia de um espaço como esse dependerá da competência política e técnica com que suas discussões serão conduzidas. Nesse sentido, o dirigente municipal de educação não pode deixar de se preparar convenientemente para o debate dessas questões, estudando o assunto e buscando o assessoramento adequado.

Em espaços como esses, ocorrem embates entre possibilidades e expectativas, interesses públicos e privados, interesses gerais da comunidade e interesses corporativos, entre outros. Lidar com essa realidade supõe conhecimento, preparo e habilidade. Isto faz parte do papel do dirigente municipal de educação, que representa, por delegação, o mandatário eleito para implementar as políticas que dão atendimento às necessidades de toda a população do município.

A Constituição Federal estabelece três critérios para a fixação da remuneração dos servidores públicos: a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos, os requisitos

para a investidura e as suas peculiaridades. São critérios cujos objetivos asseguram o equilíbrio entre atribuições do servidor e retribuição pecuniária e entre o perfil do servidor e o cargo por ele ocupado.

É extremamente importante, na elaboração de planos de carreira e na remuneração de servidores, que se realize um estudo competente das atribuições de cada um dos cargos necessários à estrutura e ao funcionamento de determinado segmento do serviço público. Tome-se o exemplo de uma escola pública: há os profissionais do magistério e o pessoal técnico e administrativo. Neste conjunto, que servidores são indispensáveis? Porteiros, merendeiras, auxiliares de secretaria, servidores de limpeza, secretário escolar e outros são profissionais necessários ao bom funcionamento de uma escola e devem ter o seu perfil considerado não apenas sob o ponto de vista de suas estritas atribuições, mas também de um ponto de vista mais amplo que considera, no espaço escolar, todos esses agentes como educadores, cada um de acordo com suas possibilidades e as especificidades de suas atribuições.

O texto constitucional obriga a União, os estados e o Distrito Federal a manterem escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, e a participação nos cursos é requisito para a promoção na carreira. Os municípios, portanto, não estão obrigados a se responsabilizar pela manutenção dessas escolas de governo, mas estão comprometidos com o aperfeiçoamento de seu pessoal. De fato, o § 7º do art. 39 da Constituição Federal determina que, em cada esfera administrativa, inclusive municipal, a lei deve disciplinar a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de diversos programas, até mesmo de treinamento e desenvolvimento.

Uma série de direitos assegurados aos trabalhadores em geral são também garantidos ao servidor público. São eles: salário mínimo; décimo terceiro salário; remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; salário-família; duração do trabalho normal limitada a oito horas diárias e a quarenta e quatro horas semanais; repouso semanal remunerado; remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; férias remuneradas e um terço adicional; licença-gestante; licença-paternidade; proteção do mercado de trabalho da mulher; redução dos riscos inerentes ao trabalho; proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por

motivo de sexo, idade, cor ou estado civil. Todas estas questões devem estar adequadamente tratadas no estatuto do servidor público municipal.

O servidor público titular de cargo efetivo tem direito a regime de previdência de caráter contributivo, a chamada aposentadoria do servidor público, cujas principais características estão estabelecidas no art. 40 da Constituição Federal.

Nos termos do art. 41, o servidor efetivo, nomeado em virtude de concurso público, torna-se estável após três anos de efetivo exercício e só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; poderá perder o cargo também mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Além desses, os profissionais do magistério têm alguns outros direitos, também previstos na Constituição e na LDB.

5. OS PRINCIPAIS ELEMENTOS DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

Cada um dos elementos de valorização do magistério estabelecidos na legislação merece ser cuidadosamente compreendido, a fim de que as políticas para ele voltadas venham a ser de fato consistentes. A seguir, comentam-se os elementos que se encontram no art. 206 da Constituição Federal e no art. 67 da LDB.

Estatuto e plano de carreira

Não é por acaso que o primeiro direito assegurado aos profissionais do magistério é a existência de estatuto e de plano de carreira. Trata-se de garantir que, em lei específica, o exercício profissional esteja adequadamente regulado, que estejam estabelecidas as obrigações e os direitos das partes, bem como o perfil e a estrutura da carreira, as possibilidades, os incentivos e os requisitos para a trajetória profissional.

Piso salarial profissional

Antes de tudo, é preciso considerar que cada expressão inserida no texto constitucional cumpre finalidade específica e não pode ser considerada ou interpretada como excessiva ou inócua. Deste modo, certamente o legislador constituinte, ao inscrever a necessidade de existência de piso salarial profissional, teve por objetivo firmar o princípio de dignidade da remuneração do profissional do magistério, a ser considerada na especificidade e na relevância de seus cargos e funções, distinguindo-o dos demais servidores públicos, para os quais esse requisito não se encontra na Constituição Federal; esses servidores estão exclusivamente sob a égide do dispositivo relativo ao salário mínimo (art. 7º, IV, combinado com o art. 39, § 2º, da Constituição Federal).

Há uma polêmica com relação ao caráter nacional desse piso, isto é, se deveria haver um piso salarial nacional a ser obedecido pela União, estados, Distrito Federal e municípios ou se o piso deve ser estabelecido no âmbito de cada um desses entes da Federação. Ainda que a noção de piso salarial seja histórica e legalmente associada à abrangência nacional, quanto à regulamentação das profissões, tem prevalecido a interpretação de que o piso deve ser estabelecido no plano de carreira de cada sistema ou unidade federada. O argumento neste sentido é o de que a fixação de um piso em lei federal seria inconstitucional, pois invadiria a esfera de autonomia administrativa dos entes federados. Para modificar essa realidade, há propostas de emenda constitucional que tramitam no Congresso Nacional, tratando exatamente das formas e critérios para a definição do piso salarial profissional em âmbito nacional.

Ingresso exclusivo por concurso de provas e títulos

A forma de ingresso na carreira é elemento indispensável para garantir a sua dignidade e a adequada qualificação de seus profissionais. Para o serviço público em geral, a Constituição prevê duas formas de ingresso na carreira: concurso de provas e concurso de provas e títulos. A segunda forma é imposta ao magistério pelo art. 206 da Carta Magna, seguramente com o objetivo de buscar o perfil necessário (a titulação) e a comprovação do conteúdo dos títulos (as provas). Faz sentido determinar essa exigência, na medida em que a educação escolar trabalha essencialmente com o conhecimento, e o domínio deste, portanto, é requisito indispensável para o profissional do magistério. Tal exigência, contudo,

não é suficiente. A qualidade do recrutamento depende de uma série de questões, dentre as quais está a adequação do concurso realizado e dos critérios de seleção, como adiante se comenta no presente texto.

Aperfeiçoamento profissional continuado

Não basta um rigoroso processo seletivo de entrada. Ao longo da sua trajetória de trabalho, o profissional do magistério necessita de atualização, mediante a participação em cursos e eventos. Ele precisa entrar em contato com os novos conhecimentos e com novas metodologias referentes ao seu campo de atuação. Essa é uma condição indispensável para a garantia da qualidade da educação pública. Por isso mesmo, não se trata apenas de assegurar ao profissional o direito de participar das atividades de formação continuada, mas de garantir-lhe os meios para essa participação consolidados em um programa permanente de formação continuada. É, neste contexto, que deve ser entendida a determinação da LDB de que o profissional do magistério tem direito a licenciamento periódico remunerado para o seu aperfeiçoamento.

Progressão baseada na titulação ou habilitação e na avaliação de desempenho

A LDB oferece os dois eixos básicos para determinar a trajetória da carreira do profissional do magistério: o acúmulo e a renovação do saber, por meio da titulação ou de habilitação específica para o exercício de determinadas funções. O título ou a lista de certificados, contudo, embora condições necessárias, não são garantias plenas de que o profissional vai desincumbir-se de modo satisfatório de suas atribuições. Aqui a LDB introduz um importante fator de progressão: a avaliação de desempenho que certamente constitui um elemento polêmico e necessita ser cuidadosamente trabalhada. Na realidade, este talvez seja um dos maiores desafios a serem enfrentados pelos gestores dos sistemas públicos de ensino e pelos órgãos de classe.

Período reservado a estudos, planejamento e avaliação

O profissional do magistério tem, como elemento essencial do seu trabalho, o saber. Lidar com este saber, inseri-lo na vida dos estudantes, relacioná-lo com o conhecimento já

apropriado por eles resulta de um trabalho cuidadosamente planejado e permanentemente avaliado, pois supõe lidar com múltiplas formas de comunicação e de interação pedagógica, de acordo com o perfil dos estudantes e de suas experiências de vida.

Não se trata, portanto, de pura e simples reprodução de conteúdos e de técnicas de ensino, mas de um exercício consciente e elaborado de atividades educativas e de interação cultural. Para isso, o profissional deve dispor, em sua carga de trabalho, do tempo indispensável para o planejamento e a preparação de suas atividades, dos estudos necessários para o seu aprofundamento e para o enfrentamento de novas situações postas pelos alunos ou pela evolução da realidade, bem como para a avaliação dos resultados decorrentes dessas atividades e do alcance dos objetivos almejados.

É interessante lembrar, por exemplo, que, ao se contratar um profissional para a elaboração de um projeto, ele é remunerado por todo o processo e por todo o tempo dedicado a esta atividade. Da mesma forma, a carga de trabalho do professor não pode ser medida apenas pelas horas-aula ministradas, mas deve necessariamente incluir o tempo indispensável à sua preparação, bem como à execução das atividades delas decorrentes, como a correção de exercícios, trabalhos, preenchimento de fichas de acompanhamento, etc.

Condições adequadas de trabalho

O conceito de tais condições deve ser entendido da forma mais ampla possível. Para isso, algumas indicações são encontradas no texto da própria LDB. O art. 25, por exemplo, determina às autoridades responsáveis pelos sistemas de ensino alcançarem uma relação adequada de alunos e professor, a adequação da carga horária e as condições ideais de materiais do estabelecimento. Trata-se de se estabelecer um número de alunos por professor que assegure a qualidade do ensino, de se determinar uma carga horária profissional compatível com o exercício digno e competente da profissão e de se criarem condições materiais que reforcem a qualidade do trabalho e não constituam obstáculo a ela. Esse tema está certamente ligado à existência de padrões mínimos de qualidade do ensino, abordados nos arts. 74 e 75 da LDB.

Condições adequadas são elementos integrantes do contrato de trabalho de qualquer profissional, tanto assim que as condições excepcionais costumam ser consideradas de

forma diferenciada, como a insalubridade, a periculosidade, etc. Não se pode aceitar, portanto, que as condições normais de trabalho dos profissionais da educação estejam aquém do mínimo desejável. Por tal razão, a LDB contém de forma clara esse dispositivo a ser cumprido.

Vários fatores são importantes para a concretização de qualquer política de valorização do magistério. Dois instrumentos, contudo, são fundamentais: um plano de carreira consistente e estimulante e um programa de formação bem elaborado e permanente.

6. O PRIMEIRO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL PARA UMA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO: O PLANO DE CARREIRA

Um dos principais meios para a valorização do magistério é a existência de um plano de carreira que efetivamente proporcione o desenvolvimento profissional e assegure uma remuneração condigna. Para se discutir essa questão, é necessário trabalhar alguns conceitos. Estes ficarão mais compreensíveis se iluminados, quando possível, pelo que dispõe a Resolução nº 3, de 1997, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Embora decorrente da Lei nº 9.424, de 1996, voltada para o Ensino Fundamental⁴, ela estabelece uma série de princípios e normas que podem ser adotados para os planos de carreira para todos os segmentos do magistério da Educação Básica. Talvez, por essa razão, ela se apresenta como a que “fixa diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

Regime jurídico

A Constituição Federal determina que cada ente federado deve definir a forma jurídica e as normas que regulam o relacionamento entre o Poder Público (empregador) e os respectivos servidores públicos. Tal legislação deve especificar qual o regime jurídico a que os servidores estão submetidos. Se o regime for estatutário, as normas dessa relação serão definidas em uma lei normalmente conhecida como o “estatuto do servidor público”. A escolha,

⁴ Essa Resolução decorre do disposto nos arts. 9º e 10 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Trata-se da Lei que regulamentou o Fundef.

contudo, pode recair sobre o regime celetista, isto é, os servidores estão submetidos às normas da Consolidação das Leis do Trabalho⁵.

De todo modo, é preciso considerar que, seja um, seja outro o regime jurídico escolhido, impõe-se a aplicação do disposto nos arts. 37 a 41 da Constituição Federal, que são normas específicas para os servidores públicos de todas as esferas administrativas.

Estatuto

Estatuto é uma lei que detalha a relação dos servidores com o Poder Público, que os contrata. Nele constam as formas de ingresso, o provimento dos cargos, as condições da posse, a investidura, a transferência, as licenças, os direitos e as vantagens (indenizações, adicionais e gratificações), as obrigações, o regime disciplinar, as sanções, a aposentadoria, etc.

Na realidade brasileira, há casos em que existe um estatuto específico para o magistério, além daquele para os demais servidores públicos. Em outras situações, o estatuto é um só, aplicável a todos, até mesmo ao magistério. A opção é do estado ou do município. Importa apenas que, na primeira situação, não haja contradição entre um e outro estatuto.

