



Estrutura e Funcionamento da Educação Básica

Sofia Lerche Vieira

2ª edição
Atualizada

Fortaleza - Ceará



2015



Química



Ciências
Biológicas



Artes
Plásticas



Computação



Física



Matemática



Pedagogia



Copyright © 2015. Todos os direitos reservados desta edição à UAB/UECE. Nenhuma parte deste material poderá ser reproduzida, transmitida e gravada, por qualquer meio eletrônico, por fotocópia e outros, sem a prévia autorização, por escrito, dos autores.

Editora Filiada à



Presidenta da República
Dilma Vana Rousseff

Ministro da Educação
Presidente da CAPES
Carlos Afonso Nobre

Diretor de Educação a Distância da CAPES
Jean Marc Georges Mutzig

Governador do Estado do Ceará
Camilo Sobreira de Santana

Reitor da Universidade Estadual do Ceará
José Jackson Coelho Sampaio

Vice-Reitor
Hidelbrando dos Santos Soares

Pró-Reitor de Pós-Graduação
Jerrfeson Teixeira de Souza

Coordenador da SATE e UAB/UECE
Francisco Fábio Castelo Branco

Coordenadora Adjunta UAB/UECE
Eloísa Maia Vidal

Editor da UECE
Erasmus Miessa Ruiz

Coordenadora Editorial
Rocylânia Isídio de Oliveira

Projeto Gráfico e Capa
Roberto Santos

Diagramadora
Rocylânia Isídio de Oliveira

Revisora Ortográfica
Ana Cristina Callado Magno

Conselho Editorial

Antônio Luciano Pontes

Eduardo Diatahy Bezerra de Menezes

Emanuel Ângelo da Rocha Fragoso

Francisco Horácio da Silva Frota

Francisco Josênio Camelo Parente

Gisafran Nazareno Mota Jucá

José Ferreira Nunes

Liduína Farias Almeida da Costa

Lucili Grangeiro Cortez

Luiz Cruz Lima

Manfredo Ramos

Marcelo Gurgel Carlos da Silva

Marcony Silva Cunha

Maria do Socorro Ferreira Osterne

Maria Salete Bessa Jorge

Silvia Maria Nóbrega-Therrien

Conselho Consultivo

Antônio Torres Montenegro (UFPE)

Eliane P. Zamith Brito (FGV)

Homero Santiago (USP)

Ieda Maria Alves (USP)

Manuel Domingos Neto (UFF)

Maria do Socorro Silva Aragão (UFC)

Maria Lírida Callou de Araújo e Mendonça (UNIFOR)

Pierre Salama (Universidade de Paris VIII)

Romeu Gomes (FIOCRUZ)

Túlio Batista Franco (UFF)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Sistema de Bibliotecas

Biblioteca Central Prof. Antônio Martins Filho
Francisco Welton Silva Rios – CRB-3 / 919
Bibliotecário

V658e Vieira, Sofia Lerche.
Estrutura e funcionamento da educação básica / Sofia Lerche
Vieira . – 2. ed. atual. – Fortaleza : EdUECE, 2015.
128 p. : il. ; 20cm x 25,5 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-7826-281-5.

1. Política educacional. 2. Base legal. 3. Financiamento da
educação. 4. Indicadores educacionais. I. Título.

CDD 370.981

Editora da Universidade Estadual do Ceará – EdUECE
Av. Dr. Sílas Munguba, 1700 – Campus do Itaperi – Reitoria – Fortaleza – Ceará
CEP: 60714-903 – Fone: (85) 3101-9893
Internet: www.uece.br – E-mail: eduece@uece.br
Secretaria de Apoio às Tecnologias Educacionais
Fone: (85) 3101-9962

Sumário

Apresentação	5
Parte 1 – Ideias & Concepções	9
Capítulo 1 – Definindo conceitos	11
Introdução	11
1. Estrutura & Funcionamento	11
2. Política Educacional	13
3. Gestão da Educação	15
3.1. Gestão Educacional versus Gestão Escolar	16
Capítulo 2 – Base Legal	19
Introdução	19
1. Um pouco de história	19
2. Constituição de 1988 e LDB	21
2.1. Educação – direito e dever	23
2.2. Fins e princípios	25
2.3. Educação Escolar – níveis e modalidades	26
2.4. Profissionais da Educação	27
2.5. Gestão educacional	28
2.6. Gestão escolar	29
2.7. Gestão democrática	30
3. Desafios que permanecem	30
Capítulo 3 – Financiamento da Educação	35
Introdução	35
1. Fontes do financiamento	36
2. Distribuição de responsabilidades	37
3. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	38
4. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	40
5. Salário-Educação	41
6. Programas federais	42
6.1. Merenda Escolar	44
6.2. Livros Didáticos	44
6.3. Transporte Escolar	46
6.4. Dinheiro Direto na Escola	47
7. Outras receitas	47
8. Investimento familiar	48



9. Investimento Social Privado	49
10. Investimento Internacional.....	50
Parte 2 – Números & Práticas	57
Capítulo 4 – Indicadores da Educação Básica	59
1. Indicadores de acesso: a conquista da quantidade	59
2. Perfil educacional da população brasileira	60
3. Oferta de Educação Básica	64
Capítulo 5 – Indicadores de sucesso: a construção da qualidade. 73	73
Introdução	73
1. Censo Escolar e indicadores de rendimento	74
2. Sistemas de avaliação de desempenho escolar	79
2.1. Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).....	80
2.2. Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)	84
3. O Brasil no contexto internacional	86
4. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	89
Capítulo 6 – Professores e Gestão da Escola	97
Introdução.....	97
1. A importância dos professores	99
2. Professores em cenários de reforma.....	102
3. Aprendendo com outros sistemas escolares.....	106
Capítulo 7 – Escola: lugar onde tudo acontece	111
Introdução.....	111
1. Infraestrutura escolar.....	112
2. Escolas que fazem diferença	114
Referências	122
Sobre a autora	128



Apresentação

Os cursos de Licenciatura oferecem diversos conteúdos com o objetivo de preparar os futuros professores para atuar na sala de aula e na escola. O denominador comum das chamadas disciplinas pedagógicas é a preocupação em orientar aqueles que irão atuar no magistério enfrentando os problemas do cotidiano escolar. A maioria delas ocupa-se de questões relacionadas ao binômio professor-aluno.

Uma dessas matérias procura compreender a escola em seu contexto mais amplo, discutindo sua base legal e outros aspectos da educação brasileira contemporânea. Trata-se da Estrutura e Funcionamento do Ensino Fundamental e Médio (ou da Educação Básica), que, nos últimos anos, tem recebido denominações as mais diversas, mantendo-se constante a preocupação com a organização e a gestão da escola.

Nos últimos anos, com o crescimento da produção no campo da política e da gestão da educação, novas disciplinas têm sido introduzidas nos currículos de formação de professores. Assim, têm surgido títulos como: Organização e Gestão da Educação Básica, Política e Gestão da Educação Básica, Organização e Legislação da Educação Brasileira, dentre outros. Sejam quais forem as nomenclaturas, tais disciplinas têm em comum o foco sobre a escola na perspectiva do sistema educacional. Nesse contexto os professores de licenciatura passam a contar com títulos que visam suprir lacunas dos antigos livros de Estrutura, antes voltados apenas para a legislação do ensino¹.

O livro *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica* foi concebido no âmbito de tais preocupações e pretende oferecer uma contribuição a este esforço. Produzido a partir da experiência pedagógica da autora como docente da disciplina e de sua vivência em pesquisa e em gestão da educação, pretende oferecer aos futuros professores e a outros interessados uma visão problematizadora da situação deste nível da educação escolar no Brasil.

Escrever sobre o tema é tarefa desafiante por tratar-se de área sujeita a frequentes alterações demandando conhecimentos advindos de diferentes campos disciplinares. Por isso mesmo os pesquisadores da educação dedicados a este setor de estudos não podem furtar-se ao enfrentamento de tais conteúdos que, muitas vezes, tendem a ser simplificados por especialistas em outros campos do saber. Não menos importante é o desafio de tratar questões complexas em linguagem simples, de modo a tornar acessível aos futuros professores um conhecimento nem sempre suficientemente explorado nos cursos de Licenciatura.

¹Conferir: Libâneo, Oliveira & Toschi, 2005; Portela & Adrião, 2007; Pilletti, 2002, entre outros.



Tabela 1

Siglas usadas durante o livro	
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento no Ensino Escolar
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Mundial	Banco Internacional de Reconstrução do Desenvolvimento
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FUNDESCOLA	Fundo de Desenvolvimento da Escola
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LLECE	Laboratório Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PRADIME	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
Pró-Letramento	Programa de Formação Continuada de Professores das séries iniciais do Ensino Fundamental
PROFORMAÇÃO	Programa de Formação de Professores em Exercício
Proinfantil	Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
Pró-Licenciatura	Programa de Formação Inicial para Professores em exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio
GESTAR	Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PISA	Programa Internacional para Avaliação de Estudantes (Programme for International Student Assessment)
PNBE	Programa Nacional Biblioteca da Escola
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNLA	Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos
PNLEM	Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio
SE	Salário Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais





Parte 1

Ideias & Concepções







Capítulo

1

Definindo conceitos

Objetivos

- Compreender o significado dos termos estrutura e funcionamento da educação básica.
- Entender a polissemia do termo política educacional no contexto brasileiro.
- Identificar as diferenças entre os termos gestão educacional e gestão escolar.

Introdução

A disciplina *Estrutura e Funcionamento do Ensino* envolve conhecimentos de diversos campos. Neste capítulo faremos um exercício de esclarecer algumas noções imprescindíveis ao conhecimento daqueles que irão atuar no magistério da Educação Básica. Discutiremos os conceitos de estrutura e funcionamento da educação, assim como ideias sobre política educacional e gestão da educação.

1. Estrutura & Funcionamento

As palavras "estrutura" e "funcionamento" têm raízes distintas, ambas de natureza latina. *Structura* vem do verbo *struere*, que significa construir. Funcionamento, por sua vez, é originária do francês *fonctionnement*, cuja etimologia associa-se à palavra latina *functio, ònis*, que, entre outros termos, está ligada ao ato de "cumprir", "exercer", "desempenhar".

Para um entendimento inicial sobre o assunto, associemos a ideia de estrutura à "organização, disposição e ordem dos elementos essenciais que compõem um corpo (concreto ou abstrato)" (HOUAISS & VILLAR, 2001, p. 1267). Os dicionários costumam ter longos verbetes para a palavra que possui inúmeros sentidos, com usos em campos tão diferenciados como a Engenharia, a Filosofia e outros.

Funcionamento diz respeito ao "ato ou efeito de funcionar" que, por sua vez, também comporta significados diversos. A ideia de "um bom e regular desempenho" (IDEM, p. 1403) é útil a uma compreensão do significado do termo no campo educacional.



Para facilitar a compreensão, é importante recorrermos a ilustrações. Quando se aponta a estrutura de uma escola, a referência costuma dizer respeito a prédios e instalações físicas – biblioteca, laboratórios e outros.

Quando nos reportamos ao seu funcionamento, estamos nos referindo a aspectos que dependem da estrutura, mas têm uma dimensão própria com claro sentido operacional. Uma escola em funcionamento abre suas portas a professores, alunos e funcionários todos os dias do ano escolar. É óbvio, porém, ser insuficiente a escola estar em funcionamento. Ela precisa estar em bom funcionamento. E isto depende, sobretudo, do compromisso de todos com a aprendizagem.

Quando a estrutura e o funcionamento são bons, uma escola tem os elementos necessários para promover o sucesso de seus alunos. É possível encontrarmos escolas com boa estrutura e mau funcionamento. Também o inverso pode ser verdadeiro. Como “a educação é uma obra que não termina nunca” (LOURENÇO FILHO, 1940, p. 15), a busca de uma estrutura e funcionamento plenos é um desafio permanente para os que trabalham neste âmbito da atuação humana.

Saviani (2000) é um dos autores que se debruçaram sobre a complexidade desses termos, argumentando que os contextos de sua utilização também são definidores de seu significado. Assim, estabelece uma analogia entre a estrutura e o funcionamento e dois campos das Ciências Biológicas: a Anatomia e a Fisiologia.

A primeira constitui o “ramo da medicina que estuda a forma e a estrutura dos diferentes elementos constituintes do corpo humano” e, no âmbito da biologia, refere-se à “morfologia interna ou externa dos seres vivos ou dos seus órgãos” (HOUAISS & VILLAR, op. cit. p. 205). A segunda se detém sobre o “estudo das funções e do funcionamento normal dos seres vivos” (IDEM, p. 1350).

A estrutura e o funcionamento de uma escola e de um sistema educacional não são imutáveis. Ao contrário possuem natureza dinâmica, sujeita a transformações. As reformas educacionais, em geral introduzidas por mudanças na legislação, costumam ser medidas que causam impacto tanto na estrutura como no funcionamento do ensino.

Há situações em que as reformas anunciam mudanças que, na prática, não se realizam. Neste caso, as mudanças se dão no plano da aparência, e não na essência das coisas. Esta é uma tendência comum em países de tradição ibérica como o Brasil. Voltaremos ao tema em outros momentos de nossa reflexão.

Feitas essas considerações introdutórias, passemos a explorar o significado de outros conceitos importantes para a estrutura e o funcionamento do ensino. É hora de nos determos sobre noções de Política Educacional, o que faremos no próximo tópico.

2. Política Educacional

A expressão Política Educacional pode assumir significados diversos. Quando usada com letras maiúsculas, refere-se ao setor da Ciência Política que estuda as iniciativas do Poder Público em educação. Estas, por sua vez, denominam-se políticas educacionais.

As ações governamentais costumam ser denominadas de políticas públicas. Assim, há políticas públicas de saúde, de educação e outras. As políticas públicas no âmbito social são chamadas de políticas sociais. As políticas educacionais (com minúsculas), portanto, são uma dimensão das políticas sociais. Sobre a diferença entre o sentido das palavras em maiúsculas ou minúsculas, vejamos uma passagem esclarecedora:

A Política Educacional (assim, em maiúsculas) é uma, é a Ciência Política em sua aplicação ao caso concreto da educação, porém **as políticas educacionais** (agora no plural e em minúsculas) **são múltiplas, diversas e alternativas**. A Política Educacional é, portanto, a reflexão teórica sobre as políticas educacionais (...) se há de considerar a Política Educacional como uma aplicação da Ciência Política ao estudo do setor educacional e, por sua parte, as políticas educacionais como **políticas públicas que se dirigem a resolver questões educacionais** (PEDRÓ & PUIG, 1998. Grifos nossos).

As políticas educacionais referem-se a ideias e ações no âmbito do Poder Público. Ao estudarmos as políticas públicas, portanto, detemo-nos sobre “o governo em ação” (SOUZA, 2003). Ao examinarmos uma determinada esfera de intervenção estatal, podemos falar de política ou de políticas de um governo, dependendo do ponto de vista e da ênfase que se quer imprimir às ações em foco. Diz-se, por exemplo, que o governo desenvolve políticas para os diferentes setores de atuação do Estado. No singular ou no plural, o importante é reter a noção de que o Poder Público desenvolve um conjunto de iniciativas que se denominam políticas.

Esclarecidos os significados dos termos Política Educacional e política(s) educacional(is), é oportuno prosseguir lembrando que o processo de formulação de políticas, em geral, envolve muitos passos. Em sua origem, estas costumam expressar respostas do Poder Público a demandas sociais diversas. Algumas dizem respeito a todos, outras respondem a segmentos específicos. A educação, tal como a saúde e a segurança são políticas sociais de largo alcance que, em geral, envolvem muitas dimensões e protagonistas.

O papel dos diferentes poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) em relação às políticas é diverso e dinâmico. Se pensarmos na Constituição brasileira como uma expressão dos direitos políticos e sociais de uma nação, nela vamos encontrar as bases das diferentes políticas. Assim, ao estabelecer

que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família” (Constituição de 1988, Art. 205), o Legislativo aponta um caminho a ser seguido pelo Executivo, ao qual cabe assegurar, através de ações específicas, o cumprimento deste direito social.

Em princípio as grandes linhas da educação se expressam em leis, por isso a legislação é importante matéria no estudo da estrutura e do funcionamento do ensino. Mas, é oportuno registrar, as leis não bastam. É preciso cumpri-las. Daí a importância do Judiciário, que zela pelo cumprimento da lei maior – a Constituição – e de seus instrumentos correlatos e reguladores.

Voltaremos a este assunto em outros momentos da reflexão do livro, em particular quando tratarmos da educação na Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/96). Isto será feito no Capítulo 2, quando aprofundaremos um tanto mais as noções relativas à política educacional.

Muitas vezes se tende a tomar o Poder Público como única instância de formulação de política. É, contudo, “na correlação de forças entre os atores sociais das esferas do Estado – a sociedades política e civil - que se definem as formas de atuação prática, as ações governamentais e, por conseguinte, se trava o jogo das políticas sociais” (VIEIRA & ALBUQUERQUE, 2002, p. 26).

As políticas de educação podem se manifestar em qualquer nível e não apenas no âmbito do governo central. Assim, são objeto de interesse e de análise da política educacional as iniciativas do Poder Público, em suas diferentes instâncias (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e espaços (órgãos centrais e intermediários do sistema e unidades escolares). Sua esfera de abrangência é ampla dado que se referem a “planos de educação de largo espectro” chegando à sala de aula (CURY, 2001).

A escola, nesta perspectiva, não se reduz “a um mero reverso das políticas” (ALMANDOZ & VITAR, 2006, p. 16), mas antes se configura como um espaço de reconstrução e de inovação, oferecendo elementos para a formulação de novas políticas.