Plano de carreira

Trata-se de uma lei que define como se estrutura a progressão funcional do profissional ocupante de um determinado cargo, as formas como se dá essa progressão e os requisitos necessários para que ela aconteça. A carreira, portanto, está relacionada a um ou mais cargos efetivos no serviço público. No caso do magistério, por exemplo, o mais típico é a carreira do cargo de professor, que pode ou não ser um cargo único para todo o magistério, em conformidade com o que estiver estabelecido no município, como se verá a seguir.

⁵ A Emenda Constitucional nº 19, de 1988, eliminou a obrigatoriedade de que todos os servidores de um mesmo ente federado estivessem vinculados a um regime jurídico único. Contra essa alteração, foi impetrada ação direta de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, cujo mérito ainda não foi julgado. As tentativas da União de diversificar os regimes, prevendo a criação de empregos e a contratação sob o regime celetista, também foram objeto de ações semelhantes, às quais foram concedidas liminares que vinculam o seu julgamento à decisão que vier a ser tomada com relação à primeira ADIN. Na prática, portanto, persiste a existência de um regime jurídico único para os servidores públicos de cada ente federado.

Cargos em carreira

No caso do magistério, o município pode fazer várias opções. Eis alguns exemplos:

- a) cargo único para todas as funções de magistério, isto é, um cargo de professor, em cujo exercício o profissional estará exercendo, conforme o caso e sua habilitação, a função da docência e/ou uma (ou mais de uma) das funções de suporte pedagógico à docência (administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacionais);
- b) um cargo de professor, que corresponde à função da docência, e outro de pedagogo (ou a denominação que o município julgar mais adequada), relacionado às funções de suporte pedagógico à docência;
- c) um cargo de professor de Educação Infantil e de séries iniciais do Ensino Fundamental, um cargo de professor de séries finais do Ensino Fundamental e um cargo de pedagogo (ou cargos diferentes para as diferentes funções de suporte pedagógico à docência, como o de supervisor, inspetor, orientador, etc.).

A lista apresentada não esgota as combinações possíveis de cargos. O importante é que o município opte pela composição que melhor atenda às necessidades da educação de qualidade em suas escolas. De todo modo, não se pode deixar de assinalar que a LDB sugere que a função da docência tem precedência sobre as demais, na medida em que determina que a experiência docente seja pré-requisito para o exercício de quaisquer outras funções de magistério.

Ao associar essa disposição legal à idéia de que pode ser importante a flexibilidade na alocação dos profissionais devidamente habilitados no exercício das diferentes funções de magistério, pode-se apontar a opção pelo cargo único como a que melhor sintetiza essas propostas. De fato, faz sentido que os profissionais nas funções de supervisão, coordenação pedagógica, gestão escolar e orientação educacional tenham conhecimento e experiência docentes efetivas, isto é, dominem os saberes e as práticas da função da docência, o que constitui, do ponto de vista do magistério, o cerne da educação escolar. E não se trata de experiência apenas residual. A Resolução CEB/CNE nº 3/97 estabelece um período mínimo de dois anos para essa experiência, o que sinaliza que o profissional seja docente e tenha a necessária habilitação.

Estrutura da carreira

A carreira relativa a um cargo se estrutura normalmente em níveis e classes. Para a carreira do magistério, a legislação indica os níveis que correspondem à formação mínima exigida para o seu exercício: nível médio, na modalidade normal, e nível superior, com licenciatura plena. A denominação desses níveis, na Lei do Plano de Carreira específica de cada município, é uma opção local. Por exemplo, podem ser os níveis NM e NS, ou níveis 1 e 2, ou A e B, entre outros.

Também pode haver mais níveis, como, por exemplo, o que abranja a pós-graduação (um nível NP, ou 3, ou C). Sugere-se que esse nível seja referente a cursos de pós-graduação lato sensu, isto é, cursos de especialização, pois é o tipo de formação mais comum a que os profissionais do magistério da Educação Básica têm acesso.

É possível criar mais níveis, relativos, por exemplo, a mestrado e doutorado? Do ponto de vista legal, a resposta com certeza é positiva. Indaga-se, porém, sobre a pertinência de se introduzir para uma carreira de profissionais da Educação Básica níveis que correspondem a uma formação a que um número muito restrito de profissionais têm acesso e que está mais voltada para o magistério em nível superior. Entretanto, não se deve desestimular quem pretenda alcançar esse patamar de formação. O incentivo, porém, pode ser específico, como um adicional, e se evita assim uma estrutura de carreira cujos níveis finais não seriam acessíveis à grande maioria.

Dentro dos níveis, a carreira se subdivide em classes. A denominação das classes também é de escolha da legislação local. Podem ser identificadas numericamente (1,2,3,...) ou alfabeticamente (A, B,C,...), sempre, é claro, de forma alternada em relação àquela de que os níveis foram denominados.

Como definir o número de classes?

Trata-se de uma decisão que deve combinar pelo menos dois fatores. Um tempo adequado de permanência em cada classe, de modo que o profissional possa cumprir determinados requisitos que justifiquem a sua promoção para uma classe mais avançada. Esse tempo, que recebe o nome de interstício, não pode ser excessivamente longo, para não desestimular

o profissional. Tampouco deve ser muito curto, para não dar margem a uma promoção quase automática.

O número de classes deve ser estabelecido de modo que a grande maioria tenha efetivas possibilidades de chegar ao fim da carreira ao longo do tempo de sua trajetória profissional. Não pode ser tão grande de forma que poucos cheguem ao topo, nem tão pequeno de modo que faça com que quase todo mundo chegue ao fim da carreira muito tempo antes do seu momento de aposentadoria, o que geraria desestímulo ou fastio, pela ausência de incentivo ao desenvolvimento profissional.

Um exemplo para reflexão: em uma situação de seis classes com interstício de três anos, um profissional com nível superior, que cumpra todos os requisitos, chega ao topo da carreira, isto é, à última classe, em quinze anos (as primeiras cinco classes multiplicadas por três anos). Isto significa que, para cumprir as exigências para a aposentadoria estabelecidas pela Constituição Federal, esse profissional permanecerá no mínimo quinze anos na última classe, se for homem, ou dez anos, se for mulher⁶.

Em outras palavras, o profissional permanecerá nessa etapa da carreira por pelo menos o triplo do tempo em que esteve em cada uma das etapas anteriores. Com base nessas indicações, é possível pensar em outras combinações como: sete classes com interstício de três anos, seis classes com interstício de quatro anos. Todas essas são possibilidades concretas a serem avaliadas no âmbito de cada município; devem-se considerar também as condições orçamentárias e financeiras que dêem efetiva sustentação à movimentação dos profissionais ao longo do plano de carreira e a conseqüente elevação de seu custo.

Remuneração

Cada posição na carreira, isto é, a combinação de nível e classe em que se situa o profissional, corresponde a uma retribuição pecuniária em espécie (em dinheiro), denominada de

⁶ Nos termos do art. 40, §5º, da Constituição Federal, o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio pode se aposentar voluntariamente ao completar cinquenta e cinco anos de idade e trinta anos de contribuição, se for homem, e cinquenta anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, se for mulher.

vencimento. Trata-se da retribuição básica correspondente à posição ocupada pelo profissional na carreira. A questão da valorização da remuneração começa, portanto, pela fixação de vencimentos em valores dignos.

O conjunto da remuneração, contudo, é constituído também por outros elementos, denominados vantagens. Estas são de três tipos: indenizações, adicionais e gratificações.

As indenizações correspondem aos recebimentos decorrentes de atividades específicas, por exemplo, diárias para uma viagem ou ressarcimento de gastos com combustível, alimentação em viagem e similares.

Os adicionais retribuem modificações, valorizadas na carreira, no perfil do profissional ou nas condições de exercício do seu cargo. Lembre-se do exemplo com relação ao profissional que obteve o título de mestre ou doutor. Para este, o plano pode prever um adicional de titulação. O adicional por tempo de serviço (anuênio, triênio, etc.) também tem a mesma natureza, pois supõe-se que a experiência torna o profissional mais preparado. Adicionais relativos à insalubridade e à periculosidade, embora não muito aplicáveis ao exercício das funções de magistério, podem ser mencionados quando resultantes de mudanças nas condições normais de exercício do cargo que expõem o profissional a riscos não inerentes às suas atribuições. Seria talvez o caso de um professor de ciências, dedicado exclusivamente às práticas de ensino em laboratório, por manipular substâncias que podem ser prejudiciais à sua saúde. Aqui caberia a eventual previsão de um adicional de insalubridade.

As gratificações devem ser instituídas para retribuir as situações em que ao profissional são conferidas atribuições mais amplas do que aquelas inerentes ao seu cargo ou para estimular (ou compensar) o exercício do cargo em situações especiais. Por exemplo, um docente que é nomeado coordenador pedagógico ou mesmo diretor de escola pode receber a gratificação pelo exercício desta função⁷. Do mesmo modo, um docente que passa a atuar em uma turma específica de educandos com necessidades especiais pode receber uma gratificação, na medida em que passa a ter exigências adicionais no exercício de seu cargo de professor.

⁷ Isto obviamente supõe que, no caso da organização administrativa da educação nesse município, essas funções sejam consideradas como “funções gratificadas” e não como “cargos comissionados” ou mesmo “cargos efetivos”.

Pode haver a necessidade de se estimular profissionais a atuarem nas escolas na zona rural. Pode então ser instituída uma gratificação destinada a este incentivo.

É preciso notar que, além das já apresentadas, há uma importante diferença entre adicional e gratificação. O adicional, como normalmente corresponde à retribuição a uma característica diferenciada do profissional, será por ele sempre percebido e em geral incorporado para efeitos de sua aposentadoria. Já a gratificação só será percebida enquanto perdurar a situação que a gerou e, em geral, não é incorporada para efeitos de aposentadoria.

Enfim, a soma de vencimentos e vantagens corresponde ao que se denomina remuneração do profissional. O perfil desta remuneração deve resultar de uma política consistente de valorização do magistério. As formas e os valores que compõem essa remuneração, na realidade, são conseqüências de opções feitas pelo município. Uma remuneração que seja – como ao longo de muito tempo foi e, em alguns casos, continua sendo – majoritariamente composta de adicionais e gratificações, com uma participação progressivamente menor do vencimento, pode traduzir uma opção pela desvalorização da carreira e a banalização das situações diferenciadas ou excepcionais.

Nesses casos, adicionais ou gratificações deixam de ser elementos recompensadores dessas situações, para se tornarem instrumentos utilizados para conceder reajustes de remuneração que eventualmente beneficiam apenas alguns segmentos. E tais parcelas não representam necessariamente a conquista permanente de elevação remuneratória, na medida em que gratificações e adicionais podem ser cancelados, modificados ou mesmo congelados.

É necessário, portanto, equilíbrio entre vencimento-base e vantagens, mas pode caber a estas vantagens uma proporção importante no total de remuneração. Jamais deveriam ser, porém, as parcelas mais significativas.

É preciso também um cuidado especial no estabelecimento dos valores de vencimentos correspondentes às diversas posições na carreira. A definição do piso (vencimento correspondente à primeira classe do primeiro nível da carreira) e do teto (vencimento correspondente à última classe do último nível da carreira, acrescido das vantagens a que normalmente o profissional terá direito uma vez que ocupe essa posição) deve ser objeto

de atenção especial. Estabelecer um piso muito baixo pode significar um baixo grau de atração da carreira e dificultar o recrutamento de bons candidatos.

No entanto, a maior distância entre piso e teto pode proporcionar acréscimos mais elevados de valores nos vencimentos das classes ao longo da carreira, o que torna essa trajetória mais estimulante. Por outro lado, estabelecer um piso muito alto pode implicar acréscimos muito pequenos nos valores de vencimentos das classes e representar pouco estímulo ou recompensa financeira ao desenvolvimento profissional. A distância entre piso e teto deve ser adotada de forma cautelosa, para que não se dificulte a elaboração de uma carreira financeiramente atraente.

É importante lembrar que a Resolução CEB/CNE nº 3/97 oferece dois importantes critérios para a determinação da remuneração dos profissionais do magistério. Em primeiro lugar, a diferença entre os valores pagos aos profissionais de nível superior e aqueles pagos aos profissionais de nível médio não pode ser superior a cinquenta por cento.

Essa diferença deve ser considerada de modo sistemático, na comparação dos valores dos vencimentos entre profissionais dos dois níveis, em posições de classe equivalentes. Por exemplo, professor com formação de nível médio, classe A, comparado com professor com formação de nível superior, classe A; professor com formação de nível médio, classe B, comparado com professor com formação de nível superior, classe B; e assim por diante.

O outro critério oferecido pela Resolução é a referência para a definição da escala de remuneração, que deve ter, como ponto médio, o custo médio aluno-ano. No caso, refere-se apenas ao custo médio para alunos do Ensino Fundamental. O mesmo procedimento, contudo, como recomenda a própria Resolução, pode ser utilizado como referência para a carreira dos profissionais de toda a Educação Básica, considerando então todos os recursos envolvidos e não apenas aqueles explicitamente destinados ao Ensino Fundamental.

Fatores para a movimentação na carreira

A Resolução CEB/CNE nº 3/97 lista alguns importantes fatores a serem considerados na movimentação na carreira, mais comumente denominada progressão funcional.

O primeiro é a qualificação em instituições credenciadas. Trata-se da titulação relativa à formação inicial, como também de outros tipos de qualificação obtidos em cursos e atividades, dentro de um programa permanente de formação continuada, mais adiante abordado no presente texto.

A carreira deve possibilitar, por exemplo, a progressão do profissional que, tendo nela ingressado com formação em nível médio na modalidade normal, alcança a titulação em nível superior, com licenciatura plena. Várias formas podem ser escolhidas. A carreira pode prever que o curso superior obtido seja diretamente relacionado à área de atuação do profissional (por exemplo, Pedagogia com habilitação para Educação Infantil e/ou séries iniciais do Ensino Fundamental, para aqueles que atuam nessas etapas da Educação Básica) ou pode admitir qualquer licenciatura e aceitar que, de qualquer forma, a sua obtenção resulta em uma melhor qualificação do profissional. Isto também pode ser considerado para outras habilitações na área da Pedagogia, mais voltadas para as funções de suporte pedagógico à docência. Assim, é o município que decidirá se o plano de carreira permitirá a progressão para o nível superior de um docente que, com formação em nível médio, concluiu o curso de Pedagogia com habilitação para orientação educacional, por exemplo.

A progressão entre as classes deve com certeza considerar a freqüência e o aproveitamento do profissional em cursos e atividades de atualização e aperfeiçoamento, dentro de um programa de formação continuada. Os critérios para a aceitação de tais cursos e atividades, assim como a sua pontuação para efeitos de progressão, devem estar claramente definidos no plano de carreira. É importante um cuidado especial para que esse incentivo não se torne um mero procedimento ou rotina burocrática de conferência de certificados e pontuação automática. É fundamental considerar a relevância da formação continuada para o desempenho do profissional e para a qualidade da educação escolar municipal. Esse assunto será retomado neste texto, quando se discutir o programa de formação continuada dos profissionais da educação.

Outro fator para a progressão entre classes é o desempenho no trabalho que, nos termos da Resolução CEB/CNE nº 3/97, deve ser feito “mediante avaliação segundo parâmetros de qualidade do exercício profissional, a serem definidos em cada sistema”. Este é um dos mais importantes desafios da gestão do trabalho na educação brasileira. Há pouquíssimas experiências, na maior parte das vezes, fragmentadas. É matéria muito sensível, na

medida em que pode ser alvo de manipulação pelos gestores ou de defesa corporativa pelos profissionais. Certamente é um campo no qual as discussões precisam avançar, com a participação efetiva de todos os segmentos. Alguns pontos precisam ser lembrados: a avaliação do profissional não pode existir isoladamente, sem que haja também a avaliação da gestão e a avaliação institucional das escolas e da rede e/ou do sistema de ensino. A avaliação do profissional deve ser dialógica e não apenas um exercício de cima para baixo. Ela deve ser contextualizada, isto é, sem perder de vista o seu caráter individualizado; precisa considerar a sua inserção no coletivo dos profissionais da escola e da própria instituição escolar. Ela deve ser pedagógica, isto é, oferecer ao avaliador e ao avaliado novas oportunidades de correção de rumos, novos desafios ou caminhos de desenvolvimento profissional.

A Resolução CEB/CNE nº 3/97 propõe também um outro fator que pode ser considerado bastante inovador ou desafiador no contexto dos sistemas de ensino no Brasil. Trata-se das “avaliações periódicas de aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor exerça a docência e de conhecimentos pedagógicos”.

A partir do princípio de que o profissional da educação deve estar em processo permanente de atualização, garantido por um programa permanente de formação continuada mantido pelo Poder Público, essa avaliação de conhecimentos, como fator para a progressão na carreira, faz muito sentido e pode constituir um poderoso estímulo para os profissionais. Alguns chamarão tal procedimento de “certificação periódica”, outros de “avaliação periódica de conhecimentos ou de atualização” ou ainda de denominações adicionais diferentes.

O importante é caminhar nessa direção, sem esquecer que só faz sentido avaliar, e periodicamente, se existirem efetivas e permanentes oportunidades de atualização e de aprofundamento de conteúdos e metodologias. Embora a Resolução mencione apenas o professor, não resta dúvida de que esse fator pode ser estendido a todos os profissionais do magistério, nas suas diferentes funções.

Outro fator mencionado na Resolução é o tempo de serviço na função. Este fator, isoladamente considerado, dá origem ao adicional por tempo de serviço. Combinado com outros, assume a forma do interstício de tempo em cada classe. Completado um

determinado período, por exemplo, de três anos, o profissional adquire o direito de mudar de classe na carreira. Essa progressão, em princípio, não deve ser automática, mas combinada com outros fatores, como a qualificação em instituições credenciadas e/ou a avaliação de desempenho e/ou avaliação de conhecimentos.

O último fator mencionado é a dedicação exclusiva ao cargo no sistema de ensino. Ele é muito importante. Não há dúvida de que o profissional dedicado exclusivamente a um sistema de ensino e, preferencialmente, a uma mesma escola, tem melhores condições de desempenho de suas funções do que aquele que está dividido entre diferentes sistemas e várias escolas. A dedicação exclusiva, contudo, não pode ser considerada como fator para a progressão na carreira, pois ela é um estado, uma condição de exercício que não muda, uma vez estabelecida. É diferente da qualificação em instituições credenciadas: o profissional pode estar fazendo novos e diferentes cursos. Assim faz sentido que a dedicação exclusiva seja recompensada com uma gratificação, paga enquanto o docente permanecer nessa condição. Cabe até argumentar que esta gratificação, a partir de determinado tempo de percepção, seja incorporável para efeitos de aposentadoria, na medida em que o profissional terá renunciado a outras rendas para permanecer nesta situação.

Finalmente, é preciso reafirmar que a progressão na carreira, a movimentação entre as classes deve resultar da combinação de dois ou mais fatores, o que recompensa o mérito e afasta as práticas de progressão automática que podem resultar em inércia ou em falta de dinamismo.

A jornada de trabalho

A jornada de trabalho deve ser estabelecida com atenção a alguns elementos fundamentais, dentre os quais estão em primeiro lugar as atribuições e as necessidades decorrentes da natureza da função exercida. Parece claro que, para a docência nas etapas ou séries em que se recomenda o regime da unicodência, o professor deve cumprir, em sua turma, uma jornada de trabalho adequada, isto é, igual ou quase igual à jornada escolar de seus alunos. Esse, porém, não é o único critério, pois a jornada deve ser compatível com as possibilidades intelectuais, físicas e emocionais dos profissionais e também com as necessidades da gestão global das pessoas na rede de ensino, o que permite o atendimento adequado e equitativo de todas as escolas e das respectivas turmas. Por exemplo, a jornada de trabalho

dos professores de determinada área curricular deve considerar, de um lado, o número razoável de aulas que um professor pode ministrar com qualidade, de outro, o fato de que um determinado número de professores dessa área, ao cumprir determinada jornada, deve atender a todas as aulas de todas as turmas existentes nas escolas da rede.

Nos sistemas públicos de ensino, há jornadas que podem ser identificadas como padrão. São as de vinte, trinta e quarenta horas semanais. Em algumas situações, para a docência nas séries finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, encontram-se jornadas de doze horas semanais. Essas opções devem ser feitas com vistas às necessidades de gestão da rede e da garantia da qualidade da educação nela oferecida.

É importante, porém, observar as determinações que constam na Resolução CEB/CNE nº 3/97. Primeiro, ela estabelece que a jornada não pode ser superior a quarenta horas. Até esse limite, todas as jornadas são possíveis, observados obviamente os critérios mencionados anteriormente.

É razoável supor que esse limite máximo para a jornada tenha sido estabelecido com a intenção de que a carga semanal total de trabalho do profissional não o ultrapassasse. No entanto, a jornada está associada a um cargo, e a Constituição Federal permite o acúmulo de até dois cargos de professor ou um de professor e outro de natureza técnico-científica, desde que haja compatibilidade horária. Assim, embora no âmbito de sua jurisdição, o município possa e deva estabelecer esse máximo, ele não pode proibir que um docente em quarenta horas em sua rede, nos turnos diurnos, ocupe, por exemplo, um cargo de vinte horas, em turno noturno, em outra rede ou outro sistema. Por isso mesmo, a Resolução enfatiza o incentivo à dedicação exclusiva. Somente neste caso, o município pode exigir que o profissional não mantenha vínculo com outro sistema ou rede.

Outra importante disposição da Resolução é a de que, no mínimo, vinte e, no máximo vinte e cinco por cento da jornada de trabalho devem corresponder a horas-atividade, destinadas à “preparação e avaliação do trabalho didático, à colaboração com a administração da escola, às reuniões pedagógicas, à articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional, de acordo com a proposta pedagógica de cada escola”. Algumas idéias devem ser reforçadas com relação a essa determinação legal. O período de horas-atividade deve estar situado dentro da jornada de trabalho e não

ser um mero apêndice formalmente estabelecido (pago indevidamente até mesmo como uma gratificação) e não cumprido na prática. As finalidades dessa parte da jornada voltam-se para atividades que, embora tenham certo caráter individual (como a preparação das aulas), supõem, na maior parte das vezes, ações de cunho coletivo, como as reuniões pedagógicas, colaboração com a administração, integração com a comunidade. O próprio trabalho de planejamento das aulas e de avaliação ganha muito em qualidade se é desenvolvido também em uma dimensão coletiva, em que se trocam experiências, colhem-se sugestões e harmoniza-se a formação nas diferentes turmas sob distintos regentes de classe. Por tais razões, é de se supor que o modo privilegiado de cumprir as horas-atividade deva acontecer na própria escola e não fora dela. Do contrário, muito pouco ou quase nada se estará inovando, a não ser um eventual (e provavelmente residual) acréscimo de remuneração.

6.1 Plano de Carreira para os Servidores Técnico-administrativos da Educação

O debate sobre a valorização dos trabalhadores em educação não integrantes do magistério, bem como sobre as suas funções no espaço educativo, é relativamente novo, apesar de já ter avançado muito no âmbito da política sindical.

De maneira geral, o exercício das atividades desses servidores é marcado por problemas, como os baixos salários, as precárias condições de trabalho, a ausência de planos de carreira que incentivem a progressão, bem como a ausência de programas de formação inicial e continuada; há ainda o descumprimento da legislação quanto ao acesso ao serviço público por concurso.

É importante registrar que o processo de terceirização dessas funções no serviço público, especificamente no caso da educação, se contrapõe às práticas educativas democráticas, pois, além de dificultar a identificação do trabalhador com a sua atividade e com o seu local de trabalho, provoca alta rotatividade no quadro de servidores, o que dificulta a continuidade dos projetos e trabalhos escolares.

Dessa forma, pode-se perceber que a desvalorização social desses profissionais e a sua desqualificação caminham lado a lado e requerem a definição de políticas específicas para a sua valorização.

A legislação educacional vigente estabeleceu uma série de dispositivos voltados para a valorização do magistério. Aos demais trabalhadores da educação, essa mesma legislação pouco se refere, embora, quando o faça, ressalte a importância destes profissionais para o funcionamento da rede escolar e para a qualidade da educação nela oferecida. Um exemplo é a determinação, na Lei nº 9.424, de 1996, da presença de representação dos servidores das escolas públicas de Ensino Fundamental nos conselhos municipais de acompanhamento e controle social do Fundef.

De todo modo, as referências são pontuais, o que leva à necessidade de traçar caminhos, diretrizes orientadoras que permitam a implementação de uma política consistente de valorização desses servidores e que os reconheça como agentes co-participantes do processo de formação que ocorre nas escolas.

O primeiro passo é conferir a devida identidade profissional a esses servidores, definindo com clareza os cargos e as respectivas atribuições no âmbito da rede de ensino, nas escolas e nos seus órgãos de gestão. O importante é considerar que essas atribuições têm papel relevante no processo educacional e que essa especificidade é razão bastante para diferenciar os cargos técnicos e administrativos em educação daqueles de outros setores da administração pública.

Já existem propostas que encaminham a identificação desse conjunto de profissionais como “técnicos em educação”, com funções relacionadas à gestão escolar, ao manuseio de multimeios didáticos, à alimentação escolar e à infra-estrutura⁹. Nessas categorias, em princípio, podem ser inseridos todos os profissionais de apoio técnico e administrativo hoje encontrados nas escolas. Algumas outras funções podem ser eventualmente adicionadas, sobretudo as relacionadas aos profissionais que atuam nos órgãos gestores, como os auxiliares de planejamento.

São urgentes a identificação e a descrição dos cargos básicos para que se possa estabelecer os critérios de definição das respectivas carreiras e a implementação de políticas consistentes de valorização.