Sob esse ponto de vista, a análise da(s) política(s) de educação demanda uma compreensão que não se contenta com o estudo das ações que emanam do Poder Público em suas diferentes esferas (União, Estados, Distrito Federal, Municípios). Esta deve alcançar a escola e seus agentes e, num movimento de ida e volta, procurar apreender como as ideias se materializam em ações, traduzindo-se ou não na gestão educacional e escolar. E, já que tocamos no assunto, é hora de buscarmos elementos para explicitar alguns conceitos relativos à gestão da educação, matéria sobre a qual há muito por explorar.

3. Gestão da Educação

As intenções do Poder Público traduzidas em políticas, ao serem transformadas em práticas materializam-se na gestão. A gestão pública é integrada por três dimensões: o valor público, as condições de implementação e as condições políticas.

O valor público, como a própria expressão revela, dá conta da intencionalidade das políticas. Quando a Constituição afirma a educação como um “direito de todos e dever do Estado e da família” (Art. 205) está professando um valor público que, para ganhar materialidade, precisa se traduzir em políticas. Estas, uma vez concebidas, são operacionalizadas através de ações que concretizam a gestão.

Parte da dificuldade da gestão diz respeito ao fato de ela se situar na esfera das coisas que têm que ser feitas, o que nem sempre agrada a todos. As mudanças, por menores que sejam, atingem pessoas. Por isso mesmo mudar nunca é simples – das coisas mais elementares, como a cor de uma parede ou a inclusão e retirada de uma disciplina.

Gestão se faz em interação com o outro. Por isso mesmo, o trabalho de qualquer gestor ou gestora implica sempre em conversar e dialogar muito. Do contrário, as melhores ideias também se inviabilizam.

A negociação é outro componente importante desse processo porque gestão é arena de interesses contraditórios e conflituosos. Nesse sentido, o gestor que não é um líder em sua área de atuação, por certo, enfrenta dificuldades adicionais no desenvolvimento de seu trabalho.

Há ainda coisas que precisam ser feitas e independem de negociação. Desagradam, mas são necessárias. Fazer bem feito o que tem que ser feito costuma ser tarefa pouco fácil e impopular. A gestão, portanto, requer humildade e aceitação. Administrar a escassez, gerir conflitos, tomar decisões em situações complexas. E nada disso aparece nos manuais. A gestão, demanda um exercício de tolerância para mover-se nas zonas de sombra da impopularidade quando o desafio da prática assim exige.

Essas são apenas algumas considerações relativas ao terreno concreto da gestão, sobre as quais a literatura tende a silenciar. Depois desse breve olhar em torno delas, é oportuno retomar aspectos mais teóricos, elucidando o significado de termos que fazem parte do vocabulário comum sobre este campo da tarefa educativa. Para fins da presente discussão, exploraremos adjetivos que lhe agregam significado e valor. Trataremos, assim, da gestão educacional e da gestão escolar.

3.1. Gestão Educacional versus Gestão Escolar

Como síntese preliminar, é pertinente dizer que a gestão educacional refere-se ao âmbito do(s) sistema(s) educacional(is) e à gestão escolar dos estabelecimentos de ensino. A gestão democrática, da qual trataremos no próximo capítulo, constitui-se em “eixo transversal”, que pode estar presente (ou não) em uma ou outra esfera.

A gestão educacional diz respeito a um amplo espectro de iniciativas desenvolvidas pelas diferentes instâncias de governo, seja em termos de responsabilidades compartilhadas na oferta de ensino, ou de outras ações que desenvolvem em suas áreas específicas de atuação. A gestão escolar, por sua vez, como a própria expressão sugere, situa-se no plano da escola e trata de atribuições sob sua esfera de abrangência.

A gestão educacional situa-se na esfera macro, ao passo que a gestão escolar localiza-se na esfera micro. Ambas articulam-se mutuamente, dado que a primeira justifica-se a partir da segunda. Noutras palavras, a razão de existir da gestão educacional é a escola e o trabalho que nela se realiza.

A gestão escolar, por outro lado, orienta-se para assegurar aquilo que é próprio de sua finalidade – promover o ensino e a aprendizagem, viabilizando a educação como um direito de todos, conforme determinam a Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases.

No âmbito do sistema educacional, há um significativo conjunto de atividades próprias da gestão educacional, a exemplo de orientações e definições gerais que dão substância às políticas educativas, assim como o planejamento, o acompanhamento e a avaliação. Outras se inscrevem no campo da gestão escolar, de modo específico aquelas que envolvem a tarefa cotidiana de ensinar e aprender. Nesta esfera da gestão, situam-se professores, alunos e outros membros da comunidade escolar – funcionários que trabalham na escola, docentes que ocupam cargos diretivos, famílias e integrantes da área de abrangência geográfica onde se localiza a escola.

A grande maioria das pessoas que atuam na gestão educacional são também educadores e fazem parte de organizações, como secretarias de educação, órgãos normativos do sistema ou outras instituições integrantes do sistema educacional, nos diversos níveis do Poder Público.

Por vezes, existem problemas de comunicação acerca das responsabilidades de cada parte entre os integrantes da gestão educacional e os da gestão escolar. É verdade que muito pode, precisa e deve ser feito no sentido de aproximar essas duas esferas da gestão, mesmo porque sua finalidade última tem um norte comum – a educação como um “direito de todos”, com o objetivo de promover o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o

exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, conforme definem a Constituição (Art. 205) e a LDB (Art. 2º - Observação: a LDB utiliza a expressão “desenvolvimento do educando”). Esses são conceitos fundamentais no campo da Estrutura e Funcionamento da Educação Básica.

Síntese do capítulo



Neste capítulo estudamos alguns conceitos necessários ao conhecimento da Estrutura e do Funcionamento do Ensino na educação brasileira. Esclarecemos o significado de "estrutura" e "funcionamento", discutindo sua aplicação ao campo educacional.

Mencionamos a existência de uma articulação recíproca entre uma e outra, destacando que quando uma escola tem boa estrutura e funcionamento apresenta as condições necessárias à oferta de um ensino de qualidade.

Foram também discutidos os termos Política Educacional, política(s) educacional(is), gestão da educação, gestão educacional e gestão escolar, introduzindo-se ideias relativas à gestão educacional e à gestão escolar. No Capítulo 2, retomaremos a discussão ao detalhar aspectos relativos à base legal da educação brasileira.

Atividades de avaliação



1. Identifique se as alternativas a seguir são falsas ou verdadeiras:
 - a) O Ministério da Educação é o órgão encarregado das diferentes políticas educacionais desenvolvidas pelo governo federal neste campo.
 - b) A política educacional é um setor de estudos da Ciência Política.
 - c) A Política Educacional é desenvolvida através de um conjunto de iniciativas da União, dos Estados e dos Municípios.
2. Para os estudiosos da estrutura e do funcionamento do ensino, os portais dos órgãos federais, estaduais e municipais ligados à educação costumam ser uma preciosa fonte de informações. Como este livro trata de questões nacionais, iremos recorrer, sobretudo, ao portal do Ministério da Educação (MEC) e, nele, particularmente, os links da Secretaria da Educação Básica (SEB), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

(INEP). A orientação para nossa primeira atividade de estudos é fazer uma visita ao portal do MEC, nele localizando a SEB. Acesse o texto: “A Educação Básica no Brasil”, buscando informações adicionais àquelas trabalhadas no texto. Compartilhe com o grupo aquilo que você descobriu.

3. Neste capítulo trabalhamos a ideia de que a gestão pública é integrada por três dimensões: o valor público, as condições de implementação e as condições políticas. Busque na Constituição um exemplo de um “valor público” em educação. Discuta suas condições de implementação.

Leituras, filmes e sites



Leitura

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar**. política, estrutura e organização. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2005.

SANDER, B.. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília, Liber Livro Editora, 2005.

VIEIRA, S. L.; ALBUQUERQUE, M. G. M. **Política e planejamento educacional**. 3ª edição revista e modificada. Fortaleza, Edições Demócrito Rocha/EdUECE, 2002.

Sites

<http://portal.mec.gov.br> - níveis e modalidades de ensino

<http://www.planalto.gov.br> – legislação

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

Base Legal

Objetivos

- Compreender o percurso histórico da legislação educacional brasileira até os dias atuais.
- Conhecer a base legal que orienta a educação brasileira.

Introdução

Neste capítulo trataremos da legislação educacional, tema indispensável ao conhecimento sobre a estrutura e o funcionamento do ensino. A reflexão começa por uma introdução histórica, fazendo-se uma breve reconstituição do percurso das leis de reforma da educação no país.

Num segundo momento, são aprofundadas orientações da Constituição Federal (CF) de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/96). Os assuntos focalizados são: o direito à educação e o dever do Estado, os fins e os princípios da educação, os níveis e as modalidades de ensino, e os profissionais da educação.

Também são abordados aspectos da base legal relativos à gestão educacional, gestão escolar e gestão democrática. Para finalizar, são apresentadas rápidas considerações sobre alguns desafios que permanecem, depois de vinte e quatro anos de promulgação da “Constituição Cidadã” e de dezesseis anos da aprovação da LDB. Passemos, pois, ao estudo dessas questões.

1. Um pouco de história²

A legislação é importante referência para aqueles que, de uma forma ou de outra, lidam com a educação no âmbito acadêmico ou nas diferentes esferas do Poder Público. Tanto por seu valor em si como pelo seu significado histórico, as leis oferecem um registro ímpar de ideias e valores que circulam em determinada época. Por isso mesmo são objeto de permanente atenção e análise, sobretudo por parte dos pesquisadores no campo da política educacional.

O estudo da História da Educação no Brasil evidencia que nosso país sempre foi pródigo na elaboração de leis. Desde as origens da educação co-

²As considerações abordadas neste tópico foram extraídas do estudo: VIEIRA, S. L. Leis de Reforma da Educação no Brasil: Império e República publicado pelo INEP, em 2008, como parte da coleção Documentos da Educação Brasileira. Conferir também a síntese elaborada pela autora em: Desejos de reforma: legislação educacional no Brasil Império e República (2008b).

lonial fomos marcados pelo signo das reformas. Os primeiros jesuítas, quando aqui chegaram, estavam orientados pelo espírito da Contra Reforma e o projeto educacional que buscaram implantar era fortemente influenciado pela *Ratio Studiorum*, que expressava um rígido código de conduta, ideias e princípios que deveriam orientar o ensino.

Até a proclamação da Independência, todas as orientações relativas à educação do Brasil eram oriundas de Portugal. Foi somente a partir de então que o país passou a conviver com uma legislação concebida pelos dirigentes do nascente Império.

No intervalo compreendido entre esta primeira tentativa de ruptura com as deliberações lusitanas e o advento da Proclamação da República, em novembro de 1889, muitas medidas legais foram propostas. As principais iniciativas relativas ao Império foram: a Constituição de 1824, a Reforma Januário da Cunha Barbosa (1827), a Reforma Couto Ferraz (1854) e a Reforma Leôncio de Carvalho (1878 - 79). Dada sua relevância para a compreensão do período, também é importante mencionar o Ato Adicional de 1834 que, embora não seja uma lei específica da educação, veio a ser um instrumento legal bastante conhecido nesse campo.

Também as primeiras décadas do regime republicano são pródigas na formulação de propostas de reforma. Durante a Primeira República (República Velha), que compreende o intervalo entre a curta presidência de Deodoro da Fonseca (1889 - 1891) e a Revolução de 1930, é possível identificar um amplo conjunto de propostas deflagradas pelo poder central. As iniciativas da primeira fase da República foram: a Reforma Benjamin Constant (1890-91), a Constituição de 1891, a Reforma Epitácio Pessoa (1901), a Reforma Riva-dávia Corrêa (1911), a Reforma Carlos Maximiliano (1915) e a Reforma João Luis Alves (1925).

A organização do campo educacional e o aumento da demanda por escola deram continuidade a proposições de reforma. Estas, entretanto, iriam traduzir-se em um corpo mais substantivo de medidas, em sintonia com o contexto em que são concebidas.

É o caso específico das iniciativas relativas à Reforma Francisco Campos, no início dos anos trinta, e das Leis Orgânicas do Ensino, na década de quarenta. Entre esses dois marcos da política educacional, situam-se as Constituições de 1934 e de 1937, ambas portadoras de significado do período histórico do qual são originárias.

Com a Constituição de 1946, as expectativas de mudanças no campo educacional seriam traduzidas na ideia de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), prevista pela referida Carta Magna. A trajetória do projeto dessa lei, entretanto, foi tortuosa e passaram-se muitos anos até que a primeira LDB fosse promulgada, o que ocorreria em 1961.

A LDB de 1961 não teve longa vigência. Poucos anos depois de sua aprovação, novas mudanças políticas motivariam alterações de grande porte no campo educacional. Com a ditadura militar, inaugurada em 1964, o país teria uma nova Constituição, em 1967. A reorganização do ensino superior seria proposta através de um conjunto de documentos que veio a configurar-se como a Reforma Universitária (1968). Mais tarde também seria apresentada a Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus (1971), voltada para a reestruturação do ensino primário, ginásial e secundário.

A legislação do regime militar foi de duração relativamente longa, projetando-se ao início da chamada “transição democrática”, ou seja, o período compreendido entre o final da ditadura e a retomada da democracia plena. Em 1988 seria aprovada uma nova Constituição e, com ela, surgiram expectativas de uma nova LDB.

Somente em 1996, contudo, a educação iria passar a conviver com novos dispositivos legais, com a aprovação da segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e de medidas que vieram a instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), através da Lei nº 9.424/96. Posteriormente, em 2006, em substituição ao Fundef foi aprovado o Fundeb, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2007. Este livro trata das principais orientações dessa legislação.

2. Constituição de 1988 e LDB

Nas duas últimas décadas, o Brasil vivenciou mudanças significativas em diversas esferas da vida econômica e social. A organização e a estrutura do sistema educacional, como parte desse contexto mais amplo, também passaram por inúmeras transformações expressas, tanto na base legal, produzida a partir do final da década de oitenta, como nos contornos que a gestão passou a assumir desde então.

As mudanças na legislação brasileira coincidem com transformações amplas decorrentes do processo de reordenamento mundial mais conhecido como globalização (CASTELLS, 2000; CARNOY, 1999 e VIEIRA, 2002), a partir do qual se intensificaram as demandas por educação. A situação ocorre simultaneamente ao processo de redemocratização do país, quando crescem as reivindicações participativas por parte de diversos atores sociais. Tais circunstâncias geram pressões por formas de operacionalização mais abertas e eficazes de políticas e de gestão educacional.

Algumas das mudanças estruturais da educação brasileira têm origem na Constituição Federal de 1988 (CF). Em 1996, modificações foram introduzidas no capítulo da educação da Carta Magna, através da Emenda Constitucional nº 14/96. No mesmo ano, foi promulgada uma nova Lei de Diretrizes e

Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/96) e criado e regulamentado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef – Lei nº 9.424/96), com 10 (dez) anos de vigência.

A essas orientações vieram somar-se metas e prioridades estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Em dezembro de 2006, através da Emenda Constitucional nº 53, em substituição ao Fundef, foi aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja lei de regulamentação foi sancionada em 20 de junho de 2007 (Lei nº 11.494/2007). Com vigência até 2021, o novo Fundo inclui creche, educação infantil, ensino fundamental e médio, educação especial e educação de jovens e adultos. No Capítulo 3, serão detalhados aspectos relativos ao impacto financeiro do Fundeb sobre a oferta escolar.

Em 2009, a Emenda Constitucional nº 59

Acrescenta §3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da **Desvinculação das Receitas da União** incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a **obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos** e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao §3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. (Grifo da autora)

A redução progressiva da Desvinculação das Receitas da União (DRU) é pleito antigo de Estados e Municípios, que têm sofrido efeitos de tal decisão do Governo Federal.

O capítulo da educação na Constituição de 1988 é o mais detalhado de todos os textos constitucionais que, de uma forma ou de outra, trataram da educação no Brasil³. A Lei de Diretrizes e Bases, por sua vez, mantém o espírito da Carta Magna, descrevendo seus princípios e avançando no sentido de encaminhar orientações gerais para o conjunto do sistema educacional.

A importância de conhecer a base legal decorre do fato de que esta, embora por si não altere a fisionomia do real, indica um caminho que a sociedade deseja para si e quer ver materializado.

³Para maiores esclarecimentos, ver: VIEIRA: 2007, p. 304-306.

Saiba mais



Senado aprova fim da DRU no orçamento da Educação

A Desvinculação das Receitas da União (DRU) deixou de incidir gradativamente no orçamento da Educação até não ser mais cobrada, a partir de 2011. A proposta de emenda à Constituição que prevê o fim do mecanismo – que autoriza o governo a reter 20% de toda a arrecadação – foi aprovada ontem por unanimidade pelo plenário do Senado, após seis anos de tramitação no Congresso. O projeto precisa, agora, ser promulgado em sessão conjunta da Câmara e do Senado para entrar em vigor.

O fim da DRU na Educação será gradativo: de 12,5% em 2009, de 5% em 2010 e não tendo mais incidência a partir de 2011. A extinção da desvinculação resultará em verba extra de R\$ 4 bilhões no Orçamento deste ano, previsto em R\$ 41 bilhões. Em 2010, o fim da DRU representará R\$ 8 bilhões a mais.

Pelo mecanismo da desvinculação, o governo não precisava justificar, no projeto do Orçamento da União, a destinação dos recursos retidos. A Educação também era afetada pela DRU, uma vez que a Constituição determina que 18% da arrecadação com tributos federais devem ser destinados ao setor. A estimativa do Ministério da Educação é a de que o setor perdeu cerca de R\$ 100 bilhões desde 1996, quando a DRU foi instituída.