⁸ Nos conselhos dos âmbitos federal e estadual, essa representação, como também a dos profissionais do magistério, é suprida pela presença da representação indicada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)

⁹ Ver, por exemplo, o Plano Nacional de Educação e o documento “Política Nacional de Valorização dos Trabalhadores em Educação”. Brasília, MEC/SEB/DASE, junho de 2005.

Ainda que não existam diretrizes orientadoras em nível nacional, o município pode e deve instituir as carreiras para esses trabalhadores e assegurar-lhes, consideradas as particularidades de suas atribuições, direitos específicos e proporcionais à sua posição de co-agentes formadores. Alguns exemplos: atualização continuada, valorização da qualificação, atividades coletivas de estudo e discussão da vida escolar, entre outros.

7. O SEGUNDO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL PARA UMA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO: O PROGRAMA DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA.

A progressiva desvalorização dos profissionais do magistério refletiu-se, ao longo do tempo, como não poderia de deixar de acontecer, no seu perfil. Para isso, contribuíram também as estratégias utilizadas pelo Poder Público que, em muitos casos, situaram-se muito mais no campo do possível do que no do desejável.

Em muitas regiões, a falta de professores com a adequada formação ensejou a contratação de leigos, o que combinou, em prejuízo da qualidade da educação, menos qualificação e remuneração mais baixa; ou então, a contratação de profissionais formados em outras áreas, sem formação pedagógica. A existência de um grande número de cursos de formação de profissionais do magistério de qualidade duvidosa levou vários sistemas de ensino a oferecer em programas de educação continuada que compensassem as deficiências de conhecimentos que tais profissionais apresentam no exercício de suas funções. Tais programas, porém, com frequência padeceram de falta de planejamento de longo prazo e de meios de financiamento, o que dificultou ou mesmo impediu a sua continuidade e, por tal motivo, não alcançaram os objetivos para os quais foram concebidos.

Esse conjunto de fatores operou durante muito tempo, comprometendo os esforços para a oferta de uma educação de qualidade, transmissora do saber e formadora da cidadania. Mais recentemente, os esforços para a qualificação do magistério atuante nos sistemas de ensino têm se intensificado, o que resulta em uma significativa melhoria no perfil dos profissionais em exercício, como pode ser visto na Tabela 1:

TABELA 1
BRASIL – EDUCAÇÃO BÁSICA - FUNÇÕES DOCENTES SEGUNDO NÍVEL OU ETAPA DE ATUAÇÃO, POR TITULAÇÃO – 2003 (EM PORCENTAGEM)

Formação Nível/Etapa de Atuação	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior
Pré-escola/Alfabetização	3	67	30
1ª a 4ª séries	2	62	36
5ª a 8ª séries	0	23	77
Médio	0	10	90

FONTE: MEC/Inep. Sinopse Estatística da Educação Básica - 2003

Se houve grandes avanços no perfil de titulação, a leitura da tabela informa, contudo, que ainda há muitos desafios a serem vencidos. De um lado, é preciso garantir que todos os profissionais do magistério detenham a qualificação mínima indispensável para o exercício de suas funções. De outro, assegurar que esse requisito formal esteja pleno de conteúdo, isto é, que a formação inicial desses profissionais seja de qualidade, condição indispensável para se garantir a excelência da Educação Básica no País.

O primeiro grande desafio é o de erradicar as razões que levam à utilização de leigos e, ao mesmo tempo, habilitar aqueles que já estão atuando nos sistemas e que seriam de difícil substituição por outros com formação adequada.

Outro importante desafio diz respeito à necessidade de mudanças na maneira pela qual são formados os profissionais do magistério no Brasil. Com relação à formação inicial¹⁰, elas são várias. É verdade que quase todas não estão na esfera direta de atuação do dirigente municipal de educação. Mas muito poderá ser conseguido se os dirigentes, reunidos e organizados, vierem a exercer uma interlocução eficaz com as instituições formadoras, apontando os reflexos que ocorrem na prática, em decorrência das deficiências na formação, algumas delas de longa data, e ainda oferecendo, de forma planejada, o que puder para contribuir para as desejadas melhorias.

¹⁰ O conceito de formação inicial refere-se a cursos que conduzem à habilitação para o exercício profissional do magistério.

Não é, pois, sem razão que a LDB dedica especial atenção à questão da formação do magistério. Dos sete artigos que compõem seu Título VI, relativo aos profissionais da educação, seis (arts. 61 a 66) estão diretamente voltados para o assunto. E ainda assim, o art. 67 inclui, entre os seus dispositivos, pelo menos três que mantêm interface com o tema.

A LDB apresenta uma série de exigências que, em boa medida, respondem a vários dos problemas mencionados. Como prevê o PNE, a aplicação das novas diretrizes curriculares para os cursos de formação deve dar conta dos dilemas da integração teoria-prática e dos conteúdos pedagógicos com os das áreas curriculares específicas. É necessária a utilização mais intensa e adequada de novas formas de oferta dessa formação, seja por meio das instituições formadoras tradicionais, seja pela criação dos institutos superiores de educação e dos cursos normais superiores, previstos nos arts. 62 e 63¹¹.

É indispensável a realização de bons programas de formação em serviço, com vistas à atualização e ao preenchimento das lacunas de conhecimentos dos profissionais do magistério em exercício. Diante da realidade de vida destes profissionais, é fundamental estimular a oferta de cursos regulares em período noturno, em regime modular (oferecidos em períodos de férias, recessos escolares e outros), ainda que sejam temporários, de modo a atender a necessidades específicas de qualificação em dados sistemas de ensino. Finalmente, é também importante que o sistema de formação de profissionais do magistério, em especial as instituições de ensino superior e, entre estas, as públicas, ampliem e diversifiquem a sua oferta de cursos, abrangendo diferentes modalidades e níveis, como cursos de extensão, aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado, voltados tanto para o profissional que está na escola, como para aquele que se situa na administração dos sistemas de ensino e ainda para o que tem por tarefa pesquisar e propor novos caminhos para a educação brasileira.

Tais desafios não se encontram soltos no tempo. Hão de ser vencidos em prazo estipulado. A LDB, em seu art. 87, instituiu a Década da Educação, determinando também que, até 2006, sejam realizados programas de capacitação para todos os professores em exercício

¹¹ A criação dos institutos superiores de educação e dos cursos normais superiores, prevista na LDB, continua sendo objeto de intensa discussão nos meios educacionais. Para alguns, o surgimento destas instituições se contrapõe ao sistema de formação de educadores existente no País, nas universidades e escolas isoladas, especialmente as faculdades de educação e os cursos de pedagogia. Para outros, estas novas instituições são exatamente um meio de revitalizar a formação de educadores, cujos problemas não vêm sendo resolvidos pelas instituições tradicionais. A forma como o Conselho Nacional de Educação tratou o assunto aponta no sentido da possibilidade de convivência das duas propostas, ao menos no interior das universidades (Resolução CP/CNE nº 1, de 30 de setembro de 1999, que dispõe sobre os institutos superiores de educação).

(art. 87. § 3º, III). O Plano Nacional de Educação, por sua vez, estipulou uma série de prazos para diversas ações voltadas para a formação do magistério.

Há, pois, muito a se fazer. O exame cuidadoso da legislação e de suas exigências permite a derivação de alternativas adequadas para a ação. É o que este texto se propõe a fazer.

Enfim, os sistemas de ensino necessitam de profissionais competentes, aptos a atenderem às necessidades de formação integral de seus estudantes. Esta competência deve traduzir-se em uma consciência crítica apurada dos educadores que proporcionem aos alunos uma educação engajada em seu tempo, contextualizada na realidade. Profissionais que sejam capazes de refletir criticamente sobre essa realidade e contribuir para a formação de cidadãos autônomos, dotados de capacidade reflexiva, que tenham uma competência que se revele na capacidade de desenvolver uma educação participativa, que prepare os estudantes para a convivência em uma sociedade democrática e, sobretudo, que se manifeste pelo efetivo domínio dos conteúdos e metodologias do ensino, garantido por sólida formação inicial e por atualização permanente.

São dois os principais caminhos pelos quais os sistemas de ensino podem garantir esse perfil para os profissionais do magistério atuantes em suas escolas: o primeiro é relativo ao seu recrutamento e seleção; o segundo, referente à garantia de sua atualização permanente.

7.1 Recrutamento e Seleção: a Qualidade da Formação Inicial

A qualidade dos processos de recrutamento e seleção e de contratação de profissionais competentes depende basicamente da realização de concursos bem elaborados. Aos sistemas de ensino importa contratar os melhores, isto é, aqueles dotados da mais sólida formação. É necessário que os editais de concurso sejam muito bem elaborados e estejam de acordo com a legislação.

É preciso que a Secretaria de Educação atue lado a lado com o órgão municipal responsável pela seleção e contratação de pessoal, zelando para que os editais dos concursos correspondam às reais necessidades do sistema de ensino, especificando adequadamente o perfil dos profissionais a serem contratados, em termos de formação mínima requerida,

áreas de atuação, jornada de trabalho, etc. Cabe aqui lembrar o que dispõe a LDB sobre as exigências mínimas de habilitação para o exercício do magistério.

A LDB, em seu art. 62, dispõe que:

“A formação de docentes para atuar na Educação Básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil e nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal”.

Esse artigo deve ser lido cuidadosamente. Ele estabelece a regra geral: os docentes devem ser formados em nível superior. A formação em nível médio é a exceção, admitida em virtude da realidade de muitas regiões do País, que deve ser modificada, porém, ao longo do tempo. De fato, no art. 63, ao tratar dos institutos superiores de educação, a lei dá-lhes a incumbência de oferecer o curso normal superior, destinado exatamente à formação de docentes para a Educação Infantil e para as primeiras séries do Ensino Fundamental. E muitas instituições de Ensino Superior já têm oferecido, em seus cursos de Pedagogia, a habilitação para o magistério de Educação Infantil e para as séries iniciais do Ensino Fundamental.

Desapareceu, pois, da legislação aquela seqüência de diferentes formações previstas na Lei nº 5.692/71. As instituições formadoras não podem mais oferecer cursos de estudos adicionais ou de licenciatura curta, pois a formação neles obtida não mais preenche os requisitos estabelecidos pela nova LDB¹².

O objetivo é que todos os professores, em um horizonte razoável de tempo, tenham formação em nível superior. É claro que muitos municípios e mesmo estados terão dificuldades em atingir este objetivo. No entanto, as estratégias estão dadas: a criação de novas instituições formadoras, os institutos superiores de educação, a diversificação

¹² O Parecer nº 630/97, de 5 de novembro de 1997, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, é claro com relação à oferta da licenciatura curta, por exemplo.

de oferta de cursos nas instituições já existentes, os programas de formação em serviço, preferencialmente em cooperação com tais instituições, bem como os programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à Educação Básica.

É preciso, contudo, considerar com cuidado essa questão, já que, de forma precipitada e equivocada, muitos interpretaram o art. 87 da LDB como uma determinação de que aqueles que não tivessem formação em nível superior, a partir de 2006, não poderiam permanecer em exercício no magistério. Uma leitura consistente da legislação informa que o profissional, devidamente habilitado segundo as regras vigentes ao tempo de sua formação, tem direito assegurado ao exercício de sua profissão e não pode ser demitido, afastado ou ter seu ingresso recusado. Assim, um docente de Educação Infantil, com formação regular em nível médio, na modalidade normal e admitido por concurso público, jamais poderá ser obrigado a obter formação de nível superior ou ser ameaçado de perder suas funções por não fazê-lo. Do mesmo modo, um candidato com essa formação não poderá ser impedido de prestar concurso público para a docência na Educação Infantil ou nas séries iniciais do Ensino Fundamental, se o Estado brasileiro reconhece sua habilitação para essas funções. O Conselho Nacional de Educação pronunciou-se sobre esse assunto, encerrando a polêmica, por meio de sua Resolução CNE/CEB nº 1, de 20 de agosto de 2003, que “dispõe sobre os direitos dos profissionais da educação com formação de nível médio, na modalidade normal, em relação à prerrogativa do exercício da docência, em vista do disposto na lei 9.394/96, e dá outras providências”.

O PNE, em seu subitem 10.3, estabelece as seguintes metas:

“17. Garantir que, no prazo de cinco anos, todos os professores em exercício na Educação Infantil e nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, inclusive nas modalidades de Educação Especial e de Jovens e Adultos, possuam, no mínimo, habilitação de nível médio (modalidade normal), específica e adequada às características e necessidades de aprendizagem dos alunos.

18. Garantir, por meio de um programa conjunto da União, dos estados e municípios, que, no prazo de dez anos, 70% dos professores de Educação

Infantil e de Ensino Fundamental (em todas as modalidades) possuam formação específica de nível superior, de licenciatura plena em instituições qualificadas.

19. Garantir que, no prazo de dez anos, todos os professores de ensino médio possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura plena nas áreas de conhecimento em que atuam.”

Não se pode deixar de considerar que, quanto à meta nº 18, os 30% de professores que eventualmente poderão ter ainda formação específica de nível médio só poderão estar atuando na Educação Infantil e nas séries iniciais do Ensino Fundamental.