"Se pudéssemos contar com estes recursos, teríamos mais professores com nível superior, mais crianças na pré-escola e mais jovens no ensino médio", disse a senadora Ideli Salvatti (PT-SC), autora da proposta.

Tramitação

A PEC, de número 96/2003, já havia sido aprovada em dois turnos pelo Senado, quando recebeu parecer favorável do então senador Jefferson Péres (PDT-AM). A proposta, porém, foi aprovada pela Câmara dos Deputados em setembro deste ano com alterações e, por isso, precisou passar por nova rodada de votação no Senado, onde foi relatada pela senadora Lúcia Vânia (PSDB-GO).

O fim da incidência da DRU na Educação chegou a ser negociado durante a análise da prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), extinta em dezembro de 2007. Senadores do PDT ganharam apoio de outros colegas para que o projeto que prorrogava a CPMF só fosse aprovado se o governo aceitasse acabar com a DRU na Educação.

A proposta aprovada institui também a obrigatoriedade da educação básica e gratuita para crianças e jovens de 4 a 17 anos. De acordo com o projeto, essa medida será colocada em prática gradativamente até 2016. Hoje, a lei exige a oferta de educação básica para crianças de 6 a 14 anos. (Carol Pires, Agência Estado. 29 de outubro de 2009)

2.1. Educação – direito e dever

A educação, tal como a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, é um direito social assegurado a todos os brasileiros pela Constituição Federal (CF), promulgada em 1988 (Art. 6º).

O direito à educação se viabiliza através da escola, aqui tomada em sentido amplo, significando o lugar onde crianças, jovens e adultos reúnem-

-se em torno do cotidiano desafio de ensinar e aprender. O termo escola, pois, abrange desde organizações que abrigam as primeiras práticas de educação infantil, àquelas que recebem pessoas interessadas em saberes mais elaborados, a exemplo das instituições de nível superior.

Como já se viu, a Constituição define a educação como um “direito de todos e dever do Estado e da família”, a ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” (Art. 205). Aqui se introduz uma primeira noção importante, a de que a educação é tarefa a ser compartilhada entre o Estado e a sociedade. Na esfera do Poder Público, este dever é uma atribuição repartida entre as diferentes instâncias governamentais (a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios).

A responsabilidade para com a educação no âmbito da família também se concretiza através de deveres, cabendo aos pais ou responsáveis matricular seus filhos menores, “a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental” (LDB, Art. 6º).

O dever do Estado para com a educação está regulamentado em lei (CF, Art. 208 e LDB, Art. 4º). A partir da Emenda Constitucional nº 59/2009, a obrigatoriedade e gratuidade antes restrita ao ensino fundamental passa a incluir a educação básica na faixa de de 4 a 17 anos. Assegura-se, ainda, “sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso em idade própria”. Isto quer dizer que o Poder Público tem um compromisso explícito com o ensino fundamental para toda a população.

Os deveres do Estado se estendem aos demais níveis e modalidades de ensino, razão pela qual as tarefas do Poder Público incluem a garantia de que o ensino médio gratuito seja progressivamente universalizado. São também deveres do Estado, os atendimentos às crianças até 5 (cinco) anos e aos portadores de deficiência, assim como o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; a oferta de ensino noturno regular; e de programas suplementares para o ensino fundamental, visando o atendimento ao educando.

Vale ainda lembrar que o ensino fundamental é “direito público subjetivo” (CF, Art. 208 §1º), sendo possível a “qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe” ou o Ministério Público acionar o Poder Público para assim o exigir (LDB, Art.5º, §5º). É oportuno observar que este direito circunscreve-se ao ensino fundamental, não sendo extensivo à educação infantil ou ao ensino médio, ainda que ambos se configurem como deveres do Estado e integrem, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, o ensino obrigatório.

2.2. Fins e princípios

Conforme a Constituição, o fim da educação é o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (CF, Art. 205 e LDB, Art. 2º). A Lei nº 9.394/96 atribui sentido amplo à educação, a qual “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”. A educação escolar é aquela disciplinada pela legislação que define um vínculo entre a escola, o mundo do trabalho e a prática social, importante inovação da LDB (Art. 1º).

Os princípios orientadores da educação nacional estabelecidos na Constituição (CF, Art. 206, Inc. I a VII) são retomados e ampliados pela LDB (Art. 3º, Inc. I a XI). É importante mencioná-los, uma vez que definem as bases sobre as quais se organiza a estrutura e o funcionamento do sistema educacional:

- I. igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, a arte e o saber;
- III. pluralismo de ideias e concepções pedagógicas;
- IV. respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V. coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI. gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII. valorização do profissional da educação escolar;
- VIII. gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX. garantia de padrão de qualidade;
- X. valorização da experiência extraescolar;
- XI. vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

Tais princípios, definidos pela Constituição e explicitados na LDB, são traduzidos no corpo da Lei Nº 9.394/96, através de um conjunto de orientações importantes para a educação. Tomados em sua essência, os referidos princípios explicitam um modo plural, aberto e inclusivo de conceber a educação e as modalidades de gestão que a ela se articulam.

Tomemos como exemplo o princípio da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. Seu espírito pressupõe uma sociedade e uma escola onde todos tenham as mesmas condições para usufruir o direito à educação e aos seus benefícios. No mesmo sentido, está o princípio da “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, a arte e o saber”.

2.3. Educação Escolar – níveis e modalidades

Vimos antes que a Constituição se refere ao dever do Estado relativo ao Ensino Fundamental, ao Ensino Médio e a Educação Infantil, em creche e pré-escola (CF, Art. 208, I, II e IV), as quais, segundo a LDB, formam a Educação Básica. Até a aprovação da Carta de 1988, ainda convivíamos com a terminologia de ensino de 1º e 2º graus, definidas pela reforma de 1971 (Lei nº 5.692/71).

A LDB estabelece que a educação escolar é composta por dois níveis: I. “educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; II. educação superior” (Art. 21). O detalhamento da Educação Básica é feito em quinze artigos (Art. 22 a 36), distribuídos entre disposições gerais (Art. 22 a 28) e específicas – a Educação Infantil (Art. 29 a 31), o Ensino Fundamental (Art. 32 a 34) e o Ensino Médio (Art. 35 e 36).

A Educação Básica é uma atribuição compulsória dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A oferta do Ensino Fundamental é responsabilidade compartilhada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo o Ensino Médio uma atribuição específica dos Estados e do Distrito Federal e a Educação Infantil uma atribuição dos Municípios.

A LDB prevê formas de educação que podem ocorrer em diferentes etapas da educação as quais são chamadas de modalidades. São elas: a Educação de Jovens e Adultos (Art. 37 e 38), a Educação Profissional (Art. 39 a 42) e a Educação Especial (Art. 58 a 60).

Embora a LDB não trate a Educação a Distância (Art. 80) como uma modalidade de ensino, pela sua relevância na oferta escolar em todos os níveis é oportuno considerá-la como tal. Esta é, a propósito, a interpretação do Plano Nacional de Educação (PNE), que fala das seguintes modalidades de ensino: Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena (PNE, 2001, p. 103 – 147).

Com a publicação da LDB de 1996, a Educação a Distância (EAD) no Brasil iniciou um processo de crescimento acelerado. Embora não seja possível ignorar as experiências desenvolvidas e implementadas pelas universidades públicas, é inegável que o setor privado tomou a dianteira na oferta desta modalidade de ensino, pelo menos nos primeiros dez anos.

A Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi criada em 2006 pela Lei Nº 11.273 e buscou incentivar as instituições públicas a participarem de programas de formação inicial e continuada de professores para Educação Básica que podiam ser ofertados na modalidade a distância.

No ano de 2007, foi aprovada e sancionada a Lei nº 11.502, que indica para o ensino público o uso conjugado do ensino presencial e a distância em cursos para a formação inicial de profissionais do magistério, e, neste caso,

a educação a distância é apontada como modalidade preferencial para a formação continuada de professores.

O programa UAB oferece cursos de graduação, sequencial, pós-graduação lato *sensu* e *stricto sensu*, prioritariamente orientados para a formação de professores e administração pública. O funcionamento destes cursos a distância a partir de uma metodologia de ensino com o apoio de novas tecnologias são implementados por instituições de educação superior – Universidades ou Institutos Federais de Educação Tecnológica – e possuem como ponto de apoio presencial os polos localizados em municípios estratégicos.

2.4. Profissionais da Educação

A “valorização dos profissionais da educação escolar”, como vimos, é um princípio constitucional (Art. 206, V) incorporado à LDB (Art. 3º, VII). Esta dedica sete artigos específicos (Art. 61 a 67) às questões do magistério. Um dos mais importantes dispositivos relativos ao tema é a definição de 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 (Art. 62).

A formação de gestores, por sua vez, se enquadra no artigo que trata da “formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica” que deve ser feita “em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional” (Art. 64).

Significativo contingente de docentes, todavia, percorre itinerários diversos de inserção na profissão. Na prática, há professores e gestores não formados para atuar na escola e no sistema educacional que, no entanto, neles trabalham. Inúmeros programas de formação continuada e/ou em serviço têm sido concebidos visando suprir tais lacunas.

Ainda sobre o assunto, a LDB prevê que os sistemas de ensino promovam a

valorização dos profissionais da educação assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público: ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; piso salarial profissional; 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 (Art. 67, I a VI).

No terreno concreto do exercício da profissão, porém, a valorização do magistério tem deixado muito a desejar, sendo uma reivindicação comum a todas as categorias docentes a melhoria de suas condições salariais e de trabalho. Voltaremos a este tema no Capítulo 6, quando tratarmos dos professores e da gestão da escola.

Feitos esses esclarecimentos sobre as orientações gerais da LDB, é oportuno discutir aspectos relativos à gestão da educação, examinando os dispositivos sobre gestão educacional, gestão escolar e gestão democrática.

2.5. Gestão educacional

De acordo com a Constituição e a LDB, a gestão da educação nacional se expressa através da organização dos sistemas de ensino federal, estaduais e municipais; das incumbências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; das diferentes formas de articulação entre as instâncias normativas, deliberativas e executivas do setor educacional; e da oferta de educação escolar pelo setor público e privado.

No âmbito do Poder Público, a educação é tarefa compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios, sendo organizada sob a forma de regime de colaboração (CF, Art. 211 e LDB, Art. 8º).

As competências e atribuições dos diferentes entes federativos foram explicitadas através de Emenda Constitucional (EC nº 14/96, Art. 3º) e detalhadas pela LDB (Art. 9º, 10, 11, 16, 17, 18 e 67). A Educação Básica é uma atribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse contexto destaca-se o papel coordenador, articulador e redistributivo da União em relação às demais unidades federadas (LDB, Art. 8º), situando-se entre suas diversas incumbências, também a responsabilidade pela educação dos povos indígenas, tarefa a ser repartida com os sistemas de ensino (LDB, Art. 78 e 79). A lei parte do pressuposto que a diversidade nacional comporta uma organização descentralizada, em que compete ao governo federal definir e assegurar as grandes linhas do projeto educacional do país.

Se em tese assim se organiza a gestão educacional, na prática esta é atravessada por aqueles elementos referidos no Capítulo 1: as condições de implementação, que demandam disponibilidade financeira (capital e custeio), recursos humanos e outras condições materiais e imateriais.

A gestão educacional também depende de circunstâncias políticas e envolve constante negociação e conflito. Uma arena propícia ao entendimento dessa dimensão diz respeito ao encaminhamento de projetos, sejam estes de autoria do Poder Executivo ou não e sua respectiva tramitação no âmbito do Poder Legislativo.

A votação de leis de educação do presente e do passado, como a LDB de 1961 e de 1996, são exemplos de como o Congresso pode obstruir ou facilitar as expectativas de mudança (e de conservação) traduzidas em tais iniciativas.

As definições advindas da Constituição e da LDB permitem situar o terreno da gestão educacional como espaço das ações dos governos, sejam eles federais, estaduais e municipais. Diz respeito, portanto, aos seus diferentes órgãos, assim como aos seus integrantes, desde detentores de cargos mais elevados aos mais simples servidores.

2.6. Gestão escolar

A gestão escolar, como o próprio nome diz, refere-se à esfera de abrangência dos estabelecimentos de ensino. A LDB de 1996 foi a primeira das leis de educação a dispensar atenção particular à gestão escolar, atribuindo um significativo número de incumbências às unidades de ensino (LDB, Art. 12, Incisos I a VII), que serão tratadas em detalhe.

Segundo a LDB, a elaboração e a execução de uma proposta pedagógica é a primeira e principal das atribuições da escola, devendo sua gestão orientar-se para tal finalidade. Isto porque desta definição dependem muitas outras. A proposta pedagógica é, com efeito, o norte da escola, definindo caminhos e rumos que uma determinada comunidade busca para si e para aqueles que se agregam em seu entorno.

São tarefas específicas da escola a gestão de seu pessoal, assim como de seus recursos materiais e financeiros. Noutras palavras, cabe a ela gerir seu patrimônio imaterial e material. O primeiro refere-se às pessoas, às ideias e à cultura produzida em seu interior; o segundo diz respeito a prédios e instalações, equipamentos, laboratórios, livros, enfim, tudo aquilo que se traduz na parte física de uma instituição escolar.

Além dessas atribuições, e acima de qualquer outra dimensão, porém, está a incumbência de zelar pelo que constitui a própria razão de ser da escola – o ensino e a aprendizagem.

Assim, tanto lhe cabe “velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente” como “assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas”, e “prover meios para a recuperação de alunos de menor rendimento” (Inc. III, IV e V). Esses três dispositivos remetem ao coração das responsabilidades de uma escola. Ao exercer com sucesso tais incumbências, esta realiza a essência de sua proposta pedagógica.

O Art. 12 da LDB trata de outra importante dimensão da gestão escolar, a relação com a comunidade. Assim, cabe à escola “articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração” entre esta e a sociedade e, ao mesmo tempo, “informar os pais e responsáveis sobre a frequência

e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica” (Incisos VI e VII).

Outro aspecto a observar é a autonomia escolar. O legislador é claro no sentido de afirmar a existência de “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira” (LDB, Art. 15), a serem também definidas pelos sistemas de ensino.

Aqui, o entendimento orienta-se no sentido de que a autonomia de uma escola não é algo dado, mas construído a partir de sua identidade e história. Os “graus de autonomia” correspondem a diferentes formas de existir da própria instituição – dizem respeito à sua história, a seu tamanho, ao seu corpo docente, à observância às diretrizes estabelecidas pelo sistema de ensino, seu desempenho e gestão de recursos.

Todas as definições situadas na esfera de abrangência da escola, dizem respeito também à gestão educacional, sobretudo quando se trata do setor público. Isto porque esta existe em função daquela, havendo entre ambas uma intercomplementaridade.

2.7. Gestão democrática

A gestão democrática é um dos temas mais discutidos entre os educadores, representando importante desafio na operacionalização da(s) política(s) de educação e no cotidiano da escola.

Tal como os temas tratados anteriormente – a gestão educacional e a gestão escolar – sua base legal remonta à Constituição de 1988, que define a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” como um de seus princípios (Art. 206, Inciso VI). No mesmo sentido também se expressa a LDB, ao detalhar o caput do artigo da Constituição, que utiliza os termos “na forma desta Lei”, acrescentando as palavras “e da legislação dos sistemas de ensino” (Art. 3, Inciso VIII).

A gestão democrática é um valor público definido em lei, cujos limites são assim estabelecidos:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (LDB, Art. 14).

Como se vê, a LDB remete a regulamentação da gestão democrática do “ensino público na educação básica” aos sistemas de ensino, oferecendo ampla autonomia às unidades federadas para definirem, em sintonia com suas especificidades, formas de operacionalização de tal processo, o qual deve considerar o envolvimento dos profissionais de educação e as comunidades escolar e local.

Em ambos os casos, a participação refere-se ao âmbito da escola: a elaboração de seu projeto pedagógico e a atuação em conselhos escolares ou equivalentes. Na perspectiva da LDB, portanto, a gestão democrática circunscreve-se a alguns aspectos da vida escolar, tal como se viu nos dispositivos referidos e comentados.

Os anseios de gestão democrática se manifestaram entre nós desde o início da abertura democrática, concretizando-se a partir dos anos oitenta e noventa através de iniciativas diversas, inclusive a eleição de diretores escolares em diversos sistemas estaduais e municipais. Mais do que simples espectadores, os educadores têm anseios de maior participação na formulação e gestão da(s) política(s). A gestão democrática da escola é um desses espaços de intervenção que se articula a outros, no campo da política sindical, partidária e em outras formas de exercício da cidadania e da militância.

As considerações aqui apresentadas por certo não esgotam a riqueza dos temas focalizados. O que se pretende é oferecer um ponto de partida para refletir sobre eles. Nos próximos capítulos, voltaremos a aprofundá-los, apropriando-nos de outros aspectos relativos à estrutura e ao funcionamento da Educação Básica brasileira.

Saiba mais



Autonomia escolar contribui para eficácia do sistema de ensino, aponta estudo

Dar mais autonomia para as escolas, aproximar os pais do dia a dia dos alunos e recrutar universitários para suprir a falta de professores foram algumas das medidas adotadas pela cidade americana de Nova York na tentativa de elevar os resultados dos seus alunos na rede pública de ensino. A implantação dessas medidas refletiu, por exemplo, na elevação do desempenho dos estudantes em provas de matemática: em 2009, 82% dos estudantes atingiram padrões considerados adequados, ante 57% em 2006.

As ações implementadas em Nova York para reformar o sistema educacional local foram reunidas em um estudo, divulgado nesta segunda-feira (3), em São Paulo, com o propósito de servir de inspiração para as diversas esferas governamentais do Brasil. “O sistema de ensino brasileiro é muito disfuncional. É preciso que seja desburocratizado. As diretorias de ensino, geralmente, pouco acompanham a vida das suas escolas. Quando visitam a escola, vão tomar cafezinho com o diretor. Não entram na sala de aula para acompanhar diretamente o trabalho do professor”, afirmou Norman Gall, diretor executivo do Instituto Fernand Braudel e co-autor do estudo, intitulado “A Reforma Educacional de Nova York: Possibilidades para o Brasil”.

“A reforma deve ser bastante abrangente para ter resultado”, concorda Chris Cerf, subsecretário de Educação de Nova York, presente ao evento de lançamento. “Se o argumento moral de que a educação pública deve prover igualdade de oportunidades não for convincente, os países devem levar em consideração que, se quiserem ser bem sucedidos, precisarão

investir em capital humano, como fizeram Singapura e Finlândia. A economia atual é baseada em conhecimento e tecnologia.”

O trabalho, que é resultado de uma pesquisa de campo realizada no período de dois anos pelo instituto e pela Fundação Itaú Social, deixa algumas recomendações para obter bons resultados nos bancos escolares. Algumas delas são a adoção de uma “auditoria” externa do sistema para elaborar uma visão estratégica do que deve ser feito; maior autonomia para as escolas; ampliação da permanência dos estudantes nas escolas; e a tomada de ações que garantam a efetiva segurança nas escolas. (Fernanda Calgato do Portal G1, em São Paulo, 03/08/2009)

3. Desafios que permanecem

A Constituição de 1988 já completou vinte e quatro anos. A LDB, por sua vez, foi aprovada há dezesseis anos. Sob a égide desta base legal, muitas coisas mudaram no campo educacional, tendo havido uma expansão sem precedentes nas diversas etapas da Educação Básica.

O país praticamente universalizou o Ensino Fundamental. Embora a oferta de Educação Infantil e de Ensino Médio tenha tido crescimento significativo, ainda há um longo caminho a percorrer na ampliação das oportunidades nessas etapas da Educação Básica.

Tendo cumprido alguns desafios em relação aos aspectos quantitativos, em matéria de qualidade há ainda muito por fazer. A comparação com indicadores educacionais de outros países deixa claro que não estamos logrando êxito em equacionar questões que há muito deveríamos ter superado (VIDAL, COSTA & VIEIRA, 2007).

Adentramos o século XXI, assim, com uma agenda que acumula problemas do passado e do presente, anunciando outros, dos tempos que começamos a enfrentar. Mais grave ainda, não estamos promovendo uma gestão para o sucesso escolar de nossas crianças e jovens.

Apesar do incomensurável volume de recursos investidos em políticas de expansão e aprimoramento da Educação Básica, ainda temos sérios déficits de atendimento neste nível de ensino, em particular na Educação Infantil e no Ensino Médio (IDEM, 2007).

Boa parte da infraestrutura da rede escolar é precária. A malha viária de atendimento é mal distribuída, representando pesado ônus para o Poder Público em custos de transporte escolar. Ainda temos escolas de uma só sala de aula, sem serviços básicos como água e, até mesmo, sem banheiros. Raras são as bibliotecas escolares que escapam à sanha de mais parecerem depósitos de livros.

Se muitas escolas passam ao largo das novas tecnologias, noutras há computadores parados ou mesmo encaixotados por falta de recursos para sua manutenção e/ou instalação. Livros e outros materiais pedagógicos exis-

tem, mas nem sempre em quantidade e qualidade adequada e, em muitos casos, com baixo uso por professores e alunos.

Enquanto em determinadas áreas do conhecimento sobram professores com formação, em outras faltam. Os salários são baixos e a motivação, poucas vezes, elevada. O inventário de dificuldades poderia ir além, mas não cabe aqui aprofundá-las senão referi-las no sentido de explicitar os desafios que permanecem. Estes, de fato, são muitos. Enfrentá-los demanda coragem política e técnica o que, nem sempre, tem sido ingrediente da gestão pública.

Por outro lado, as políticas educacionais são sempre desafios de longo prazo e, no Brasil, a descontinuidade das iniciativas tende a marcar as ações do Poder Público. Em pleno século XXI, vigora no país uma concepção de gestão pública centrada em políticas de Governo e não em políticas de Estado.

Vencer o desafio da educação em nosso país pressupõe um pacto de toda a sociedade pela educação. Somente assim esta deixará de ser prioridade no discurso dos políticos e da política, transformando-se em prioridade na prática da gestão pública.

Síntese do capítulo



Neste capítulo discutimos a Estrutura e o Funcionamento do Ensino, a partir de elementos de sua base legal. Fizemos uma breve retrospectiva das reformas educacionais brasileiras, observando que ao longo do tempo, existiram muitas iniciativas de mudança através de dispositivos constitucionais e de leis ordinárias.

Estudamos alguns aspectos da Constituição de 1988 e da LDB de 1996, aprofundando questões relativas ao direito à educação e o dever do Estado, os fins e os princípios da educação, os níveis e modalidades de ensino e os profissionais da educação.

Também foram vistas orientações da legislação relativas à gestão educacional, gestão escolar e gestão democrática. Para concluir foram apontados alguns desafios que permanecem, passados vinte e quatro anos da aprovação da Constituição de 1988 e dezesseis anos da LDB. Embora tendo dado largos passos no sentido da ampliação da escolaridade para todos, o “imperativo de crescer com qualidade” persiste.

Atividades de avaliação



1. O filme *A Missão* retrata a ação dos jesuítas num país da América Latina. Procure assisti-lo e faça anotações sobre o processo educativo desenvolvido por eles. Traga suas observações para o primeiro encontro presencial.
2. Estabeleça a diferença entre níveis e modalidades de ensino. Busque subsídios no texto da LDB para fundamentar seu ponto de vista.
3. Explique o significado de “direito público subjetivo”. Como é possível assegurar seu cumprimento?
4. Tomando por base as três dimensões da gestão, analise a situação fictícia descrita a seguir, buscando oferecer respostas para o problema: É início do ano escolar e as matrículas estão abertas. Um pai, cujo filho nunca foi à escola e tem 9 anos, procura uma vaga. A secretaria da escola diz que a criança está “fora de faixa” e se recusa a matriculá-la. O pai ameaça denunciar a escola. Você é o(a) diretor(a). O que se propõe a fazer?
5. Quais são as principais diferenças entre gestão educacional e gestão escolar no que se refere à base legal?
6. Comente os desafios que permanecem na agenda das políticas educacionais brasileiras. Que outros desafios você poderia apontar?

Leituras, filmes e sites



Leitura

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. **Política educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (org.). **Organização do ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. 3ª ed. São Paulo, Xamã Editora, 2007.

Gestão, financiamento e direito à educação. 3ª Ed. São Paulo, Xamã Editora, 2007.

Sites

<http://www2.camara.gov.br/legislacao>

<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>

<http://www.histedbr.fae.unicamp.br/>

Financiamento da Educação

Objetivos

- Compreender os mecanismos legais que orientam o financiamento da educação brasileira.
- Conhecer as diversas fontes de financiamento da educação brasileira.
- Entender o sistema de distribuição das responsabilidades e recursos na oferta da educação pública brasileira.

Introdução

Para a grande maioria das pessoas as finanças públicas tendem a ser matéria árida, desconhecida e desinteressante. Com o aumento de exigências legais e do controle social em relação à transparência na gestão pública, contudo, começam a haver melhores instrumentos de acompanhamento de gastos neste setor. Ainda assim, por tratar-se de conteúdo técnico, é raro o cidadão comum apropriar-se desses conhecimentos.

O financiamento é um dos fatores determinantes para a operacionalização da política e da gestão da educação. Representa, pois, uma área de conhecimento importante para todos aqueles que, de uma maneira ou de outra, lidam com os problemas relativos à estrutura e ao funcionamento da Educação Básica.

Este capítulo trata das receitas ordinárias da educação focalizando as receitas previstas em lei e suas fontes orçamentárias; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); o Salário Educação; e os programas federais de financiamento à educação.

Dando continuidade ao tema, apresentam-se outras receitas, incluindo o investimento familiar, o investimento social privado e o investimento internacional através de empréstimos. São referidas também as ações de voluntariado que, embora não sejam recursos no sentido financeiro e estrito do termo, representam uma nova forma de intervenção na escola pública.

1. Fontes do Financiamento

Os recursos para a educação provêm de fontes diversas do setor público e do setor privado. No primeiro caso, são movimentados através dos diversos órgãos da administração direta e indireta no âmbito federal, estadual e municipal.

No segundo caso, originam-se de mensalidades pagas pelas famílias às escolas privadas e de outras fontes de arrecadação e aplicação. Importante destacar que, nos últimos anos, o setor privado vem aportando recursos financeiros na educação pública, especialmente através de iniciativas desenvolvidas sob o manto da responsabilidade social que tem no terceiro setor, constituído por fundações, institutos e organizações não governamentais, seu grande baluarte.

O Quadro 1 permite visualizar a distribuição das fontes de recursos financeiros da educação.

Quadro 1

Fontes da Educação		
Setor Público	Administração Direta	Governo Federal
		Governos Estaduais
		Governos Municipais
	Administração Indireta	Fundações e Autarquias
Setor Privado	Empresas Estatais	
	Famílias e Indivíduos	
	Associações	SENAI, SENAC, Igrejas, clubes, etc.
	Empresas Privadas	

Fonte: VIEIRA, ALBUQUERQUE, 2002, p. 70.

As principais fontes de recursos da educação pública provêm das três esferas governamentais: a União, o Distrito Federal e os Estados, e os Municípios. A educação é uma receita vinculada. Isto quer dizer que os recursos a ela destinados estão previstos na própria Constituição Federal e na LDB, como se pode ver em seu texto:

A União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (CF Art. 212 e LDB Art. 69).

Cabe observar que a “receita resultante de impostos” pode financiar todos os níveis e modalidades de educação escolar, aí incluindo a Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e a Educação Superior. A Constituição, todavia, define áreas prioritárias de atuação para as três esferas do Poder Público.

Aos municípios cabe atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, sendo admitida a oferta de outros níveis de ensino apenas quando a responsabilidade municipal estiver plenamente cumprida (CF, Art. 212, V e Lei nº 9.394/96, Art. 11).

Os estados devem atuar no Ensino Fundamental e Médio, cabendo à União o exercício de uma “função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (LDB, Art. 8º e 75), bem como a responsabilidade pelo “sistema federal de ensino”, caracterizado pelas instituições federais de ensino superior (IFES) e pelas escolas técnicas federais (LDB, Art. 9º, II).

Entre 1998 e 2006, o Ensino Fundamental, direito público subjetivo e de oferta obrigatória, foi a única etapa da Educação Básica a contar com recursos assegurados em lei, através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional nº 14/96, regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e com vigência em todo o país a partir de 1998.

Em final de 2006, a Emenda Constitucional nº 53/2006 introduz importantes mudanças no financiamento da Educação Básica, ampliando duas fontes, antes exclusivas do Ensino Fundamental (o Fundef e o Salário-Educação) para as demais etapas deste nível da educação escolar. A partir de 2007, o Fundeb substitui o Fundef. Pela sua relevância, essas duas fontes serão tratadas em tópicos específicos mais adiante.

Outra alteração importante da Constituição de 1988, como já se viu, foi a introduzida pela Emenda Constitucional nº 59/09, que amplia o ensino obrigatório para a faixa etária dos 4 aos 17 anos.

2. Distribuição de responsabilidades

Em princípio, o governo federal exerce ação supletiva no financiamento da Educação Básica, com vistas à garantia de uma distribuição mais equitativa de recursos e um padrão mínimo de qualidade, considerando, para tanto, o esforço fiscal e a capacidade de atendimento de cada instância administrativa (LDB, Art. 75, §1º e 2º).

Esta ação supletiva e redistributiva é também condicionada à aplicação, pelos demais níveis de governo, dos mínimos definidos constitucionalmente (LDB, Art. 76), sem prejuízo do disposto em outras leis que tratam da intervenção no Estado (CF, Art. 34) e no Município (CF, Art. 35), além do crime de responsabilidade (VERAS & VIEIRA, 1997).

A partir do que se viu em relação aos temas abordados até aqui, pode-se afirmar que o financiamento da educação pública é uma tarefa de responsabilidade das três esferas do Poder Público. O Quadro 2 permite visualizar como estas fontes são distribuídas.

Quadro 2

Fontes de Recursos do Poder Público	
Poder Público	Fontes
União	Recursos orçamentários, oriundos da receita de impostos federais (18%) Recursos provenientes do salário educação (1/3). Outros recursos oriundos de diversas fontes.
Estados	Recursos orçamentários ordinários provenientes da receita tributária estadual (25%) Fundo de Participação dos Estados (FPE), resultante da transferência de recursos federais (25%) Recursos provenientes da quota-parte do salário-educação, correspondente a 2/3 do total arrecadado no Estado. Outros recursos oriundos de fontes diversas, incluindo o Salário-Educação, cota federal.
Municípios	Recursos orçamentários ordinários, provenientes da receita tributária municipal (25%) Fundo de Participação dos Municípios (FPM), resultante da transferência de recursos federais (25%) Outros recursos oriundos de várias fontes, incluindo a cota do salário educação transferida aos Municípios.

Fonte: VIEIRA; 1998, p. 27 - 28 E VIEIRA; ALBUQUERQUE: 2002, p. 76.

Ao lado dos impostos, das receitas deles provenientes e do Salário-Educação, são também recursos públicos destinados à educação “outras contribuições sociais, a receita de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei” (Lei nº 9.394/96, Arts. III, IV e V).

3. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

Outro importante aspecto do financiamento refere-se às despesas a serem feitas com recursos públicos, conhecidas como Despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Para bem situar a questão, a Constituição Federal define que “a aplicação dos recursos de impostos deve ser feita em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” (Art. 212). É importante, pois, desfazer o equívoco de julgar que todos os gastos em educação podem ser financiados pelo Poder Público.

A intenção do legislador com tal dispositivo foi de evitar a drenagem de recursos para um grande contingente de despesas que não são propriamente destinadas ao ensino e que em muito contribuem para a fuga dos recursos vinculados à educação para outras áreas de atuação do Poder Público.

Tal é a importância deste assunto que a LDB apresenta dois longos artigos definindo o que pode ou não ser definido como MDE (Art. 70 e 71). De uma maneira geral, podem ser computadas como despesas de MDE aquelas referentes à “remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, material didático, transporte escolar e outras atividades ligadas aos objetivos básicos da educação”, sendo excluídas as realizadas em “obras de infraestrutura, subvenções, programas suplementares e certos tipos de pesquisa” (VERAS & VIEIRA, 1997, p. 10 - 11). O Quadro 3 permite visualizar as receitas vinculadas à MDE.

Quadro 3

Receitas Resultantes de Impostos ⁴			
	União	Estados	Municípios
Impostos Próprios	II IE ITR (50% Municípios) IR (21,5% FPE, 22,5% FPM), 3,0% Reg) IPI (10% Estados) IOF IE	IPVA (50% Municípios) ITCM (25% Municípios) ICMS (25% Municípios)	IPTU ITBI ISS
Impostos Transferidos		Da União FPE (IR + IPI) IPI - Exp (25% Municípios) IRRF	Da União FPM (IR + IPI) ITR IRRF Do Estado IPVA ICMS IPI - Exp

Fonte: VIEIRA & ALBUQUERQUE, 2002, p. 74.

Os recursos oriundos da receita resultante de impostos são aqueles utilizados pelo Poder Público para realizar as despesas da educação. Nos últimos anos, contudo, a arrecadação tem crescido por outras vias que não os impostos.

Assim, “apesar de a União, hoje, gastar com manutenção e desenvolvimento do ensino percentuais bem acima do mínimo constitucional (18%), sua parcela nos gastos com educação é inferior a um quinto do total” de suas despesas (RELATÓRIO, 2001, p. 119). Embora o comentário seja do início da década passada, permanece atual. Vale a pena destacar por que isto ocorre.

Existe um instrumento legal, a Desvinculação das Receitas da União (DRU), criado pela União, que permite desvincular “20% de todos os impostos e contribuições federais que formava uma fonte de recursos livre de carimbos” (Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>> Acesso em: 27/01/2008). Sua origem reporta-se ao Fundo Social de Emergência que, posteriormente, veio a ser denominado Fundo de Estabilização Fiscal. Reformulado em 2000, a partir de então passa a ter esta denominação.

Segundo o Ministério do Planejamento, “a DRU objetiva tão somente dar uma maior flexibilidade à alocação dos recursos públicos e não significa elevação das receitas disponíveis para o governo federal”. Os estudiosos do financiamento da educação, todavia, argumentam que, na prática, o governo federal gasta menos do que o previsto pela Constituição, ocasionando perdas substanciais para a educação.

Como se viu no Capítulo 2, espera-se que, com base na Emenda Constitucional n° 59/09, a redução progressiva da DRU passe a contribuir para o aumento do aporte de recursos da União a Estados e Municípios.

⁴ Abreviaturas utilizadas no Quadro III

II (Imposto sobre Importação)

IE (Imposto sobre Exportação)

ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural)

IR (Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza)

IOF (Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos e Valores Mobiliários)

IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores)

ITCM (Imposto sobre a Transmissão “causa mortis” e Doação de Bens e Direitos)

ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação)

FPE (Fundo de Participação dos Estados)

IPI-Exp (Imposto sobre Produtos Industrializados – Exportação)

IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte)

IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana)

ITBI (Imposto sobre a Transmissão “Inter Vivos” dos Bens Imóveis e de Direitos Reais Imóveis)

ISS (Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza)

FPM (Fundo de Participação dos Municípios).

Outro aspecto a destacar sobre o financiamento é a subvinculação de recursos para diferentes etapas da Educação Básica, feita através do FUNDEB, antes referido. Dada sua importância, a ele dedicaremos o próximo tópico da reflexão.

4. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

Como vimos no Capítulo 2, em 1996 foram aprovadas importantes leis de educação nacional – a LDB N° 9.394/96 e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef, instituído pela Emenda Constitucional n° 14/96. Esta emenda alterou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, sendo regulamentado pela Lei n° 9.424, de dezembro de 1996. Em 2006, mudanças significativas foram introduzidas no financiamento da educação.

O Fundef foi criado como um fundo de natureza contábil em cada unidade da federação, com vigência de dez anos (1996-2006). Através desse mecanismo, 60% dos recursos da educação passaram a ser subvinculados ao Ensino Fundamental.

Noutras palavras, Estados e Municípios passaram a aplicar 60% dos 25% da receita proveniente de impostos (ou seja, 15% dos impostos e transferências) nesta Etapa da Educação Básica, tendo por base de cálculo o número de alunos matriculados em cada rede de ensino público.

O objetivo do Fundef foi “assegurar a universalização” do Ensino Fundamental “e a remuneração condigna do magistério”. Introduzido em todo o país a partir de 1998, alterou substancialmente a fisionomia do sistema educacional brasileiro. Para os municípios, sua criação significou grande injeção de recursos para educação, representando cerca de 40% das receitas advindas de transferências voluntárias a estes repassadas.

O Fundef não apenas contribuiu para uma significativa expansão desta etapa de escolaridade, como também para explicitar disparidades entre os estados da federação e entre as redes estaduais e municipais. Poucos anos após sua aprovação, já se discutia a necessidade de subvincular recursos para outras etapas da Educação Básica, de modo especial o Ensino Médio e a Educação Infantil.

Depois de alguns anos de embates entre protagonistas das diferentes instâncias do Poder Público e de segmentos ligados à defesa do ensino público, o Congresso Nacional aprovou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb),

através da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano.

Entrando em vigor desde 1º de janeiro de 2007, o novo Fundo substituiu o Fundef, tendo sido sancionado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006, a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios passará gradativamente para 20%, sendo ampliada para toda a Educação Básica.

O Fundeb promove a distribuição dos recursos com base no número de alunos da Educação Básica pública (creches, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos).

Tal procedimento tem por base de cálculo dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (CF, Art. 211). Isto quer dizer que, tal como ocorria com o Fundef, os recursos do Fundeb são distribuídos aos municípios e estados, com base na quantidade de matrículas nas respectivas redes.

O Fundo terá vigência de 14 anos (até 2021) e sua implantação tem sido gradual, atingindo todos os estudantes da Educação Básica pública presencial em 2009. Os percentuais de receitas que o compõem, por sua vez, alcançam um patamar de 20% de contribuição.

5. Salário-Educação

O Salário-Educação (SE) é outra importante fonte de recursos da educação pública. Até 2006, o Fundef era fonte exclusiva do Ensino Fundamental podendo ser aplicado em Educação Especial vinculada à referida etapa de ensino. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, sua destinação é ampliada para a Educação Básica, como se vê através da nova redação do Artigo 212 da Carta Magna:

§5º. A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§6º. As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Esta contribuição social equivale a 2,5% de pagamentos recolhidos pelas “empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social”, com algumas exceções especificadas em lei (Decreto nº 28/12/2006, Arts. 1º e 2º). Os recursos recebidos pelo FNDE

⁵A regulamentação foi feita pelas Leis N° 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (Art. 15) e N° 9.766, de 18 de dezembro de 1998 e o Decreto N° 3.142, de 16 de agosto de 1999. Em 2003 outras importantes modificações foram feitas, através da Lei N° 10.832, de 29 de dezembro de 2003 e do Decreto N° 4.943, de 30 de dezembro do mesmo ano.

⁶A implantação do Fundeb foi gradativa. A incorporação dos alunos de educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA) se deu na proporção de 33,33% em 2007; 66,66% em 2008 e 100% a partir de 2009.

são distribuídos em duas quotas, a saber: a “quota federal, correspondente a um terço do montante dos recursos”, e a “quota estadual e municipal, correspondente a dois terços do montante de recursos” (Art. 9º).

O SE foi regulamentado por uma série de instrumentos legais que ao longo do tempo aperfeiçoaram seus mecanismos de arrecadação e distribuição⁵. Sua última alteração foi feita através do Decreto nº 6.003/2006, com o objetivo de aprimorar seu recolhimento através do INSS e proporcionar maior eficácia em sua aplicação.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia do Ministério da Educação, é o órgão do governo federal responsável tanto pela gestão da arrecadação da contribuição social do Salário-Educação quanto pela distribuição dos recursos, na forma prevista na legislação.

São os recursos do SE que financiam os grandes programas federais no campo da educação – Merenda Escolar, Livro Didático, Bibliotecas nas Escolas, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Ações Complementares do FNDE via Resoluções e/ou Editais lançados para beneficiar estados e municípios.

O Salário-Educação pode não significar muito para estados e municípios ricos, mas é receita decisiva para as unidades da federação que dependem do apoio financeiro da União. Com a universalização do Ensino Fundamental e a conseqüente expansão vertiginosa do Ensino Médio, muitos estados enfrentam sérias dificuldades para manter esta etapa da Educação Básica.

Situação semelhante ocorre em relação à oferta de Educação Infantil por parte dos municípios. A expectativa dos gestores estaduais é que, em médio prazo, os recursos do Fundeb⁶ venham a desafogar os cofres das unidades mais pobres da federação, sobretudo aquelas com elevado número de matrículas em suas redes.

6. Programas Federais

Além das fontes já citadas, recursos são transferidos a estados, municípios e escolas através de programas federais diversos, também denominados de suplementares e complementares. Pela sua relevância, aqui iremos focalizar alguns:

- O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).
- Os programas de livros didáticos – Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) e Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA).
- Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE).
- O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).
- O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Os programas federais são gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo sua importância e natureza diferenciada. Alguns envolvem transferências em espécie, a exemplo do PNAE e do PNATE que repassa a estados, ao Distrito Federal e aos municípios valores monetários destinados à aquisição de alimentação para estudantes e recursos para custeio do transporte escolar de alunos residentes nas localidades rurais.

Também se inclui nesta modalidade de transferência o PDDE, que envolve repasses da União diretamente às escolas, através de suas unidades executoras. Os programas de livros didáticos (PNLD, PNLEM e PNLA) transferem bens de consumo. Neste caso, o governo federal adquire junto às empresas os livros didáticos distribuídos para todas as escolas.

Vale a pena examinar o tratamento dispensado pela Constituição e pela LDB a essas iniciativas. Segundo a legislação, o “atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (CF Art. 208, VII e LDB, Art. 4º, VIII) é um dever do Estado.

A “aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar” (LDB, Art. 70, VIII) é uma despesa de MDE. Os “programas suplementares de alimentação, assistência médica-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social” (LDB Art. 71, IV), por sua vez, não constituem despesas de MDE.

Segundo a Constituição, “os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, previstos no art. 208, inciso VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” (CF Art. 12, §4º). Ou seja, o financiamento com alimentação e saúde pode ser feito com o Salário-Educação, que é uma contribuição social.

Embora a Constituição e a LDB vinculem os programas suplementares ao Ensino Fundamental, existem hoje iniciativas direcionadas para outras etapas da Educação Básica. Este é o caso dos livros didáticos que, agora, são também disponibilizados ao Ensino Médio e à Educação de Jovens e Adultos, ainda que em menor proporção que aqueles destinados ao Ensino Fundamental.

Há, por outro lado, ações que não se configuram como programas suplementares, no sentido estrito da lei, como é o caso do PDDE. Embora não previsto como um dever do Estado na legislação educacional, desde sua criação em meados da década passada, passou a ser importante fonte adicional de recursos para as escolas de Ensino Fundamental público.

A origem dos programas federais é diferenciada. Alguns são bastante antigos, como os programas de livro didático e de merenda escolar. O primeiro foi criado em 1929 e o segundo remonta à década de quarenta. O programa de transferência de recursos às escolas teve início em 1995 e o PNATE teve início em 2004. Vejamos mais alguns detalhes desses quatro programas do MEC.

6.1. Merenda Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mais conhecido como Merenda Escolar, tem por objetivo transferir recursos financeiros da União para estados, Distrito Federal e municípios destinados à compra de alimentos para “suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos”. O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, tendo por base o Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento.

A esfera de abrangência desta iniciativa é muito ampla, sendo “um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo” (Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>> Acesso em: 22/01/2008). Para se ter uma ideia do volume de recursos nele aplicados, basta examinar os números relativos a 2006, quando se investiu R\$ 1,48 bilhão prestando atendimento a 36,3 milhões de alunos. O orçamento em 2007 foi de R\$ 1,6 bilhão, e em 2010, a previsão é de 3 bilhões.

Segundo informação do portal do FNDE, o valor per capita repassado pela União, em 2010, é R\$ 0,30 por dia para cada aluno matriculado em turmas de pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. As creches e as escolas indígenas e quilombolas recebem R\$ 0,60, e as escolas que oferecem ensino integral por meio do programa Mais Educação recebem R\$ 0,90 por dia.

O acompanhamento e a fiscalização do PNAE são feitos pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e pelo Ministério Público.

6.2. Livros Didáticos

Conforme já se viu, existem atualmente três programas do governo federal relativos a livros didáticos: o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) e o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA). O objetivo dessas iniciativas é o de prover as escolas públicas⁷ com obras didáticas de qualidade. Também é oportuno mencionar na área de distribuição de livros o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE).

Os programas de livros didáticos são executados diretamente pelo FNDE, sendo sua compra realizada de forma centralizada. Os livros são de distribuição gratuita e destinam-se a alunos de todas as séries das escolas públicas de Educação Básica.

Também são beneficiados alunos matriculados em classes do programa Brasil Alfabetizado, assim como estudantes cegos ou com deficiência visual (programa do livro didático em Braille), os alunos das escolas de educa-

⁷No caso de EJA, também são beneficiadas as entidades parceiras do programa Brasil Alfabetizado.

ção especial públicas e das instituições privadas definidas pelo Censo Escolar como comunitárias e filantrópicas.

Para os alunos de Ensino Fundamental são destinados livros de língua portuguesa, matemática, ciências, história e geografia, que serão estudados durante o ano letivo, sendo que os estudantes de primeira série recebem uma cartilha de alfabetização. Para os alunos de Ensino Médio, são destinados livros de português, matemática, história, biologia e química. Em 2008, foram escolhidos os livros de geografia e de física que passaram a ser utilizados pelos alunos em 2009, atendendo a pleito antigo dos professores que atuam nesta etapa de ensino.

O quantitativo de exemplares a ser adquirido é definido com base no Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), cujos dados orientam as ações de aquisição do FNDE.

Os programas de livros didáticos gerenciados pelo FNDE são mantidos com recursos financeiros do Orçamento Geral da União, a maior parte dos quais oriundos da arrecadação do Salário-Educação.

Em 2009, o Governo Federal investiu R\$ 577,6 milhões na compra de livros didáticos para a educação básica. Em 2010, só para os livros a serem usados por alunos do 1º ao 5º ano foram R\$ 427,6 milhões de investimento em aquisição e R\$ 85,8 milhões em distribuição. Além disso, livros de reposição foram comprados e distribuídos para estudantes do 6º ao 9º ano do ensino fundamental (R\$ 80 milhões) e das três séries do ensino médio (R\$ 97 milhões).

O Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) foi criado em 1997, com o objetivo de incentivar o hábito da leitura na escola. Seu foco é a aquisição e distribuição de obras de literatura brasileira e estrangeira, infanto-juvenis, de pesquisa, de referência, além de outros materiais de apoio a professores e alunos, como atlas, globos e mapas.

Desde 2005, sua ação tem se concentrado na ampliação de acervos de bibliotecas escolares. Em 2006, foram investidos R\$ 46,3 milhões para atender 46.700 escolas com aproximadamente 14 milhões de alunos do Ensino Fundamental.

Em 2010, acervos compostos por títulos de poemas, contos, crônicas, teatro, textos de tradição popular, romances, memórias, biografias, ensaios, histórias em quadrinhos e obras clássicas, contemplaram cerca de 24 milhões de alunos. A distribuição envolve 10,7 milhões de livros a todas as escolas públicas da educação infantil (86.379 escolas), do ensino fundamental (122.742 escolas do 1º ao 5º ano) e da educação de jovens e adultos (39.696 escolas).

Ainda em 2010, o PNBE atendeu através de um programa inovador, os professores da rede pública que receberam livros direcionados à orientação do ensino em cada disciplina da educação básica. Tal ação tem como obje-

tivo apoiar pedagogicamente os docentes no desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem nos respectivos campos disciplinares, áreas do conhecimento e etapas/modalidades da educação básica.

As obras foram divididas em cinco categorias: anos iniciais do ensino fundamental; anos finais do ensino fundamental; ensino médio regular; ensino fundamental da educação de jovens e adultos; e ensino médio da educação de jovens e adultos.

Outra iniciativa que aconteceu em 2010 foi a distribuição de periódicos para as bibliotecas das escolas públicas. De cunho eminentemente pedagógico, as revistas são complemento à formação e à atualização dos docentes e demais profissionais da educação.

6.3. Transporte Escolar

Os Programas de Apoio ao Transporte do Escolar têm por objetivo atender os alunos residentes na zona rural. O Ministério da Educação atualmente executa três programas: o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Caminho da Escola e o Pró-Escolar.

O PNATE foi instituído em 2004 através de assistência financeira suplementar aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. A iniciativa consiste na transferência automática de recursos financeiros, para custear despesas diversas relativas ao transporte de alunos do Ensino Fundamental público residentes em área rural, podendo também custear o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar.

O valor per capita de 2006 a 2008 variou entre R\$ 81,00 e R\$ 116,32, tendo como critério orientador a área rural do município, a população moradora do campo e a posição do município na linha de pobreza. A partir de 2008, passou a ser considerado também o seu Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Em 2009, o valor per capita/ano teve reajuste linear de 8%, passando a variar de R\$ 88,13 a R\$ 125,72. Já em 2010, o per capita/ano teve um aumento de 37%, variando entre R\$ 120,73 e R\$ 172,24. O valor previsto que o governo federal destinou ao PNATE em 2010 foi de R\$ 655 milhões.

O Caminho da Escola foi criado em 2007 e refere-se à linha de crédito especial concedida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), visando a aquisição, por estados e municípios, de ônibus, miniônibus e micro-ônibus zero quilômetro e de embarcações novas. Desde sua criação até fevereiro de 2010, o Caminho da Escola atendeu 2.697 municípios. No total, foram adquiridos 5.721 ônibus escolares.

O Pró-Escolar foi criado pelo governo federal visando incentivar empresas do setor privado que desejem trabalhar com transporte de alunos das re-

des públicas estaduais e municipais. Consiste em linha de crédito concedida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no valor de R\$ 300 milhões, cujo crédito poderá ser usado para a aquisição de veículos para o transporte escolar rural e urbano.

6.4. Dinheiro Direto na Escola

Originalmente criado com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), posteriormente a iniciativa passou a ser denominada de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Seu objetivo é “prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantida, desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)” (Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>> Acesso em: 22 jan. 2008).

Tal como nos programas anteriores, a distribuição de recursos do PDDE é feita mediante cálculo a partir dos dados de matrícula do Censo Escolar realizado pelo Ministério da Educação (MEC) no ano imediatamente anterior ao do atendimento.

A transferência de recursos às escolas independe de celebração de convênio, ou instrumento congênere, destinando-se a cobrir despesas de manutenção, custeio e pequenos investimentos, podendo ser utilizados para: 1) aquisição de material permanente, quando receberem recursos de capital; 2) manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; 3) aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; 4) avaliação de aprendizagem; 5) implementação de projeto pedagógico; 6) desenvolvimento de atividades educacionais; 7) funcionamento das escolas nos finais de semana; e 8) implementação do Projeto de Melhoria da Escola (PME) (Idem).

O orçamento do PDDE previsto para 2007 foi de R\$ 390 milhões, destinando-se R\$ 34,8 milhões para o PME; R\$ 30 milhões para o funcionamento das escolas nos finais de semana e R\$ 325,2 milhões à implementação das demais ações nas quais esses recursos podem ser utilizados, enumeradas nos itens 1 a 6 citados anteriormente.

7. Outras receitas

Neste tópico focalizaremos recursos da educação obtidos através de receitas de natureza diversa daquelas previstas na Constituição e na LDB. Iremos nos deter sobre algumas dessas fontes: os gastos feitos pelas famílias com educação; o investimento social privado desenvolvido através de fundações, institutos e outras organizações.

Também faremos considerações sobre uma atividade que vem crescendo bastante na educação pública, as chamadas iniciativas de voluntariado. Para finalizar, trataremos outra matéria importante no campo do financiamento que é a contribuição dos recursos internacionais obtidos através de empréstimos para a melhoria do ensino público.

Alguns dos temas aqui focalizados têm merecido críticas no âmbito da pesquisa em política educacional. Estudos diversos têm sido realizados a respeito das organizações do chamado Terceiro Setor na educação (MONTAÑO, 2003; SILVA, 2004; BEGHIN, 2005; e LÉLIS, 2007). Também há críticas sobre iniciativas de voluntariado (CUNHA, 2004; CALDERÓN, 2007). Os empréstimos internacionais, por sua vez, há muito têm despertado interesse entre os estudiosos do campo educacional (DE TOMMASI, L. & WARDE, M. J. & HADDAD, S. (orgs.), 1996; FONSECA, 1998; KRUPA, 2001; ALTMANN, 2002; e, SILVA, 2002).