A formação dos demais profissionais do magistério é contemplada no art. 64 da LDB:

“A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a Educação Básica será feita em cursos de graduação de Pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional.”

Essa norma é praticamente a mesma constante da Lei nº 5.692/71, mas elimina a denominação de especialistas para tais profissionais. A combinação desse artigo, contudo, com o parágrafo único do art. 67, introduz uma importante diferença. Determina este dispositivo que: “a experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino”. A Resolução CEB/CNE nº 3/97, por sua vez, em seu art. 3º, § 1º, estabeleceu o período mínimo de dois anos para tal experiência docente prévia, adquirida em qualquer nível ou sistema de ensino, público ou privado.

A legislação atribui, portanto, precedência à função da docência em relação às demais funções de magistério, do que se infere que o profissional da educação deve ser, antes de qualquer coisa, um professor. O espírito dessas normas deve ainda provocar mudanças nos cursos de formação destes profissionais. Na prática, acaba sugerindo que, na formação inicial em nível superior, por exemplo, o profissional do magistério obtenha, primeiramente,

uma licenciatura (função de docência) e que a preparação para o exercício das demais funções se dê em cursos de pós-graduação ou de formação superior complementar, como já vem ocorrendo em várias unidades da Federação, especialmente por meio de cursos de especialização. Como esse é um campo de ampla liberdade curricular, teve o legislador o cuidado de determinar a garantia de uma base de formação comum nacional (art. 64 da LDB, in fine).

Com certeza, a implementação dessas estratégias de formação depende diretamente do estágio de desenvolvimento das instituições em cada região ou localidade. No entanto, mesmo onde a formação destes profissionais permanecer ocorrendo em cursos de graduação de Pedagogia, os seus currículos devem ser em boa medida revistos para atender às novas exigências formuladas pela LDB.

Com relação aos profissionais de suporte pedagógico ao exercício da docência, o PNE, em seu subitem 11.3.1, apresenta as seguintes metas:

“35. Assegurar que, em cinco anos, 50% dos diretores, pelo menos, possuam formação específica em nível superior e que, no final da década, todas as escolas contem com diretores adequadamente formados em nível superior, preferencialmente com cursos de especialização.

36. Ampliar a oferta de cursos de formação em administração escolar nas instituições públicas de nível superior, de forma a permitir o cumprimento da meta anterior.”

Veja-se, pois, que a seleção de profissionais do magistério deve cumprir requisitos bem claros. Não é possível, por exemplo, realizar um concurso para profissionais leigos. A obrigação legal e social dos sistemas de ensino é a de selecionar os melhores. No campo da formação inicial, percebidas lacunas no perfil dos profissionais, cabe aos sistemas de ensino interagir com as agências formadoras para o aperfeiçoamento de seus currículos. Devem também os sistemas interagir, especialmente por meio de organismos que os representem, com as instituições formadoras, de forma a dar encaminhamento efetivo aos grandes dilemas que ainda estão presentes nos cursos de formação inicial dos profissionais do magistério.

Em primeiro lugar, persiste a necessidade de haver uma solução definitiva à dicotomia entre teoria e prática nos cursos. Há muito tempo os estágios dos estudantes, embora importantes, não têm conseguido essa necessária integração. Os cursos de formação não preparam suficientemente os futuros profissionais para uma adequada inserção nas escolas e órgãos da educação. Os currículos, na maior parte das vezes, consideram imensas cargas teóricas (necessárias, é verdade), mas não fazem a ponte para a sua aplicação na realidade. Há problemas também graves na formação em conteúdo. Os cursos superiores de formação para o magistério na Educação Infantil e nas séries iniciais do Ensino Fundamental, por exemplo, oferecem carga mínima de conhecimentos nas áreas curriculares básicas (Língua Portuguesa, Matemática, Ciências e Estudos Sociais) e excesso de conteúdos nas disciplinas pedagógicas e afins.

Nas chamadas licenciaturas específicas, principalmente nas universidades, existe uma clara divisão entre a formação pedagógica (normalmente a cargo das faculdades de educação) e a formação na área curricular (sob responsabilidade dos institutos ou faculdades de cada uma das disciplinas). Em geral, o estudante dedica um imenso tempo à formação nos conteúdos próprios da área curricular e recebe, ao final do curso ou em paralelo, uma tintura de formação nas chamadas disciplinas pedagógicas, ou seja, não há unidade na formação do professor, em conteúdo e metodologia, o que reforça ainda mais os problemas decorrentes da falta de integração entre teoria e prática.

As diretrizes curriculares nacionais, aprovadas pela Câmara de Educação, Básica do Conselho Nacional de Educação¹³ apontam com propriedade essas questões. O principal dilema consiste em que, na realidade concreta dos cursos e da formação oferecida, elas sejam de fato resolvidas.

Com relação à questão dos estágios, é seguramente importante a interação entre os sistemas de ensino e as instituições formadoras. Uma estratégia interessante seria a de que,

¹³ As resoluções são as seguintes: Resolução CP/CNE n.º 1, de 18 de fevereiro de 2002, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena; Resolução CP/CNE n.º 2, de 18 de fevereiro de 2002, que institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior; Resolução CNE/CP n.º 2, de 27 de agosto de 2004, que adia o prazo previsto no art. 15 da Resolução CNE/CP 1/2002, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena; Resolução CNE/CP n.º 2, de 26 de junho de 1997, que dispõe sobre os programas especiais de formação pedagógica de docentes para as disciplinas do currículo do Ensino Fundamental, do ensino médio e da educação profissional em nível médio; Resolução CNE/CEB n.º 2, de 19 de abril de 1999, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em Nível Médio, na modalidade Normal.

desde os primeiros momentos em seus cursos, o futuro profissional do magistério fosse levado a desenvolver atividades nas unidades escolares, primeiramente como observador, a seguir como pesquisador orientado, para finalmente estagiar profissionalmente na sua área de habilitação. Tais atividades podem certamente ser desenvolvidas ao longo de todo o curso, mas dependem de que os sistemas de ensino estejam abertos e organizados para esse tipo de interação pedagógica. Seria extremamente oportuno que os gestores da educação municipal incluíssem, em seu planejamento anual, os procedimentos para a absorção produtiva da presença de estagiários, valorizando essa condição, sem resvalar para seu aproveitamento como “mão-de-obra barata” ou mesmo eventualmente supridora de falta de professores.

Os cursos de Pedagogia também enfrentam particular dificuldade. As tradicionais habilitações, existentes desde a Resolução nº 2/69, do então Conselho Federal de Educação, têm enfrentado séria crise de identidade em razão das mudanças que vêm ocorrendo nos próprios sistemas de ensino. Habilitações como inspeção e supervisão escolares de longa data têm perdido seu sentido de existência, uma vez que os sistemas de ensino mais e mais aproveitam, para essas funções, profissionais do magistério sem essa formação específica. A administração escolar, em nível de graduação, tem se deparado com práticas cada vez mais rotineiras de indicação de diretores entre os integrantes do corpo docente das escolas, sem a exigência formal da habilitação. A orientação educacional, além de passar por uma alongada discussão interna sobre sua própria identidade profissional, perdeu espaço em muitos sistemas educacionais.

As novas diretrizes curriculares para o curso de Pedagogia ainda não foram aprovadas. A discussão tem sido longa e acirrada. O recente projeto de Resolução apresentado no âmbito do Conselho Nacional de Educação propõe que o curso forme licenciados para a Educação Infantil e para as séries iniciais do Ensino Fundamental e extinguindo-se as demais habilitações tradicionais¹⁴. O projeto prevê que o curso também possa formar bacharéis, com perfil voltado para o adensamento da formação científica, em carga horária adicional à da formação básica do licenciado. O projeto estabelece também que a formação dos especialistas, prevista no art. 64 da LDB, deverá ser destinada exclusivamente

¹⁴ Essa proposta também determinaria, na prática, o fim dos cursos normais superiores.

a licenciados, em cursos especialmente definidos para este fim¹⁵. O projeto prevê ainda que os cursos normais superiores, criados sob a égide do art. 63 da LDB, poderão requerer a sua transformação em cursos de Pedagogia e sugerir que estes passem a ser a forma padrão para a formação de professores para a Educação Infantil e para as séries iniciais do Ensino Fundamental.

Essa proposta não tem recebido aceitação pacífica e não inclui necessariamente as sugestões apresentadas por entidades que congregam as instituições formadoras ou os profissionais da educação. A Manifestação do Forum dos Diretores de Faculdades de Educação, aprovada em seu XVII Encontro Anual, realizado em Porto Alegre, em 2003, embora defenda a concentração do curso na formação para a docência da Educação Infantil e das séries iniciais do Ensino Fundamental, acrescenta, de forma indissociável, a formação para a gestão educacional. A proposta da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) defende a formação do pedagogo com base na docência, também voltada para a Educação Infantil e para os anos iniciais do Ensino Fundamental, aliada à gestão e à pesquisa (esta entendida como atitude investigativa).

O documento divulgado pelo Grupo de Trabalho de Política Educacional (GTPE) do Andes-SN, critica o projeto, afirmando ser necessário considerar que “a base do curso de pedagogia é a docência, e o curso de pedagogia forma o profissional de educação para atuar no ensino, na organização e gestão de sistemas, unidades e projetos educacionais e na produção e difusão do conhecimento, em diversas áreas da educação. É, ao mesmo tempo, uma licenciatura e um bacharelado”.

Por cima dessas questões relativas a cada uma das habilitações e no âmago dessa discussão, parece encontrar-se aquela referente ao próprio perfil do profissional da educação, já abordada neste texto, quando se tratou do plano de carreira. Cabe reiterar a indagação sobre a possibilidade de um administrador escolar desempenhar adequadamente as suas funções sem antes conhecer a especificidade da escola, a relação essencial que nela se desenvolve, isto é, a relação professor-aluno. Não seria fundamental que, antes de ser diretor, este profissional fosse um professor? Estas indagações são válidas para os demais profissionais da educação e têm estado no centro de discussões mantidas desde há muito

¹⁵ Este dispositivo é, no mínimo, discutível, na medida em que se trata de um projeto de resolução pretendendo alterar o que determina uma lei.

nos meios educacionais, sobre qual deve ser a tônica da formação do profissional do magistério: especializada ou generalista? Formação de especialistas ou de educadores em um sentido mais amplo?

7.1.1 A Habilitação dos Leigos em Exercício no Magistério

A habilitação de leigos ainda é um importante desafio a ser enfrentado por vários sistemas de ensino. Para isso, há prazos a serem cumpridos e estratégias a serem elaboradas.

Inicialmente cabe esclarecer o conceito de “leigo em exercício no magistério”. Leigo é todo aquele que não dispõe de formação/habilitação específica para a função que está exercendo. Desse modo, é leigo aquele que cursou apenas o Ensino Fundamental, aquele que não concluiu o Ensino Médio, aquele que completou o Ensino Médio, mas sem habilitação para o magistério, e aquele que, embora tenha curso superior, não é detentor de diploma de licenciatura. Estes são os tipos de leigo por falta de formação. A eles é preciso adicionar aquele que é leigo por desvio de função, isto é, para o exercício do magistério na série ou nível em que está atuando: é o caso, por exemplo, do professor que, tendo habilitação de nível médio para o magistério, está lecionando nas séries finais do Ensino Fundamental¹⁶.

Particularmente quanto aos leigos que atuam no Ensino Fundamental, a legislação estabeleceu um prazo para a sua qualificação. O art. 9º, § 1º, da Lei nº 9.424/96, que trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), determina que, uma vez implantado o novo Plano de Carreira do Magistério, os leigos integrarão quadro em extinção, com duração de cinco anos.

As estratégias para habilitação de leigos são variadas. Poderão ser cursos regulares presenciais, cursos semipresenciais modulares ou mesmo cursos a distância. Quando se

¹⁶ Cabe uma observação sobre os professores que, sob o regime da Lei nº 5.692/71, habilitaram-se em cursos de estudos adicionais ou na licenciatura de 1º grau, a chamada licenciatura curta. De fato, o art. 30 desta lei permitia que os detentores de diploma de licenciatura curta lecionassem em todas as séries do antigo 1º grau, hoje Ensino Fundamental e, caso tivessem realizado estudos adicionais de no mínimo um ano, poderiam alcançar o magistério até a 2ª série do antigo 2º Grau, hoje ensino médio. Da mesma forma, os professores com habilitação específica de 2º Grau, se houvessem realizado curso de quatro anos de duração ou cursado um ano de estudos adicionais, poderiam lecionar até a 6ª série do 1º Grau. Há aqui uma clara questão de direitos adquiridos para o exercício da profissão. Isso, contudo, não impede que os sistemas de ensino incentivem e promovam a qualificação de acordo com os dispositivos legais atualmente vigentes.

trata de habilitação de nível médio, o interlocutor privilegiado é o Estado, que detém competência para autorizar cursos desse nível de ensino. No caso de habilitação em nível superior, as parcerias devem ser feitas com as instituições de Ensino Superior. Deve ser lembrado que, em todos os casos, as instituições deverão estar legalmente autorizadas ou credenciadas a ministrar os cursos na modalidade escolhida. Especial atenção deve ser dada às hipóteses de cursos para os quais existe regulamentação legal específica: a oferta de cursos a distância é regulada pelo Decreto nº 2.494/97¹⁷, e os programas especiais de formação pedagógica, pela Resolução nº 2/97, do Conselho Nacional de Educação.