A opção de tratar do assunto no livro decorre de sua crescente importância na agenda das políticas educacionais brasileiras. A intenção, neste caso, não é entrar no mérito de tais iniciativas ou sobre elas polemizar. Os interessados em aprofundar este debate poderão recorrer a estudos sobre o tema desenvolvidos por diversos autores referidos neste parágrafo, entre outros.

8. Investimento familiar

Uma fonte de recursos do financiamento da educação são as despesas feitas pelas famílias em diferentes níveis e modalidades de ensino. Aqui o uso da palavra “investimento” é proposital. Embora na classificação de despesas a educação seja um bem de consumo, em verdade, representam “investimentos”, ainda que simbólicos, em educação. Com efeito, a educação é um bem imaterial de valor indiscutível na sociedade contemporânea e no mundo do trabalho.

É óbvio que os gastos com educação dependem da condição econômica das famílias e são proporcionais às suas receitas. Quanto mais pobres as famílias, menores os gastos com educação traduzidos em mensalidades, livros, materiais escolares e fardamento.

Assim, essas despesas são proporcionais às matrículas no âmbito das redes pública e particular. Como a maioria dos estudantes da Educação Básica está matriculada em escolas públicas, o percentual total de despesas com educação privada tende a ser baixo.

Os estudos sobre essa matéria são escassos e, em geral, resultam de pesquisas demográficas sobre distribuição de renda familiar. O relatório de um Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação, constituído pelo Ministério da Educação, em 2003, mostra que, de maneira geral, o gasto das famílias com educação é muito reduzido, situando-se abaixo dos itens alimentação, habitação, transporte e outros.

A esse respeito são ilustrativos os resultados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que calcula percentual dessas despesas em termos da média mensal. Segundo o referido relatório, os dados relativos a 1995-1996 indicavam que, em 11 regiões metropolitanas pesquisadas a educação respondia por apenas 3,49% das despesas familiares (Disponível em: <<http://www.oei.org>> Acesso em: 02 fev. 2008).

Na pesquisa mais recente disponível sobre o assunto (2002-2003), observou-se um aumento do percentual dessas despesas que passaram a representar uma média de 4,08% das despesas de consumos mensais familiares⁸ (IBGE, 2004, Tabela 14, p. 72. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 03/02/08). Embora a variação seja positiva, é importante reconhecer que são reduzidos os investimentos familiares com educação no Brasil.

9. Investimento Social Privado⁹

Outra fonte de recursos da educação são os recursos oriundos de instituições e projetos de responsabilidade social desenvolvidos por fundações e institutos e vinculados a organismos estatais ou privados. Há hoje um número considerável de organizações atuando nesse campo também chamado de Terceiro Setor, alargando as fronteiras entre o público e o privado (FALCONER & VILELA, 2001; FISCHER, 2002; e IOSCHPE (org.), 2005).

O crescimento dessas iniciativas tem sido de tal ordem que, em meados da década de noventa, algumas organizações brasileiras decidiram se organizar em rede, dando origem ao Grupo de Institutos Fundações e Empresas (Gife) – a Rede Gife de Investimento Social Privado. Em 10 anos, esta rede cresceu 208%, passando de 25 (1995) para 80 (2005) instituições. Em 2010, o Gife já contava com um total de 129 associados.

Os investimentos em projetos sociais, culturais e ambientais por parte das instituições vinculadas ao Gife da ordem de R\$ 1,3 bilhão, representando cerca de 20% do que o setor privado nacional destina à área social. A educação é a área de maior prioridade no âmbito desta rede.

O “investimento social privado” refere-se ao “repasso voluntário de recursos privados de forma planejada, monitorada e sistemática para projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público” (Disponível em: <<http://www.gife.org.br>> Acesso em: 04 fev. 2008). Neste âmbito incluem-se ações sociais diversas desenvolvidas “por empresas, fundações e institutos de origem empresarial ou instituídos por famílias ou indivíduos”.

O conceito de investimento social privado procura diferenciar-se das ações de caridade e assistencialismo, nem sempre orientadas por instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação dos projetos desenvolvidos. Há entre esses investidores uma preocupação com “os resultados

⁸A participação na despesa de consumo monetária e não monetária em relação à média mensal familiar, por tipos de despesas, assim se distribui: Alimentação 20,75%, Habitação 35,50%, Vestuário 5,68%, Transporte 18,44%, Higiene e cuidados pessoais 2,17%, Assistência à saúde 6,49%, Educação 4,08%, Recreação e cultura 2,39%, Fumo 0,70%, Serviços pessoais 1,01%, Despesas diversas 2,79% (Op. cit. Tabela 14, p. 72).

⁹O “investimento social privado é o repasse voluntário de recursos privados de forma planejada, monitorada e sistemática para projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público” (Disponível em http://site.gife.org.br/ogife_tudo_sobre_isp.asp. Acesso em 06/07/2010)

obtidos, as transformações geradas e o envolvimento da comunidade no desenvolvimento da ação”.

Considerando o montante de recursos que investem no setor público e a esfera de abrangência de suas ações, é importante ter conhecimento dessas iniciativas de vulto e natureza diversificada. Dentre as instituições cujo trabalho tem conquistado visibilidade na Educação Básica pública, vale destacar as seguintes: Fundação Banco do Brasil, Fundação Bradesco, Fundação Itaú Social, Instituto Ayrton Senna e Instituto Unibanco.

O voluntariado é outra modalidade de intervenção social que tem crescido significativamente na última década, sendo também um tema de interesse da pesquisa sobre política educacional. Muitas das fundações e institutos que investem na educação pública o fazem através de ações que estimulam o voluntariado. É o caso da Fundação Banco do Brasil, da Fundação Bradesco e do Instituto Unibanco. Além dessas organizações, há outras especificamente dedicadas ao voluntariado, caso do Instituto Faça Parte e do movimento Amigos da Escola, que conquistou grande visibilidade em função de ser uma iniciativa da Rede Globo.

A injeção de recursos advindos dessas fontes nas escolas públicas é tema controverso. Como antes referido, há críticas de ordem diversa a tais iniciativas. Ainda que tais investimentos venham a somar recursos para a educação, questiona-se sua participação, na medida em que podem estar contribuindo para desobrigar o Estado de algumas atribuições.

Além disso, os investimentos se alinham com interesses específicos das instituições financiadoras e do que estas elegem como prioridade, estados, municípios e escolas mais pobres têm acolhido tais iniciativas com entusiasmo, mas, por vezes, a dinâmica da escola é perturbada por interferências de tal ordem que podem provocar descontinuidades no cumprimento curricular.

10. Investimento internacional

Tanto no passado quanto no presente os recursos advindos de empréstimos internacionais têm representado importante fonte adicional de recursos para o ensino (VIEIRA e ALBUQUERQUE, 2002b). Muito antes de pesquisadores de educação terem despertado para o avanço da presença de organismos bilaterais de financiamento, sua influência já se fazia sentir no Brasil.

Ao longo da história, acordos diversos foram firmados no âmbito da Educação Superior e da Educação Básica com recursos do Banco Internacional de Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD) – o Banco Mundial – e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Entre as iniciativas desenvolvidas com apoio do Banco Mundial, é importante mencionar o Projeto Edurural, ou Nordeste I, nos anos oitenta e o

Projeto Nordeste II, na década seguinte, acordo que envolveu os nove estados da região com a intermediação do governo federal. Depois disso, no final dos anos noventa surgiu o Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola), que será analisado em maior detalhe.

Além desses acordos firmados com a interveniência direta da União, outros foram desenvolvidos diretamente com estados. Recorreram a empréstimos do Banco Mundial os governos de São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Bahia, Ceará e Pernambuco¹⁰.

O Fundescola é “um programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), executado em parceria com a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) e desenvolvido com as secretarias estaduais e municipais de Educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste” (Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>> Acesso em: 22 jan 2008). Financiado com recursos do governo federal e de empréstimos da ordem de 320 milhões de dólares por parte do Banco Mundial (Disponível em: <<http://web.worldbank.org>> Acesso em: 22 jan. 2008), orienta-se para a melhoria da qualidade das escolas de Ensino Fundamental, ampliando a permanência na escola e escolaridade dos alunos das regiões atendidas.

Este programa visa assegurar o alinhamento do sistema e o fortalecimento da escola, atuando em três níveis: o primeiro envolve a comunicação, mobilização e o controle social; o segundo privilegia o apoio institucional ao desenvolvimento da escola mediante ações voltadas para o fortalecimento do sistema educacional; o terceiro enfatiza o desenvolvimento baseado na escola com ações descentralizadoras voltadas para sua autonomia.

Instituído em 1998, a iniciativa localiza seus investimentos em municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A carteira de projetos do Fundescola está distribuída em doze diferentes ações: Planejamento Estratégico da Secretaria (PES), Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), Projeto de Melhoria da Escola (PME), Escola Ativa, Programa de gestão e aprendizagem escolar (Gestar), Programa de apoio à leitura e à escrita (Praler), Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas (PMFE), Microplanejamento Educacional, Levantamento da Situação Escolar (LSE), Projeto de Adequação do Prédio Escolar (Pape), Espaço Educativo – Construção de Escolas, Programa de Melhoria da Qualidade do Mobiliário e Equipamento Escolar (PMQE).

Conforme esclarece o portal do FNDE,

o Fundescola foi estruturado em etapas como estratégia para a distribuição dos recursos e definição do programa de trabalho. O Fundescola I, executado entre junho de 1998 a junho de 2001, investiu US\$ 125 milhões. O Fundescola II investiu US\$ 402 milhões no período de dezembro de 1999 a dezembro de 2005. O Fundescola III-A começou sua execução

¹⁰Para maiores esclarecimentos sobre tais iniciativas, acessar o site do Banco Mundial (<http://web.worldbank.org> - Link: Perfis dos Projetos Educação, Saúde e Proteção Social) e das secretarias de educação dos referidos estados.

em junho de 2002 e dispõe de um orçamento de US\$ 320 milhões. Atualmente, o programa está fazendo a avaliação da etapa III-A, prevista para ser concluída em 31 de dezembro de 2007, sendo a etapa III-B prevista para o período de 2008 a 2010, com ênfase na Educação Infantil (Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>> Acesso em: 22 jan. 2008)

Num quadro de escassez de recursos, as fontes externas costumam ser perseguidas com insistência pelo Poder Público. O problema é que empréstimos têm que ser pagos e seu ônus recai sobre os governos, com pesados encargos de endividamento que não cabe aqui aprofundar.

A ideia é apenas lembrar que esta também é uma fonte importante do financiamento da Educação Básica muitas vezes presente no dia a dia das escolas públicas. Os beneficiários dessas iniciativas, contudo, nem sempre estão conscientes da origem e do custo desses recursos. Muitas iniciativas inovadoras desenvolvidas tanto no passado como no presente em escolas públicas do país foram resultados de acordos de empréstimo.

Síntese do capítulo



Neste capítulo discutimos aspectos relativos ao financiamento da Educação Básica, de modo particular as receitas ordinárias, ou seja, aquelas previstas pela Constituição e pela LDB.

Foram detalhados aspectos relativos aos dispositivos legais, explicitando as fontes do orçamento deste nível de ensino, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); o Salário Educação; e os programas federais de financiamento à educação.

A reflexão buscou oferecer um entendimento dos principais assuntos desta matéria que, embora seja muito importante para a estrutura e o funcionamento do ensino, nem sempre é suficientemente conhecida pelos professores.

Também estudamos as receitas não ordinárias da educação, por isso mesmo chamadas de “outras receitas”, as quais representam um aporte considerável de recursos investidos na área. Ao examinar os investimentos familiares em educação, foi possível notar que o percentual do orçamento das famílias investido nesse segmento é bastante reduzido.

O investimento social privado foi outro tema focalizado no capítulo, quando se discutiu a atuação de algumas fundações e institutos através de projetos de apoio à educação pública.

Foram também feitas considerações sobre iniciativas de voluntariado, tema de interesse crescente e que tem despertado atenção especial a partir do envolvimento do sistema de comunicações da Rede Globo com o projeto Amigos da Escola, desenvolvido em parceria com outras organizações.

Tratou-se também de outro tema importante no campo do financiamento que é a contribuição dos recursos internacionais obtidos através de empréstimos para a melhoria do ensino público.

Atividades de avaliação



1. Acesse o site do FNDE: <http://www.fnde.gov.br>. Localize o link relativo ao Salário-Educação – Perguntas Frequentes e enriqueça seus conhecimentos sobre a matéria. Caso tenha dúvidas, traga suas questões para serem debatidas em sala de aula.
2. Comente a observação a seguir: “as finanças públicas são imensas caixas pretas controladas por duas ou três pessoas” (CAMPOS, 2007- a, b). Apon-te exemplos que justifiquem seu ponto de vista.
3. Qual a importância dos programas federais (PNAE, PNLD e PDE) para a qualidade do ensino público? Você concorda com o princípio da transferência de recursos através de procedimentos dessa natureza? Justifique seu ponto de vista.
4. Como você vê a contribuição do financiamento internacional no campo da Educação Básica? Justifique seu ponto de vista.
5. Escolha uma das fundações ou institutos referidos no capítulo e procure aprofundar uma de suas iniciativas no campo da educação. Compartilhe suas opiniões com os colegas de turma.
6. Considerando sua própria história de vida, discuta a contribuição dos investimentos familiares em educação.

7. “Sob a coordenação do administrador Adriano Maluf Amui, pesquisadores do Instituto Nacional de Vendas e Trade Marketing (Invent) investigaram os hábitos de 320 famílias, de todos os estratos sociais. Mediram quanto cada uma delas gastava com alimentação, educação, saúde, babá, empregada, fraldas, roupas, sapatos, esportes, viagens de férias, mesada, festas, cinema, shows, equipamentos eletrônicos e brinquedos. A conclusão: criar um filho no Brasil, hoje, é cinco vezes mais caro do que há trinta anos – em todas as classes e custa cerca de 1,6 milhão de reais. Esse é o custo de criação do seu filho, do nascimento até o fim da faculdade.

[...] A educação também encareceu. Além de ninguém mais, em sã consciência, colocar os filhos na escola pública de livre e espontânea vontade, hoje se investe pesado em atividades extracurriculares. E isso significa muito mais do que o velho e bom curso de inglês. Não são raras as crianças que aprendem mais de um idioma estrangeiro. Para não falar das aulas particulares, contratadas nos momentos de maior aperto, e dos tutores. Sim, você leu certo: tutores. Muitas famílias contratam esse tipo de professor para auxiliar, durante todo o ano letivo, os filhos a tirar “proveito máximo” do que aprendem na escola e nos cursos de línguas. “No campo das atividades físicas, à natação e o balé vêm sendo agregados outros esportes – bem mais onerosos”. (VEJA, 2008, edição de 13/2/2008).

	Casa	Lazer	Saúde	Educação	Brinquedos, computadores e tel. celular	Vestuário	Reserva financeira	Total
Quanto custa ter um filho do nascimento até o 23º aniversário	Babá Empregada Alimentação Luz Telefone TV a cabo	Festas de aniversário Academia Clube Cinema Teatro Shows Férias Viagens Passeios	Médicos particulares Plano de saúde Farmácia	Berçário Escola Faculdade Cursos extracurriculares Material didático Transporte Lanche Mesada				
Gastos em R\$	233.400	325.600	123.000	601.400	119.600	119.600	86.400	1,6 milhão

Leituras, filmes e sites



Leitura

GOUVEIA, A. B.; S. A. R.; T. T. M. (orgs). **Conversas sobre financiamento da educação do Brasil**. Curitiba, Editora UFPR, 2006.

LIMA, M. J. R.; D. V. (orgs.). **Fundeb: avanços na universalização da educação básica**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

FARENZENA, N. **Conselhos escolares, eleição de diretores e descentralização financeira em questão**. <http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2004/ge/tetxt2.htm>.

SILVA, M. A. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas: Autores Associados, 2002.

FISCHER, R. M^a. **O desafio da colaboração – práticas de responsabilidade social entre empresas e o terceiro setor**. São Paulo: Editora Gente, 2002.

IOSCHPE, E. B. (org.). **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

Sites

portal.mec.gov.br/seb

www.fnde.gov.br

<http://www.redefinanciamento.ufpr.br>

Fundação Banco do Brasil – <http://www.fbb.org.br>

Fundação Bradesco – <http://www.fb.org.br>

Fundação Itaú Social – <http://www.fundacaoitausocial.org.br>

Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE) – <http://site.gife.org.br>

Instituto Ayrton Senna – <http://senna.globo.com>

Instituto Unibanco – <http://www.unibanco.com.br>

Instituto Faça Parte – <http://www.facaparte.org.br>

Amigos da Escola – <http://amigosdaescola.globo.com>

Banco Mundial – www.bancomundial.org.br





Parte **2**

Números & Práticas





Indicadores da Educação Básica

Objetivos

- Entender a importância dos indicadores educacionais para definição e planejamento das políticas públicas.
- Conhecer o perfil da população brasileira no que tange a alguns indicadores educacionais.
- Analisar indicadores de acesso da população brasileira à educação básica ao longo dos últimos vinte anos.

1. Indicadores de acesso: a conquista da quantidade

Por muito tempo, a escola brasileira foi um privilégio de poucos. Enquanto em outros países desde o século XIX buscou-se oferecer o ensino obrigatório para todos, no Brasil, a conquista da escola para amplas camadas da população ainda é muito recente e começa a se materializar nas últimas décadas do século XX. Mesmo sendo possível afirmar que o Ensino Fundamental foi praticamente universalizado, grandes desafios persistem em relação à oferta de Educação Infantil e de Ensino Médio, como poderemos ver nos números aqui apresentados.