É preciso um comentário particular sobre os programas especiais de formação pedagógica. Trata-se de uma estratégia prevista na LDB, destinada a suprir a reconhecida carência de profissionais habilitados para o exercício da docência. A Resolução nº 2/97, do Conselho Nacional de Educação, fixa claramente seus objetivos: suprir a falta de professores habilitados, em caráter especial, e habilitar graduados em área ligada àquela em que se diplomaram.

Não é qualquer instituição que pode oferecer esses programas. Somente poderão fazê-lo as instituições de Ensino Superior com cursos de licenciatura reconhecidos nas respectivas disciplinas. Outras instituições de Ensino Superior só poderão ofertá-los mediante autorização específica do Ministério da Educação. E ainda, para a ministrar sua parte teórica na forma semipresencial, a instituição deverá ser credenciada junto ao Conselho Nacional de Educação, em cumprimento ao disposto no art. 80 da Lei nº 9.394/96.

Deve ser observado que, na maioria dos casos, os leigos a serem habilitados não podem afastar-se do exercício de suas funções docentes durante o ano letivo, ao menos por alongados períodos de tempo. No entanto, é também verdade que o êxito de um curso que realmente o habilite, em conteúdo e metodologia de ensino, depende de acompanhamento e orientação competentes. A experiência tem demonstrado que a metodologia semipresencial modular é a mais adequada para tais cursos. Os leigos-estudantes têm possibilidade de freqüentar períodos de aulas durante as férias e recessos escolares ou mesmo de tempos

¹⁷ No momento em que este texto é escrito, o Ministério da Educação tem conduzido importantes discussões com o objetivo de modificar as normas que regulam a educação a distância.

em tempos, durante o ano letivo, e, quando estão lecionando em suas escolas, também têm tarefas a cumprir e são acompanhados por monitores e periodicamente visitados por orientadores do curso.

É fundamental destacar que o êxito de um programa de habilitação de leigos depende de um real comprometimento do órgão responsável pela educação no município. Não basta contratar um curso. É indispensável que o órgão educacional municipal acompanhe o seu desenvolvimento, colabore em sua supervisão, forneça as condições de infra-estrutura necessárias ao seu funcionamento e esteja permanentemente estimulando aqueles em via de qualificação. É importante assinalar que, do ponto de vista de economia de esforços e de recursos, será sempre preferível que os municípios se associem na tarefa de qualificação dos leigos.

7.1.2 A Formação em Nível Superior: o Ousado Objetivo da LDB

Além dessas ações, podem e devem os municípios trabalhar para a elevação do perfil de qualificação dos seus profissionais do magistério. Coerente com o princípio estabelecido na LDB de que a formação adequada para os docentes é a de nível superior, com licenciatura plena, podem os municípios investir em programas que lhes proporcionem acesso a este nível de estudos. Articulação com as agências formadoras, programas de bolsas e auxílios, incentivos na carreira, todos estes são meios que podem estimular o interesse dos docentes em obter tal qualificação. Ações deste tipo são de especial interesse para os docentes portadores de diploma apenas de licenciatura curta, mas podem também beneficiar aqueles que, legalmente habilitados em nível médio para a atuação na Educação Infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental, queiram elevar o seu perfil de qualificação. Este tema encontra-se explicitamente mencionado na Resolução CEB/CNE nº 3/97¹⁸.

São, portanto, três as linhas de atuação do Poder Público municipal no domínio da formação inicial do magistério: interação com as agências formadoras, no sentido

¹⁸ O art. 5º da Resolução tem a seguinte redação: “Os sistemas de ensino, no cumprimento do disposto nos artigos 67 e 87 da Lei nº 9.394/96, enviarão esforços para implementar programas de desenvolvimento profissional dos docentes em exercício, incluída a formação em nível superior, em instituições credenciadas, bem como em programas de aperfeiçoamento em serviço”.

de aperfeiçoamento dos cursos e adequação do perfil dos futuros profissionais por eles formados às reais necessidades da realidade educacional; a implementação de programas de habilitação de leigos e o desenvolvimento de programas que visem a estimular a formação em nível superior dos profissionais do magistério em exercício.

7.1.3 A Formação Inicial dos Servidores Técnicos e Administrativos da Educação

É no PNE que se vai encontrar uma sinalização da formação pretendida para os servidores técnicos e administrativos da educação. Em seu subitem 10.3, encontram-se as seguintes metas:

“25. Identificar e mapear, nos sistemas de ensino, as necessidades de formação inicial e continuada do pessoal técnico e administrativo, elaborando e dando início à implementação, no prazo de três anos a partir da vigência deste PNE, de programas de formação.

26. Criar, no prazo de dois anos, cursos profissionalizantes de nível médio destinados à formação de pessoal de apoio para as áreas de administração escolar, multimeios e manutenção de infra-estruturas escolares, inclusive para alimentação escolar e, a médio prazo, para outras áreas que a realidade demonstrar ser necessário.”

Há, portanto, um horizonte delineado, relativo à formação mínima de nível médio, com cursos especificamente programados para a qualificação do pessoal de suporte técnico e administrativo. Isto, contudo, não significa que devam ser desestimuladas ou descartadas as iniciativas que promovam a formação em nível mais elevado. Existem experiências bem-sucedidas de oferta, por exemplo, de cursos superiores de formação específica para secretariado escolar. Favorecer a elevação do nível de formação desses servidores significa desenvolver uma política de valorização que lhes seja específica, considerando até mesmo carreira e remuneração.

É indispensável uma atenção importante à formação desses profissionais, na medida em que eles são de fato co-partícipes do processo de formação na educação escolar.

7.2 Atualização Permanente: um Programa de Formação Continuada

A outra grande responsabilidade do Poder Público em relação à formação dos profissionais do magistério e dos profissionais de apoio técnico e administrativo é a de lhes proporcionar meios de atualização. O êxito do processo educacional não depende apenas do nível de formação inicial dos educadores. Os conhecimentos se renovam, as práticas se modificam. O acesso a inovações é um direito do profissional que pretende desempenhar a contento suas funções durante toda a sua vida de trabalho. O desenvolvimento profissional é um direito do indivíduo e, mais do que uma obrigação, um especial interesse do Poder Público, que tem mandato legal, emanado da sociedade, de prover educação de qualidade para todos os cidadãos. Além disso, um profissional com contínuas oportunidades de atualização está permanentemente estimulado ao empenho e ao comprometimento com o seu trabalho.

Essas são algumas das razões que explicam a ênfase que a LDB dá à formação continuada dos profissionais do magistério. Embora já referidos no texto, vale lembrar que, no art. 63, ao tratar das atribuições dos institutos superiores de educação, estão explicitamente mencionados “programas de educação continuada para os profissionais do magistério de todos os níveis”. O art. 67, que trata das obrigações dos sistemas de ensino relativas à valorização dos profissionais da educação, estabelece, em seu inciso II, que, nos estatutos e planos de carreira do magistério público, deverá ser previsto o “aperfeiçoamento profissional continuado, com licenciamento periódico remunerado”. O art. 87, § 3º, determina que cada município e, supletivamente, o estado e a União deverão realizar, durante a Década da Educação, “programas de capacitação para todos os professores em exercício”.

A Resolução nº3/97, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, menciona, em seu art. 5º, o “desenvolvimento profissional dos docentes em exercício” e, em seu art. 6º, VI, “c”, a “qualificação em instituições credenciadas”.

É fundamental que tais atividades estejam previstas, de modo coordenado, em um programa permanente de formação continuada, com planejamento adequado, linhas de ação bem definidas e meios de implementação garantidos.

7.2.1 Características Gerais

Um programa permanente de formação continuada é um indispensável instrumento de política e de gestão educacional, com duração plurianual, estreitamente vinculado ao atendimento das reais necessidades de qualificação do magistério e dos demais servidores da educação. E mais: constitui elemento indissociável da dinâmica de planos de carreira voltados para a valorização dos profissionais. Trata-se de algo que não pode ter existência efêmera, para que possa produzir impacto e traduzir-se em meio permanente de garantia da qualidade do ensino. Daqui, pois, emerge a primeira característica de um programa dessa natureza: a continuidade. O conhecimento está sempre se renovando, o mundo e a sociedade estão em constante evolução. Um sistema de ensino comprometido com a manutenção da qualidade da educação oferecida aos seus estudantes não pode permitir que o conhecimento de seus professores envelheça ou que a falta de contato crítico com o que se passa no mundo gere uma indesejável alienação desses profissionais. Como será possível uma educação engajada, formadora de cidadãos para o mundo de hoje, se os formadores estiverem desvinculados e alienados em relação às grandes mudanças sociais, políticas e econômicas que ocorrem na sociedade contemporânea?

Mas não se trata apenas de assegurar a continuidade. É preciso conceber um programa que tenha relevância para o sistema de ensino, para os trabalhadores da educação e para os estudantes. Um programa, portanto, cujas atividades estejam voltadas para aquilo que realmente importa: o domínio do conhecimento atualizado, das metodologias de ensino mais modernas e a elevação da capacidade de reflexão crítica acerca da realidade educacional e social.

Ligada a essa característica de relevância, deve ser observada a da adequação, isto é, o programa de formação, dentro daquilo que é mais moderno, mais atual e mais denso, deve buscar o que melhor responde às necessidades da educação no município. Não adianta proporcionar cursos de excelentes metodologias que, dadas as características de uma determinada comunidade, não serão adequadamente aplicáveis.

Outra característica importante é a da abrangência. Um programa bem concebido é aquele que tem como base um profundo conhecimento das necessidades da educação municipal, que equaciona e prevê, em determinado espaço de tempo, a ampla cobertura de todos

os aspectos de formação necessários à garantia da qualidade do ensino e das atividades de suporte pedagógico, técnico e administrativo do sistema. Ele deve proporcionar oportunidades a todos os profissionais da docência que atuam nas diversas áreas curriculares, aos profissionais que exercem as demais funções de magistério e àqueles que exercem funções de apoio.

O programa deve apresentar consistência. As atividades nele previstas devem apresentar interesse para seus destinatários, coerência com a realidade em que os conhecimentos adquiridos serão aplicados e integração. O município tem uma proposta educacional. As escolas têm suas propostas pedagógicas diversificadas, porém concebidas segundo eixos temáticos definidos. O programa deve considerar tais eixos e os objetivos dessas propostas. As atividades devem ser, portanto, planejadas de modo coordenado. Cada etapa de formação continuada deve considerar o que já foi realizado nas anteriores e conter, em seu bojo, o encaminhamento e a articulação coerentes com as futuras etapas.

Finalmente, o programa deve ter viabilidade, considerada em suas múltiplas dimensões, entre as quais importa ressaltar a pedagógica, a administrativa e a econômica. Não adianta o município conceber um programa cuja implementação não esteja garantida pelos meios disponíveis, pela competência das agências formadoras existentes e pelas possibilidades orçamentárias e financeiras. Entretanto, é preciso alertar que as condições de viabilidade nem sempre são pré-existentes, mas podem ser criadas ou desenvolvidas. É o caso da previsão de recursos orçamentários anuais para o programa e da interação com as agências formadoras para a concepção de novos cursos e atividades que melhor respondam às necessidades locais.

7.2.2 Elementos Básicos

Consideradas essas características, um programa permanente de formação continuada do magistério e dos demais servidores da educação deve apresentar uma série de elementos básicos. A lista pode ser bastante extensa. Neste trabalho, comentam-se alguns dos mais importantes, a saber: objetivos, prioridades, estratégias, programação, agências formadoras, acesso, incentivos, infra-estrutura, acompanhamento e avaliação, e financiamento.

7.2.2.1 Objetivos

Entre os objetivos, o mais amplo é com certeza o da garantia da qualidade do ensino e a sua permanente melhoria. Ele será perseguido por meio do atendimento às necessidades da educação municipal, ao ser promovida a atualização em conteúdos e metodologias, o acesso às inovações e o desenvolvimento da consciência cidadã. São essas as questões as quais deve visar um bom programa de formação continuada. É indispensável que a Secretaria de Educação mantenha mecanismos permanentes de diagnóstico da realidade, pela utilização de competentes e adequados instrumentos de acompanhamento e avaliação do funcionamento pedagógico e administrativo de sua rede.