Neste capítulo iremos tratar de alguns indicadores de acesso, em especial dados referentes à distribuição da oferta das oportunidades educacionais. Embora o foco principal do estudo seja a Educação Básica, serão feitas referências a outros números que contribuem para uma compreensão do perfil educacional da população brasileira, apresentando dados sobre o analfabetismo de jovens e adultos e sobre o número de anos de estudo da população.

De modo a apreciar os indicadores de acesso nas diferentes etapas de Educação Básica serão apresentados dados relativos à oferta pública e privada de matrículas na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio.

É oportuno registrar que nem todas as bases de dados consultadas para a elaboração deste livro disponibilizam informações tão atualizadas quanto a expectativas do público. Para todas as tabelas e gráficos apre-

¹¹A taxa de analfabetismo “mede o grau de analfabetismo da população. Avalia o percentual de pessoas analfabetas em determinada faixa etária. Usualmente é considerada a faixa etária de 15 anos ou mais, isto é, o analfabetismo avaliado acima da faixa etária onde, por lei, a escolaridade seria obrigatória” (MEC/INEP, 2004, p. 1).

¹²Os dados apresentados nesta seção fazem parte de estudo mais amplo sobre o tema: **Dimensão 4 – Dinâmica Social – Educação Básica** (Infantil, Fundamental e Médio), de Vieira, Vidal & Holanda, 2006. Ver também: Vieira & Vidal, 2007a e Vieira & Vidal, 2007b.

sentados nesta e noutras unidades foram utilizadas as informações mais recentes das fontes de pesquisa.

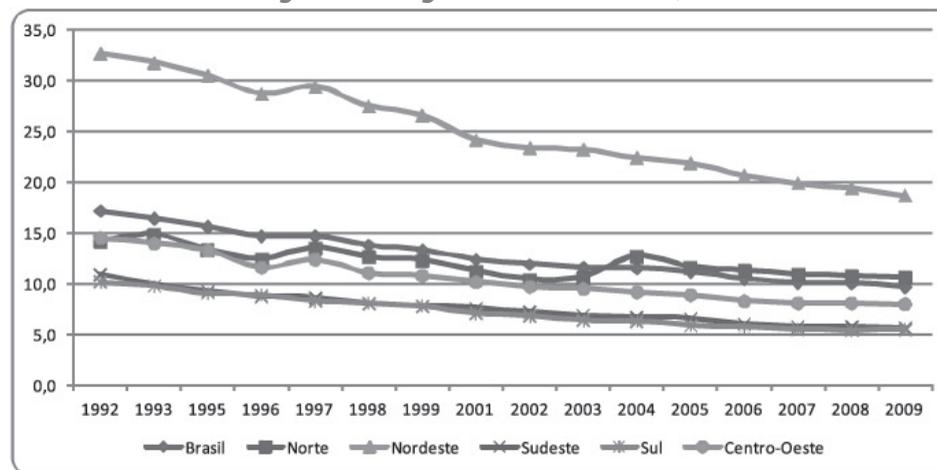
2. Perfil educacional da população brasileira

Uma das características da educação brasileira é a desigualdade na distribuição da oferta de oportunidades, situação que apresenta manifestações diversas. A distribuição territorial, com grandes diferenças entre regiões ricas e pobres, assim como entre áreas urbanas e rurais se destaca como um aspecto que reflete a situação da oferta. Há também flagrante disparidade na distribuição de matrículas por níveis de renda. Neste tópico examinaremos alguns desses indicadores, concentrando-nos sobre as taxas de analfabetismo¹¹, a média de estudos da população brasileira e a oferta de matrículas entre as diferentes etapas da Educação Básica¹².

Os dados relativos ao analfabetismo mostram um decréscimo significativo no percentual de pessoas que não sabem ler e escrever, conforme é possível verificar no Gráfico 1, correspondente ao período 1992 - 2009.

Gráfico 1

Taxa de analfabetismo da população de 15 ou mais anos de idade segundo categorias selecionadas, 1992 - 2009



Fonte: IPEA 2010

Apesar de todos os esforços para erradicar o analfabetismo e de recursos investidos em programas como o Alfabetização Solidária (governo Fernando Henrique Cardoso) e o Brasil Alfabetizado (governo Luís Inácio Lula da Silva), o país ainda apresenta taxas de analfabetismo significativas. Como se viu no Gráfico 1, o percentual de analfabetismo absoluto na faixa da população brasileira com 15 anos e mais de idade foi de 9,7% em 2009. As regiões Norte e Nordeste são as mais atingidas por este fenômeno, com 10,6% e 18,7%, respectivamente.

A Tabela 1 mostra a distribuição percentual de pessoas com 15 anos ou mais de idade, analfabetas, no Brasil e nas regiões geográficas em 2009, obtidas pela PNAD.

Tabela 1

Pessoas de 15 anos ou mais de idade, analfabetas, total e respectiva distribuição percentual, por grupos de idade segundo as Grandes Regiões - 2009						
	Grupos de idade					
	Total	15 a 24 anos	25 a 39 anos	40 a 59 anos	60 a 64 anos	65 anos ou mais
Brasil	100,0	4,6	17,4	35,4	9,7	32,9
Norte	100,0	5,9	20,2	36,3	8,9	28,7
Nordeste	100,0	5,4	20,6	37,4	8,9	27,8
Sudeste	100,0	3,4	12,1	31,5	11,2	41,8
Sul	100,0	3,7	13,2	34,2	9,8	39,1
Centro-Oeste	100,00	2,2	14,2	34,3	11,9	37,4

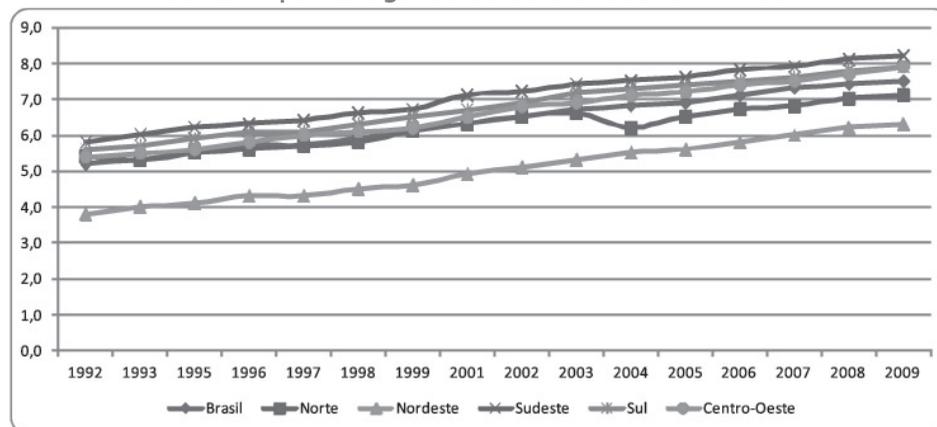
Fonte: PNAD 2009

Os dados permitem constatar que os maiores percentuais de analfabetismo encontram-se na faixa etária de 40 a 59 anos de idade com o mais elevado índice localizado na região Nordeste (37,4%). No que se refere às faixas etárias de 15 a 24 anos e 25 a 39 anos, os percentuais de analfabetismo são menores e situam-se nas regiões Norte (5,9%) e Nordeste (20,6%). O número total de analfabetos no Brasil, porém, permaneceu praticamente o mesmo nos últimos anos, estando em torno de 14 milhões de pessoas.

A média de anos de estudo é outro indicador importante para uma compreensão do perfil da população brasileira. Embora esta média tenha aumentado nos últimos anos, ainda é muito baixa, como mostra o Gráfico 2, que contém dados relativos à população adulta, permitindo apreciar o crescimento no período 1992-2009.

Gráfico 2

Média de anos de estudos da população de 15 anos ou mais anos de idade por categorias selecionadas, 1992 – 2009



Fonte: Microdados da PNAD (IBGE)

Elaboração: DISCOP/IPEA

Notas: 1- A PNAD não foi realizada em 1994 e 200 / 2- Raça negra é composta de pretos e pardos / 3- A partir de 2004 a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

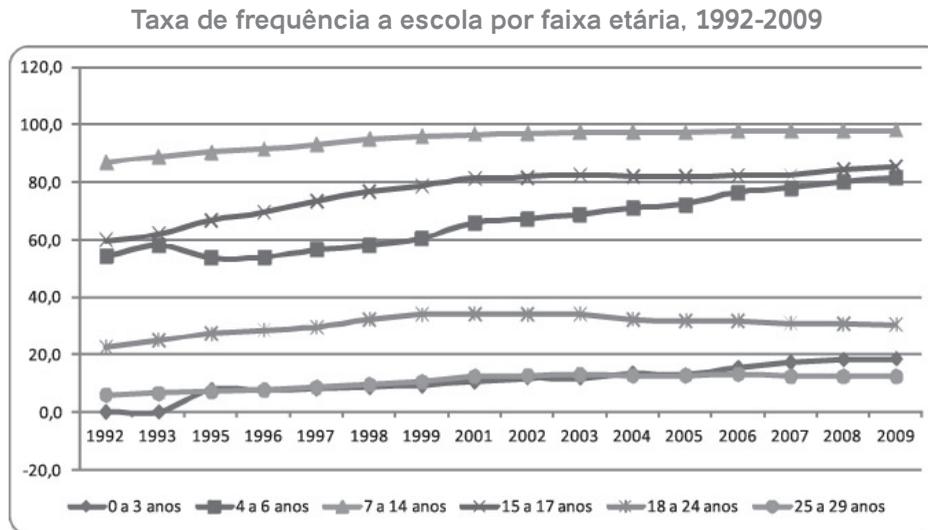
Os dados mostram que o Brasil, em 17 anos, cresceu em 44% a média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais. No entanto, quando desagregamos os dados por região, esse crescimento se revela bastante desigual. A região Nordeste, embora tenha apresentado um crescimento da ordem de 65%, ainda é a que apresenta em 2009, a menor média de anos de estudo na população de 15 anos ou mais e uma diferença de 1,9 anos de estudo a menos que a região Sudeste, que apresenta a maior média.

Segundo o IPEA (2010), “o diferencial entre essas regiões vem se mantendo desde o início da série em cerca de 2 anos. Desse modo, apenas a primeira região ultrapassou, em termos médios, a escolarização mínima estabelecida pela Constituição Federal de 1988 (8 anos de estudos)”. O mesmo instituto mostra que o país demorou 17 anos para ampliar em 2,3 anos a média de anos de estudo da população e que, considerando essa taxa anual de crescimento (0,14 ano por ano), faltam, ainda, cerca de cinco anos para se atingir, em média, a escolaridade originalmente prevista na Constituição Federal de 1988 (ensino fundamental ou 8 anos de estudo).

O Gráfico 3 mostra as taxas de frequência à escola por faixa etária, considerando o período 1992-2009. Nele é possível observar que o atendimento do Ensino Fundamental situa-se próximo aos 100%, fazendo jus ao esforço despendido e investimentos alocados nos últimos 13 anos nesta etapa de ensino. Por outro lado, evidencia também significativos déficits educacionais com os quais o país adentra o século XXI. São os casos da faixa etária de 0-3 anos, que responde pelo atendimento em creches na

Educação Infantil e das faixas de 18-24 anos e de 25-29 anos, população em idade de frequentar o Ensino Superior.

Gráfico 3



Fonte: IPEA 2010

Os três indicadores apresentados neste tópico permitem perceber que o Brasil ainda tem muito por fazer em termos da distribuição de oportunidades educacionais para o conjunto de sua população.

A seguir serão analisados dados relativos à oferta de Educação Básica, que indicam a população que frequenta a escola, teoricamente situada na faixa de 0-17 anos, embora, no caso brasileiro, a distorção idade-série nos Ensino Fundamental e Médio desloque o limite de idade para valores superiores a 17 anos.

Idade avançada é entrave para superar analfabetismo, apontam especialistas

A idade avançada do analfabeto brasileiro é apontada, tanto por especialistas como pelo governo, como um dos principais entraves para superar o problema. A idade média da parcela da população que não sabe ler e escrever é 54 anos. Se a taxa de analfabetismo no país hoje é de 10%, na faixa etária acima dos 65 anos, o percentual sobe para 31%. Entre os brasileiros de 47 a 55 anos, o índice é quase o dobro da média nacional: 19,5%.

A professora da USP (Universidade de São Paulo) e especialista em educação de jovens e adultos Maria Clara Di Pierro afirma que a persistência do problema em idade avançada faz com que o ritmo da redução do analfabetismo continue muito lento. "Nos grupos mais jovens, o analfabetismo teve uma redução importante nas últimas décadas graças à expansão do acesso à escola pública. Mas é muito mais difícil eliminá-lo na medida em que você vai diminuindo os números, especialmente quando você chega a índices inferiores a 10% e a patamares residuais, abaixo de 5%", analisa. Para o pesquisador do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) Marcelo Medeiros, as reduções recentes das taxas de analfabetismo ocorreram não porque os brasileiros mais velhos aprenderam a ler e a escrever, mas porque esses idosos morreram.

"A taxa de analfabetismo cai fundamentalmente entre os adultos por questões demográficas. Esse analfabetismo que foi criado no passado se mantém porque é muito difícil e caro

educar adultos. Esse é um analfabetismo que é triste e sobre o qual a gente tem pouco poder de ação", acrescenta. Medeiros acredita que o próprio movimento demográfico vai ajudar a reduzir as taxas no futuro. "Os adultos analfabetos que foram produzidos no passado são em número muito maior do que a produção de analfabetos de hoje. Atualmente as crianças vão para a escola muito mais do que no passado, então naturalmente vai ocorrer uma queda sistemática da taxa de analfabetismo", analisa. (Amanda Ciegliniski, Da Agência Brasil)

3. Oferta de Educação Básica

Para a compreensão do acesso da população brasileira aos serviços educacionais, é oportuno apreciar a distribuição das oportunidades por etapas e redes de ensino. Por estarmos tratando da Educação Básica em seu conjunto, decidimos ampliar a série histórica para um intervalo de quinze anos, o que permite melhor visualizar as tendências de crescimento do sistema escolar.

O Quadro 4 apresenta os dados gerais relativos ao período considerado, onde é possível observar que o pico de crescimento absoluto do ensino fundamental se dá em 2000, imediatamente após a implantação do Fundef, e os maiores valores absolutos de matrículas da educação infantil e ensino médio acontece em 2005. Importante destacar que este fato acontece em momento no qual não havia aporte financeiro específico para essas duas etapas da educação básica.

O Quadro 4 também mostra que a participação pública na oferta de Educação Básica¹³ se dá em 2000 para o ensino fundamental (91,1%) e, em 2007, para a educação infantil (76%) e ensino médio (89,3%). Este percurso pode ser notado através de uma apreciação das matrículas por dependência administrativa:

Quadro 4

Matrículas por Dependência Administrativa. Brasil 1995-2011						
Ano	Pré-escolar		Ens. Fundamental		Ens. Médio	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
1995	4.366.859	1.382.375	28.870.418	3.798.320	4.210.346	1.164.485
%	76,0%	24,0%	88,4%	11,6%	78,3%	21,7%
2000	3.914.411	1.423.785	32.528.707	3.189.241	7.039.529	1.153.419
%	73,3%	26,7%	91,1%	8,9%	85,9%	14,1%
2005	5.156.467	2.048.546	30.157.792	3.376.769	7.933.713	1.097.589
%	71,6%	28,4%	89,9%	10,1%	87,8%	12,2%
2007	4.948.390	1.561.478	28.928.605	3.193.668	7.472.301	897.068
%	76,0%	24,0%	90,1%	9,9%	89,3%	10,7%
2009	4.988.516	1.774.115	27.927.139	3.778.389	7.364.153	973.007
%	74%	26%	88%	12%	88%	12%
2011	5.021.545	1.958.508	26.256.179	4.102.461	7.378.660	1.022.029
	72%	28%	86%	14%	88%	12%

Fonte: MEC/INEP. Censos Escolares.

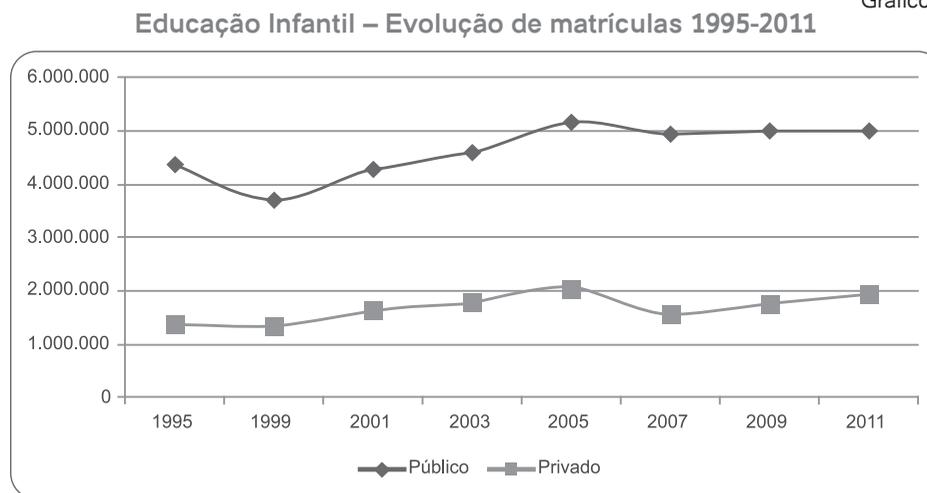
¹³Para um melhor entendimento da questão do público e do privado, ver: Vieira. In. Brezinski, 2008c, p. 77-98.

Para aprofundar a análise dos dados apresentados no Quadro 5, é oportuno detalhar as tendências de expansão e retração da oferta nas diversas etapas da Educação Básica. Para tanto, organizou-se os dados em gráficos com o objetivo de facilitar a apreciação desse movimento.