7.2.2.2 Prioridades

Nem tudo, porém, pode ser feito ao mesmo tempo. Por isso há a necessidade de se estabelecerem prioridades. E quais devem ser os critérios básicos para essas escolhas? Com certeza, as necessidades da proposta educacional do município e das propostas pedagógicas das escolas. É preciso perceber que a efetiva implementação dessas inovações previstas na LDB requer uma atualização concreta do magistério, em conteúdos, no fazer pedagógico e na integração disciplinar, no conhecimento da realidade social contemporânea. Neste sentido, o art. 5º da Resolução CEB/CNE nº3/97 dá algumas indicações, ao dispor que deverão ser consideradas prioritariamente as áreas curriculares carentes. Esta determinação tem por objetivo nortear as ações dos Poderes Públicos para dar solução aos problemas mais graves de qualificação do seu pessoal de magistério. Mais ao longo do tempo, contudo, todas as áreas deverão ser incluídas, a fim de que não se criem desigualdades no preparo dos profissionais do ensino.

A seleção criteriosa de prioridades deve também ser feita para a formação continuada dos servidores técnicos e administrativos da educação.

7.2.2.3 Estratégias

São variadas as estratégias que podem ser utilizadas para a implementação de um programa dessa natureza.

Centro de Formação e Desenvolvimento Profissional

Uma alternativa, embora dispendiosa, é a de o município, até mesmo em cooperação com o estado ou outros municípios, instituir um centro de formação e desenvolvimento profissional dos trabalhadores da educação. Outra forma de ação, em colaboração com instituições de ensino superior, é a de garantir aos seus profissionais o acesso a cursos de extensão, de atualização, de pós-graduação ou cursos seqüenciais.

Cursos de Extensão e de Atualização

Os cursos de extensão são cursos de curta duração, destinados a levar aos interessados o conhecimento relativo a um assunto específico, uma determinada inovação desenvolvida como resultado da pesquisa realizada nas universidades e em instituições assemelhadas. Uma nova técnica de ensino, o aprendizado de como lidar com um novo material didático são questões suficientemente restritas para serem objeto de um curso de extensão. Não há requisito legal de nível de escolaridade prévio para a matrícula em tais cursos. Em geral, conforme o conteúdo a ser estudado, cada instituição estabelece o perfil dos candidatos. Assim, pode haver cursos de extensão voltados para profissionais com formação em nível médio, cursos para profissionais com formação em nível superior e ainda cursos que podem ser freqüentados indistintamente por uns e outros.

Podem ser ainda organizados cursos de atualização em conteúdo e metodologia de ensino. Tais cursos, oferecidos ao longo da carreira, são indispensáveis para a qualidade do ensino.

Cursos de Aperfeiçoamento e de Especialização

Para os profissionais com formação em nível superior, além dos cursos já mencionados, podem ser ofertados cursos em nível de pós-graduação. No âmbito da pós-graduação lato sensu, situam-se os cursos de aperfeiçoamento e de especialização, até mesmo aqueles oferecidos sob a denominação de MBA (Master of Business Administration).

A prática de oferta desses cursos, contudo, revela que a quase totalidade é voltada para cursos de especialização e, mais recentemente, de MBA, e é muito rara a oferta de cursos de aperfeiçoamento. O funcionamento desses cursos está regulado pela Resolução CES/CNE

nº 1, de 3 de abril de 2001, com as modificações introduzidas pela Resolução CES/CNE nº 24, de 5 de maio de 2002.

Tais cursos devem ter a duração mínima de 360 horas e só podem ser ministrados por instituições de ensino superior ou por instituições especificamente credenciadas pelo Ministério da Educação.

Cursos de Mestrado e de Doutorado

No âmbito da pós-graduação *stricto sensu*, a formação em nível de mestrado e de doutorado, de acordo com a LDB, está direcionada para a preparação para o exercício do magistério em nível superior. No entanto, não pode ser desconsiderado que, para algumas funções, em particular algumas de caráter mais abrangente no âmbito dos sistemas de ensino (como, por exemplo, o planejamento, a administração, a avaliação e a pesquisa aplicada), pode ser oportuno dispor de profissionais com tal tipo de qualificação atuando na Educação Básica.

A pós-graduação *stricto sensu* encontra-se regulamentada pelos seguintes documentos legais: Parecer nº 977/65, do então Conselho Federal de Educação, e Resolução nº 1, de 3 de abril de 2001, do Conselho Nacional de Educação.

É importante que, ao autorizar os estudos de seus profissionais em cursos de mestrado e de doutorado, os sistemas de ensino verifiquem se estão reconhecidos pelo Conselho Nacional de Educação. Este reconhecimento é uma garantia de sua qualidade. De fato, o Conselho Nacional de Educação só reconhece os cursos que se encontram bem conceituados pelo sistema de avaliação da pós-graduação brasileira, mantido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES) há mais de vinte anos. É uma avaliação rigorosa, feita a cada três anos por comissões de professores e especialistas, constituídas de acordo com cada área do conhecimento. Nesta avaliação, são analisados todos os aspectos relevantes de um mestrado ou doutorado: perfil do corpo docente, atividades de ensino, atividades de pesquisa, produção científica técnica e/ou artística e alguns indicadores de funcionamento, tais como tempo médio de titulação, fluxo de alunos, etc. É possível afirmar que essa avaliação é uma das mais completas existentes hoje no mundo¹⁹.

¹⁹ Os resultados desta avaliação para o último período estão disponíveis na página da CAPES na Internet, cujo endereço é <http://www.capes.gov.br>.

Cursos Seqüenciais

Uma outra alternativa a ser utilizada para o aprimoramento profissional é constituída pelos cursos seqüenciais. Trata-se de uma inovação da LDB atual, prevista no art. 44, I, e regulamentada pelo Parecer nº 968/98, de 17 de dezembro de 1998, pela Resolução nº 1, de 27 de janeiro de 1999, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, e pela Portaria MEC nº 612, de 12 de abril de 1999.

Em princípio, há dois tipos de cursos seqüenciais. O primeiro, denominado curso superior de formação específica, conduzirá à obtenção de um diploma e estará voltado para a formação em campos do saber (recortes específicos de uma área do conhecimento, ou de suas aplicações, ou de uma área técnico-profissional), com duração mínima de 1.600 horas, distribuídas pelo menos em 400 dias letivos. No caso da Educação, por exemplo, é possível imaginar um curso dessa natureza para complementar a formação de professores no campo do atendimento a educandos com necessidades especiais, com disciplinas da própria Pedagogia, da Psicologia e de outros ramos da área da Saúde. O mesmo pode ser pensado para a preparação de docentes para o trabalho com Educação Ambiental. Também para os demais trabalhadores da educação, especialmente os técnicos de apoio administrativo, é possível a organização de cursos dessa natureza, como, por exemplo, o já referido de secretariado escolar.

O segundo tipo, designado como curso superior de complementação de estudos, conduz à obtenção de certificado e terá destinação coletiva ou individual. Aqueles com destinação coletiva serão estruturados pelas instituições de Ensino Superior, com aproveitamento das disciplinas e atividades existentes em cursos de graduação já normalmente por elas oferecidos, além de outras atividades de complementação curricular. Seu objetivo é o de oferecer formação complementar em certos campos que não requerem a organização de uma formação superior completa. No caso da Educação, conforme a profundidade da formação requerida, podem ser organizados cursos sobre campos do saber similares aos mencionados no primeiro tipo de curso seqüencial.

Essa mesma formação complementar pode ser obtida por um indivíduo, quando se compõe um coerente programa de estudos e se aproveita a disponibilidade de vagas nas instituições de Ensino Superior. Assim, se um dado município precisa preparar alguns professores

para melhor trabalharem, em suas classes regulares, com educandos com necessidades especiais, pode solicitar a uma instituição de Ensino Superior que componha um programa de estudos que atenda a esse objetivo de formação complementar, utilizando as disciplinas normalmente oferecidas nos cursos de graduação.

A escola como unidade de formação

O êxito da formação continuada como instrumento de desenvolvimento profissional dos integrantes do magistério e dos demais trabalhadores da educação passa obrigatoriamente pela real utilização da escola como unidade de formação permanente. Essa é uma das razões pelas quais a LDB, em seu art. 67, V, ao tratar da carreira do magistério, determina que, na jornada de trabalho, haja período reservado a estudos, planejamento e avaliação. Dando forma a esse dispositivo, a Resolução CEB/CNE nº 3/97, em seu art. 6º., IV, determina que a jornada de trabalho tenha entre vinte e vinte e cinco por cento de sua carga definidos como horas-atividade. Uma organização similar da jornada de trabalho pode ser pensada para os demais servidores da escola.

É preciso, portanto, que a própria escola dinamize esse tempo, promovendo atividades de contínuo aprimoramento de seus profissionais, como reuniões e oficinas pedagógicas, atividades de intercâmbio e troca de experiências, estudos e discussões de programas veiculados pela TV Escola, dinâmicas de grupo, entre outras. Será ideal que essa programação seja definida em conjunto pela administração pedagógica do sistema e pelas escolas.

É fundamental que essas atividades sejam cuidadosamente planejadas. Uma programação densa e de real utilidade no dia-a-dia dos profissionais constitui uma fonte inesgotável de contínua revisão e aperfeiçoamento do trabalho escolar. Para isso, a escolha dos temas a serem trabalhados é a chave do sucesso. Pode-se pensar em questões que contribuam diretamente para a solução dos principais dilemas enfrentados pelas escolas. Alguns podem ser citados: avaliação da aprendizagem, desenvolvimento das atividades de recuperação do desempenho dos alunos, formas de lidar com educandos com necessidades especiais em classes regulares de ensino, novas metodologias e técnicas de ensino, integração curricular, violência na escola, preservação do espaço ambiental, além de um sem número de temas diretamente ligados aos conteúdos das diferentes áreas curriculares.

É preciso cuidar para que tal programação tenha sempre um sabor de novidade. Um dos principais fatores de fracasso em experiências já desenvolvidas é a sua transformação em rotina repetitiva, sem acrescentar novos conhecimentos aos participantes. Outro fator desestimulante é a seleção de assuntos que não interessam ou não respondem às reais necessidades dos profissionais da escola.

Formação a distância

A formação a distância é uma metodologia de pouca tradição no cenário educacional brasileiro. Por isso mesmo, a legislação atual vem tratando com bastante rigor das condições para o desenvolvimento do ensino a distância. Pretende-se garantir o necessário padrão de qualidade para esse tipo de formação, cujo potencial é enorme e que pode, de fato, contribuir para a solução de muitos dos problemas educacionais existentes nas diferentes regiões do País, em especial naquelas de maior dimensão geográfica.

Segundo o art. 80 da LDB, a metodologia do ensino a distância pode ser utilizada tanto para a formação inicial como para a continuada. No entanto, não é qualquer instituição que pode oferecer cursos a distância. A própria LDB e os documentos legais que regulamentam os dispositivos sobre o assunto (Decreto nº 2.494/97 e Portaria MEC nº 301/98)²⁰ determinam que as instituições sejam especificamente credenciadas para isso. A legislação também estabelece uma série de requisitos para a realização de exames e registro de diplomas, no caso de cursos de graduação, por exemplo.

7.2.2.4 Programação

A programação de atividades deve incluir temas e questões que realmente importem para a garantia da qualidade do ensino e que interessem aos profissionais. Deve estar centrada, sobretudo, na estrutura básica do currículo escolar, definida na nova legislação: a base nacional comum e a parte diversificada; as áreas do conhecimento e os aspectos da vida cidadã²¹.

²⁰ Como foi mencionada anteriormente, essa regulamentação está em revisão pelo Poder Executivo Federal.

²¹ O detalhamento desses componentes curriculares pode ser encontrado na Resolução nº 2/97, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.

Alguns grandes grupos temáticos podem ser mencionados: as áreas curriculares que proporcionam a atualização em conteúdos, os temas transversais que devem atuar como eixos integradores do desenvolvimento curricular da vida escolar, metodologias do ensino que asseguram a adequação nos meios de comunicação do processo ensino-aprendizagem. Não se concebe, porém, que profissionais competentes sejam alheios ao quadro de organização nacional do ensino em que atuam. É, pois, indispensável que a eles sejam proporcionadas oportunidades de conhecimento da estrutura e de funcionamento da educação e dos condicionantes que determinam os limites e possibilidades de seu impacto no contexto social.

Essa programação deve ser plurianual, para caracterizar ciclos de formação de todo o conjunto dos trabalhadores da educação ou, pelo menos, daqueles segmentos identificados como prioritários pela administração educacional do município. Normalmente, tais ciclos têm duração média de quatro anos, de acordo com os cursos e atividades mais prolongadas, como cursos superiores, programas de habilitação semipresenciais ou a distância e similares. Tal programação deve ser detalhada, para cada ano, com previsão das atividades e dos recursos necessários ao seu custeio.

7.2.2.5 Agências formadoras

É particularmente importante o processo de escolha das agências formadoras (universidades, escolas e instituições similares) que atuarão na oferta de cursos e atividades. É preciso verificar alguns aspectos: o primeiro deles, voltado para a situação legal da instituição. Conferir se está reconhecida pelo órgão competente (Federal, trata-se de instituição de Ensino Superior mantida pela União ou pela iniciativa privada; estadual, no caso de instituição de Ensino Superior mantida pelo estado ou pelo município e ainda no caso de instituição de Ensino Médio).

Além da situação legal, é indispensável verificar a qualidade acadêmica das instituições nas áreas de formação em que se pretende estabelecer vínculos para o aperfeiçoamento do quadro profissional da educação municipal. Há inúmeros indicadores que podem ser utilizados: os resultados da avaliação da pós-graduação (mestrado e doutorado) conduzida pela CAPES, os resultados obtidos pelos estudantes das instituições no Exame Nacional de Estudantes (Enade) e os resultados dos processos de autorização e reconhecimento de cursos

de graduação, feitos pelas comissões de especialistas do MEC. Todas essas informações são de caráter público e podem ser facilmente obtidas junto aos órgãos competentes da administração²².

Além disso, para assegurar qualidade e adequação dos cursos e atividades às reais necessidades dos profissionais, é fundamental que a Secretaria de Educação estabeleça uma boa interação com as agências formadoras, dialogando sobre os programas de formação, colocando suas aspirações e solicitando os conteúdos que realmente importam para os seus profissionais e o seu programa permanente de formação continuada. A aquisição de “pacotes prontos” nem sempre garante os melhores resultados. Compete à Secretaria de Educação examinar previamente os cursos e as atividades, verificar sua coerência com as necessidades municipais e sugerir modificações e inclusões em seus conteúdos. Esta é uma forma inteligente e produtiva de garantir formação de qualidade e o aprimoramento das próprias instituições formadoras.

7.2.2.6 Acesso

Um programa de formação continuada deve ser acessível a todos os profissionais. Todos devem ter a oportunidade de participar dele, na medida de suas necessidades de qualificação e de acordo com as prioridades estabelecidas pela administração da educação. O acesso democrático é, pois, condição indispensável para o êxito de um programa dessa natureza.

Para isso, é necessário dosar as oportunidades, a fim de evitar que alguns sejam privilegiados em detrimento de outros. É preciso, pois, definir a periodicidade segundo a qual cada profissional terá acesso a cursos e atividades do programa. Isso, com certeza, vai depender do número e da diversidade de cursos e atividades, da dimensão do corpo local de profissionais e, sobretudo, das prioridades estabelecidas.

²² No caso de cursos de graduação, os dados podem ser obtidos junto à Secretaria da Educação Superior do MEC. Os resultados do Exame Nacional de Estudantes são periodicamente divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) do MEC. As avaliações da pós-graduação brasileira são divulgadas pela CAPES/MEC.

Outro requisito indispensável é a publicidade da programação. A divulgação prévia do que vai ser oferecido é fundamental para que todos os interessados possam se candidatar ou se inscrever. No entanto, nem tudo pode ser feito ao mesmo tempo e nem todos poderão provavelmente participar em uma mesma ocasião. É preciso, portanto, definir critérios. O primeiro deles, sem dúvida, deve ser a relevância e a função estratégica do profissional para o desenvolvimento da proposta pedagógica da escola. A ordem de atendimento deve obedecer à seqüência prevista para a implantação de projetos da proposta pedagógica.

Outro critério importante é o tempo de serviço restante do profissional no sistema ou na rede de ensino. Não se trata de discriminar os mais antigos. Ao se considerar, porém, que um programa de formação continuada é um investimento com recursos públicos, deve-se cuidar para que ele tenha o maior retorno possível para a educação municipal. E este será tanto maior quanto mais tempo o profissional atuar. Além disso, trata-se de priorizar e não de excluir.

A implantação de um adequado sistema de avaliação de desempenho também será de enorme valia para orientar o programa de formação continuada. Tal avaliação indicará os aspectos, conteúdos e questões metodológicas em que é necessária a oferta de cursos e atividades para a atualização e a melhoria do exercício profissional.

É preciso também estabelecer regras sobre a duração e a periodicidade (interstício) dos afastamentos para atividades de formação. Quanto tempo o profissional deve esperar para fazer um novo curso? Ele será proporcional à duração do afastamento anterior? Qual o tempo máximo que o município pretende autorizar para o afastamento? Todas essas são questões práticas cujas respostas são indispensáveis ao bom funcionamento do programa.

7.2.2.7 Incentivos

A dinâmica de um programa deve ser reforçada com a existência de estímulos que incentivem o profissional à contínua atualização. Neste sentido, a qualificação em cursos e atividades deve constar como requisito para a progressão no plano de carreira, como, aliás, prevê a Resolução nº 3/97, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (art. 6º, VI, "c"). Além disso, a administração municipal pode criar incentivos

diretos, como financiamento de cursos, convênios com agências formadoras, auxílios-deslocamento, bolsas de estudos, etc.

7.2.2.8 Infra-estrutura

Compete também à Secretaria Municipal de Educação cuidar da existência de adequada infra-estrutura para o desenvolvimento do programa de formação. Em muitos casos, será necessário providenciar salas específicas, com aparelhagem de comunicação adequada (TV, vídeo, etc.). Nos municípios em que for possível, a ligação com a Internet é altamente desejável. A reprodução de material didático poderá ser também uma necessidade a ser provida pela Secretaria. O auxílio ou mesmo o transporte direto também pode se fazer necessário, especialmente, nos casos de grandes distâncias entre o município e a agência formadora ou de programas de formação com núcleos de atividades presenciais em localidades mais afastadas. Além disso, na equipe da Secretaria, deve haver um responsável que cuide especificamente do gerenciamento do programa.

7.2.2.9 Acompanhamento e Avaliação

Nenhum programa permanente de formação continuada terá êxito se não for objeto de acompanhamento e avaliação sistemáticos. É preciso que a Secretaria mantenha registros detalhados e atualizados sobre todos os cursos e atividades realizados a cada ano e quem deles participou. É preciso fazer constar, para cada um, a forma como a Secretaria o reconheceu e que valor atribuiu para efeitos de carreira do profissional. É indispensável que a Secretaria faça constar como percebeu a qualidade e a utilidade do curso ou atividade.

Coerentemente com o que dispõe a Resolução nº 3/97, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, é preciso avaliar a aplicação, na prática profissional, dos conhecimentos adquiridos nos cursos e atividades do programa. É indispensável essa verificação do impacto. Isso pode ser feito de diferentes formas. Uma delas é a de perguntar, após certo tempo e mediante instrumento próprio, a cada profissional atualizado em um dado curso, como ele aplicou ou tem aplicado os novos conhecimentos (solicitando exemplos concretos) e submeter tais respostas à análise de supervisores ou mesmo a profissionais externos.

Finalmente, é fundamental que, ao longo de todos os processos de formação continuada, a Secretaria Municipal de Educação, por intermédio de seus supervisores e técnicos, esteja permanentemente acompanhando o desenvolvimento dos cursos e atividades, dialogando com formadores e formandos, dando o apoio necessário e solicitando, no momento adequado, as correções de rumo que se fizerem necessárias, com vistas ao atendimento aos objetivos traçados no programa.

7.2.2.10 Financiamento

A manutenção de um programa permanente de formação continuada dos trabalhadores da educação municipal pode ser custeada com os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 70, I, da Lei nº 9.394/96 - LDB, tanto para os profissionais da Educação Infantil como para os do Ensino Fundamental.

É preciso perceber que essa despesa é, na verdade, um investimento na qualidade dos profissionais e, por conseqüência, na qualidade da educação oferecida no município. É um custo que deve estar agregado ao plano de carreira, na medida em que a qualificação profissional é um dos elementos de progressão.

A fim de assegurar esse investimento anual e a vinculação entre formação e carreira, é indispensável que as despesas com o programa permanente de formação continuada estejam previstas no orçamento da Secretaria Municipal de Educação, com o detalhamento necessário. Sem recursos garantidos, a continuidade do programa pode ficar comprometida. É procedimento comum estabelecer tais despesas como um percentual a ser aplicado sobre o total de despesas com a remuneração do pessoal da educação. A magnitude do percentual será estabelecida de acordo com as disponibilidades das finanças municipais.

8. ALGUMAS PALAVRAS FINAIS

Cuidar da valorização, da formação e do aperfeiçoamento continuado dos trabalhadores da educação constitui responsabilidade inafastável dos sistemas de ensino. Planos de desenvolvimento, qualificação dos profissionais, remuneração condigna e melhoria das condições de trabalho são partes indissociáveis de uma consistente política de valorização dos trabalhadores da educação. Não é suficiente garantir bons salários e escolas bem

equipadas. Tampouco basta oferecer oportunidades de estudos e atualização sem assegurar remuneração justa e ambiente propício ao trabalho.

O momento atual é particularmente importante, pois oferece a oportunidade de implantação de planos de carreira que contemplem os requisitos efetivamente necessários ao permanente desenvolvimento dos profissionais do magistério e dos demais servidores de apoio técnico e administrativo, garantia primeira de uma educação de qualidade; oferece ainda a oportunidade de implantação de carreiras adequadamente estruturadas que permitam o crescimento profissional associando o aumento de remuneração à constante melhoria do nível de qualificação. Por tudo isso, é imprescindível que cada município tenha uma boa política de formação e de qualificação de seus educadores materializada em programas bem definidos, com recursos suficientes, de modo a garantir a sua continuidade.

Enfrentar esse conjunto de questões amplia a responsabilidade do Secretário Municipal de Educação, que, além de gestor do projeto de política educacional para o município, também exercerá a articulação com as outras políticas públicas. Também deverá promover o estreitamento entre o sistema municipal de ensino e todos os outros setores da sociedade: entidades sindicais, comunidade escolar, conselhos e demais esferas executivas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza, DUTRA JR, Adhemar, MARTINS, Ricardo C. R. e BALZANO, Sônia. Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público. Brasília: Fundescola/MEC, 2000.

ABREU, Mariza e BALZANO, Sônia. Progressão na Carreira do Magistério e Avaliação de Desempenho. In Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III. Brasília: Fundescola/MEC, 2001.

BRASIL. Constituição. Da Educação, Da Cultura e do Desporto. 10ª Ed. Brasília: DP&A Editora, 2001.

BRASIL. Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação.

BRASIL. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

BRASIL. Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases para a Educação Nacional.

- DEMO, Pedro (Org). Identidade Social do Conhecimento. Porto Alegre: Artes Gráficas, 1997.
- _____. Educação e Conhecimento. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000 b.
- _____. Política Social do Conhecimento. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000 a.
- DO VALLE, Bertha de Borja Reis. Formulação dos Planos de cargos e salários e estatutos do magistério: a nova legislação. In: DE SOUZA, Donaldo de Bello .
- DE FARIA, Lia Ciomar Macedo (Org). Desafios da Educação Municipal. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2003.
- FRIGOTTO, Gaudêncio (Org). Educação e Crise do Trabalho Perspectivas de Final de Século. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- GATTI, Bernardete. Formação de Professores e Carreira: problemas e movimentos de renovação. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.
- HADDAD, Sérgio. Os Bancos Multilaterais e as Políticas Educacionais no Brasil. In: VIANNA Jr, Aurélio (Org). A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil. Brasília: Tipogress, 1998.
- IRELAND, Timothy. Formação e Valorização dos Profissionais da Educação: uma contribuição ao debate. s/l. s/d.
- MAIA, Maurício Holanda. O PNE e a Valorização do Magistério da Educação Básica. In: Avaliação Técnica do Plano Nacional de Educação. Câmara Dos Deputados – Comissão de Educação e Cultura. Brasília: Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 2004.
- MARTINS, Ricardo C. R. Formação dos Profissionais do Magistério. In: Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III. Brasília: Fundescola/MEC, 2001.
- MEC/SEB. Política Nacional de Valorização dos Trabalhadores em Educação. Brasília, junho de 2005.
- MEC/SEB. Por uma política de valorização dos trabalhadores em educação. Em cena, os funcionários de escola. Brasília. 2004.
- MELO, Maria Teresa Leitão de. Formação e valorização dos profissionais da educação. Brasília, 2000.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/INEP. Estado da Arte – Formação de Professores. Brasília: INEP, 1999.
- MONLEVADE, João. Funcionários das escolas públicas: Educadores profissionais ou servidores descartáveis. Ceilândia, DF: Idea Editora Ltda, 2001.
- NOSELLA, Paolo. Os novos desafios para a educação popular no Brasil. In: PARO, Vitor Henrique. Administração escolar: introdução crítica. São Paulo: Cortez e Autores Associados, 1988.
- PARO, Vitor Henrique. Por dentro da Escola Pública. 3ª Ed. São Paulo: Xamã VM Editora, 1995.

Plano de Carreira dos Funcionários de Escola. Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul – CPERS/Sindicato. Cartilha. Porto Alegre: Gráfica do CPERS/Sindicato, 2000.

RODRIGUES, Francisco. O Papel da Escola Básica nas Lutas dos Trabalhadores Metalúrgicos de Porto Alegre. Porto Alegre. UFRGS/FACED/PPGEDU, 2001. Dissertação de Mestrado.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela Mão de Alice. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SCHAFF, Adam. A Sociedade Informática. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

UNESCO. O perfil dos professores brasileiros – o que fazem, o que pensam, o que almejam... São Paulo: Editora Moderna/Instituto Paulo Montenegro/INEP/MEC, 2004.

VIEIRA, Juçara Dutra. Identidade Expropriada Retrato do Educador Brasileiro. Brasília: Gráfica Charbel, 2003.