O Gráfico 4 mostra a distribuição da oferta em Educação Infantil no período 1995-2011, e permite constatar que houve um crescimento de 21,4% no total de matrículas nesta etapa da Educação Básica quando o número de alunos passa de 5.749.234 para 6.980.053.

Embora esta etapa de ensino não esteja universalizada, acima de tudo para crianças 0-3 anos em creches, houve de fato crescimento na oferta de pré-escola para crianças de 4 e 5 anos. Os dados a partir de 2006 já são consolidados com a inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental, em decorrência da lei nº 11.274/2006¹⁴.

Gráfico 4



Neste mesmo período, a Educação Infantil pública mantém sua oferta em percentuais acima de 70%, enquanto a oferta privada apresenta seu pico de crescimento absoluto e relativo em 2005. A partir de 2007, vem se observando pequenos, mas constantes crescimentos da rede privada em relação à rede pública.

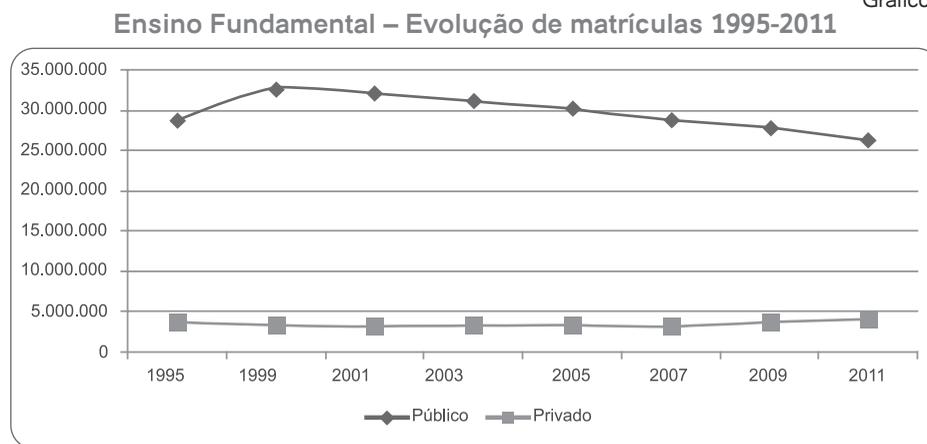
Há que se considerar aqui que a queda na oferta da rede pública entre 1995 e 2000 está associada à implementação do Fundef, de 1998 em diante. Até então, muitas crianças acima de 6 anos permaneciam na pré-escola, sob o argumento de que não estavam alfabetizadas.

Como o Fundo direciona recursos para alunos do Ensino Fundamental, esvaziaram-se as antigas Classes de Alfabetização. Levando em conta que a distribuição etária da população está se modificando e considerando que a população de 0 a 4 anos está diminuindo, é possível enfrentar, em situação menos adversa, o desafio de acelerar a universalização da Educação Infantil, especialmente, a pré-escola (4 e 5 anos) (VIEIRA, VIDAL & COSTA, 2007).

¹⁴Em 2006, a redação do artigo 32 da LDB foi alterada pela Lei Federal Nº 11.274/2006, passando a ter a seguinte forma: "O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão". Isso faz com que a Educação Infantil se atenha à faixa etária de 0 a 5 anos. Por isso mesmo, os dados apresentados no Quadro 5 devem ser examinados à luz de tais modificações.

A situação do Ensino Fundamental é diferente daquela observada em relação à Educação Infantil. Sendo, até 2009, a única etapa obrigatória da Educação Básica, após uma fase de mais de 10 anos de crescimento (1998-2011), sua oferta encontra-se em processo de retração, como mostra o Gráfico 5.

Gráfico 5



Após um ciclo expansionista, cuja constância se manteve até 1999, a taxa de matrículas do Ensino Fundamental começa a decrescer. Tal situação expressa a combinação de dois fatores mutuamente articulados: de um lado, a redução do crescimento da população na faixa etária correspondente a esta etapa da Educação Básica; e, de outro, uma relativa diminuição na distorção idade-série¹⁵.

Os dados do Ensino Fundamental mostram que o maior número de matrículas ocorreu em 1999, quando se chega a 36.059.724 alunos, sendo 90,9% na rede pública e 9,1% na rede privada. Considerando o período 1999-2011, observa-se um decréscimo de matrículas nesta etapa de ensino de 19,9%, fato associado ao comportamento da estrutura etária brasileira, e aos esforços de correção da distorção idade-série desenvolvidos nas duas últimas décadas.

Dados do IBGE confirmam que, nos últimos 15 anos (1992 – 2007), o país está vivendo uma transição demográfica que implica numa significativa diminuição do peso relativo das crianças e jovens de 0 a 19 anos sobre o total da população (de 44,6% em 1992 para 36,2% em 2005).

Este movimento na estrutura etária explica, em parte, a redução da frequência escolar no Ensino Fundamental, uma vez que a população de 5 a 14 anos diminuiu em 19,8%, passando de 23,2% em 1992, para 18,6% em 2005 (VIEIRA, VIDAL & COSTA, 2007).

¹⁵Para um aprofundamento desta discussão, conferir: Vieira, Vidal e Costa (2007).

Menos alunos. Mais qualidade?

A próxima década será a chance de as escolas inverterem a equação dos anos 90 – quando o aumento na quantidade de alunos levou à queda da qualidade do ensino. O movimento agora é oposto. Elas recebem cada vez menos alunos, devido à redução da natalidade. Até 2020, as matrículas no ensino fundamental poderão cair em 40%.

Segundo uma projeção de Sergei Soares, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), se o país mantiver a redução da natalidade da última década e conseguir acabar com a repetência, as matrículas no ensino fundamental cairão de 32 milhões para 19 milhões nos próximos 11 anos. Essa redução representa uma oportunidade ímpar.

O dinheiro hoje gasto na absorção de crianças poderá ser usado para aumentar a carga horária de estudo, investir no treinamento de professores e comprar materiais e tecnologia para as escolas – isso se não for alocado para outras áreas. Se o atual e os próximos governos levarem a sério as metas de qualidade traçadas para a educação, o investimento deverá até aumentar. Segundo essas metas, em 2021 os alunos brasileiros deverão ter desempenho igual à média dos países desenvolvidos. “A redução da natalidade é o vento a favor da educação, e as metas são instrumentos importantes para nos guiar”, afirma Marcelo Neri, economista da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro. “Mas nada garante que não vamos deixar mais uma geração se perder.”

Em artigo sobre natalidade e educação na América Latina, Sergei Soares, do Ipea, afirma que há alguns anos o Brasil abre vantagem demográfica em relação ao resto do continente. Há países em que a população em idade escolar está crescendo menos que a população total, como o México e o Panamá. Mas o Brasil é o único onde o total de crianças caiu. (Ana Aranha, Revista *Época*, 23/05/2009)

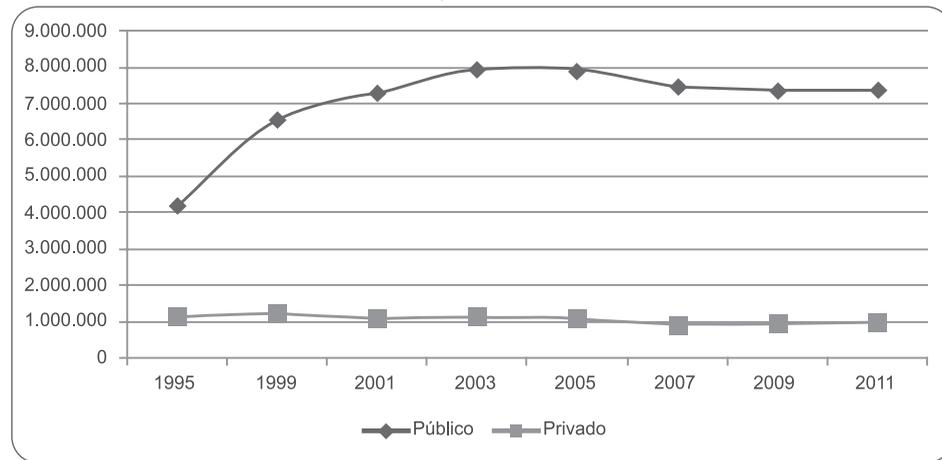
A evolução de matrículas no Ensino Médio nos primeiros cinco anos do século XXI foi muito significativa, passando de 5.374.831 (1995) para 9.031.302 (2005). O aumento do total de matrículas foi de 68,0%. Nesta etapa da Educação Básica, a maior expansão ocorreu na rede pública, onde até 2005 foram criadas 3.723.367 novas vagas, correspondendo a um crescimento de 88,4% no período. Enquanto isto, a rede privada apresentou um decréscimo de 5,7% na oferta, com uma perda de 66.896 alunos.

A expectativa de crescimento do Ensino Médio passa por um momento de contingenciamento quando se observa os dados de 2007 e 2009, que revelam decréscimo nos números absolutos, confirmando certa estabilidade nas duas redes, com sensível crescimento da rede privada.

O Gráfico 6 mostra o comportamento da oferta de Ensino Médio nas duas redes.

Gráfico 6

Ensino Médio – Evolução de matrículas 1995-2011



Como se viu, a oferta pública de Ensino Médio apresentou grande crescimento absoluto. A afirmativa também é verdadeira em termos relativos, uma vez que esta participação passou de 78,3% (1995) para 87,8% (2011). O setor privado, por sua vez, embora tenha registrado redução de matrículas na oferta desta etapa da Educação Básica, ensaia uma reação a partir de 2009, quando registra um acréscimo de 75.939 matrículas, seguido de novo acréscimo de 49.022 matrículas em 2011.

A tendência de expansão do Ensino Médio ocorre de forma significativa até 2003, especialmente na rede pública. A partir de 2005, observa-se um decréscimo no número absoluto de matrículas nesta etapa de ensino.

Os números expressam uma situação complexa na medida em que, com a universalização de matrículas no Ensino Fundamental, a tendência seria de extraordinária pressão por um aumento equivalente no Ensino Médio. Não é o que está ocorrendo.

Mesmo com o crescimento do Ensino Fundamental, muitos não chegam ao Ensino Médio. Embora 82% dos jovens de 15 a 17 anos estejam na escola, grande parte frequenta o Ensino Fundamental, evidenciando a permanência de expressivos índices de distorção série-idade nesta etapa da Educação Básica. Do ponto de vista da clientela, explicações diversas podem ser aventadas, desde a falta de atratividade da escola para esta população até o ingresso precoce no mundo do trabalho.

A análise de outros indicadores, por certo, ofereceria maiores subsídios para compreender as questões do acesso à educação. Os dados aqui apresentados não pretenderam esgotar o assunto, mas chamar à atenção para o fato de que, embora em ritmo muito inferior ao desejável, o Brasil está promovendo a conquista da quantidade.

Os números mostram que houve, na última década, uma ampliação do acesso à escola sem precedentes na história da educação brasileira. Mais importante ainda é constatar que a maioria dos estudantes matriculados na Educação Básica frequenta a escola pública. Noutras palavras, está havendo uma “publicização da Educação Básica” (VIEIRA, 2008, op. cit.), fator estratégico na promoção do direito à educação.

Apesar dos avanços obtidos, ainda há muito por ser feito. A efetiva democratização das oportunidades educacionais requer a ampliação da oferta de Educação Infantil e, sobretudo, a universalização do Ensino Médio gratuito. Estas são metas a perseguir no âmbito dos indicadores de acesso. Quanto aos indicadores de sucesso, o caminho a percorrer se apresenta ainda mais complexo. Portanto, o país não tem tempo a perder.

Síntese do capítulo



Neste capítulo foram estudados alguns indicadores de acesso, sendo examinados dados sobre o perfil da população brasileira e sobre a oferta de matrículas nas diferentes etapas da Educação Básica.

Constatou-se através do analfabetismo de jovens e adultos e do número de anos de estudo da população adulta que o perfil educacional da população brasileira ainda está muito aquém do desejável para um país que almeja atingir patamares de desenvolvimento compatíveis com nações consideradas de primeiro mundo.

No que se refere à distribuição de matrículas na Educação Básica, observou-se um notável crescimento em termos absolutos, assim como o aumento significativo da oferta de educação pública, embora a Educação Infantil e o Ensino Médio não estejam universalizados.

Embora o ciclo de crescimento do Ensino Fundamental tenha se concluído com a quase completa universalização desta etapa de ensino, no que tange à oferta de educação infantil ainda permanece o desafio de ampliação de vagas, especialmente para as crianças de 0-3 anos (creche).

O Ensino Médio, por sua vez, não confirmou o crescimento previsto no início da década, embora tenha registrado significativo aumento nas matrículas até 2005. A partir de então, observa-se um pequeno decréscimo em relação a 2005, seguido de certa estabilidade.

Atividades de avaliação



1. Examine as definições de indicadores apresentadas a seguir. Discuta a relevância desse conhecimento para a Educação Básica.

Indicadores são, resumidamente, atributos que facilitam a compreensão de determinada situação. Bons “indicadores são aqueles aplicados na prática, que geram informações, são confiáveis e suscitam reflexões” (<http://www.gife.org.br>)

Indicadores “são modos de representação – tanto quantitativa quanto qualitativa – de características e propriedades de uma dada realidade: processos, produtos, organizações, serviços” (<http://www.sustentabilidade.org.br> – Acesso em: 08/02/2008).

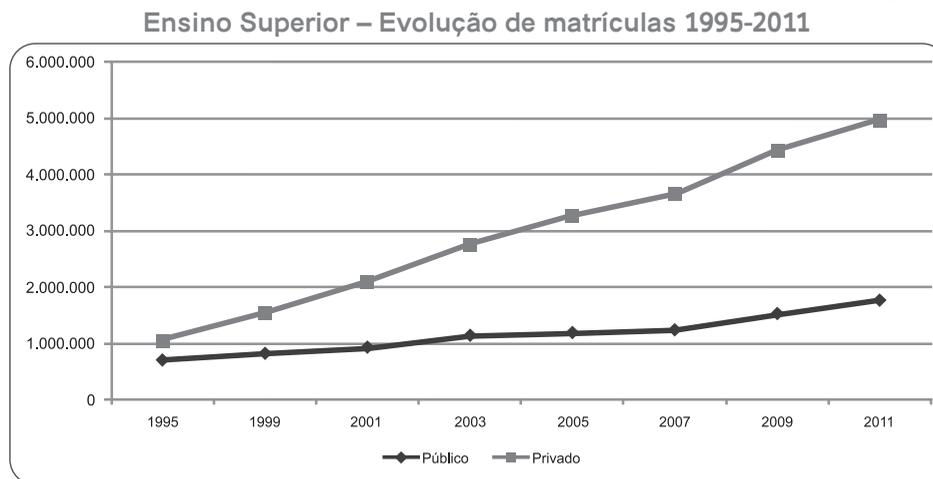
Indicadores “são ferramentas para acompanhamento e avaliação dos processos” (<http://quali-blog.wordpress.com> – Acesso em: 08/02/2008).

2. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram definidos em 2000 e estabelecem metas de longo prazo a serem atingidas pelos países membros das Nações Unidas. A situação do Brasil, conforme descrita pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) assim se encontra: “No Brasil, os dados são de 2005: 92,5% das crianças e jovens entre 7 e 17 anos estão matriculados no ensino fundamental. Nas cidades, o percentual chega a 95%. O objetivo de universalizar o ensino básico de meninas e meninos foi praticamente alcançado, mas as taxas de frequência ainda são mais baixas entre os mais pobres e as crianças das regiões Norte e Nordeste. Outro desafio é com relação à qualidade do ensino recebida”.

Qual a sua opinião sobre a situação do Brasil em relação a esse objetivo?

3. Comente a frase a seguir, expressando seu ponto de vista sobre as implicações para a educação brasileira: Os dados indicam que ainda é elevado o analfabetismo entre jovens e adultos no Brasil. Ao mesmo tempo, a média de anos de estudo é baixa. Consta-se ainda que há grande descompasso entre a oferta de Ensino Fundamental e outras etapas da Educação Básica.
4. O Gráfico 5 a seguir refere-se à distribuição de matrículas na Educação Superior presencial. Examine atentamente a tendência de expansão por rede neste nível de ensino e compare com os dados relativos à Educação Básica. Expresse sua opinião sobre as tendências observadas:

Gráfico 7



Leituras, filmes e sites



Leitura

SAVIANI, D.; LOMBARDI, J. C. e NASCIMENTO, M. I. M. **A escola pública no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2005.

ADRIÃO, T. & PERONI, V. (orgs.). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e Sociedade**. São Paulo: Editora Xamã, 2005.

BROCK, C. & SCHWARTZMAN, S. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2005.

Sites

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – <http://www.ibge.gov.br>

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – <http://www.pnud.org.br>

UNESCO Institute for Statistics (UIS) – <http://www.uis.unesco.org>





Capítulo

5

Indicadores de sucesso: a construção da qualidade

Objetivos

- Conhecer os mecanismos de funcionamento do Censo Escolar e a forma como são elaborados alguns indicadores educacionais.
- Compreender a situação de desempenho escolar do Brasil no contexto internacional.
- Entender o que é e como funciona o Saeb e o Enem, discutindo alguns resultados históricos.
- Descrever o Ideb e refletir sobre sua importância na criação de uma política de *accountability*.

Introdução

Vimos no capítulo anterior que o Brasil foi capaz de ampliar significativamente a oferta escolar, representando uma importante conquista para amplos segmentos sociais antes excluídos do acesso à escola. Tais circunstâncias trouxeram novos desafios à política educacional e à gestão dos sistemas, cujas respostas nem sempre foram compatíveis às demandas de uma educação de qualidade para todos. A escola, por sua vez, teve dificuldades em ajustar-se a uma clientela advinda de famílias para quem a cultura letrada nem sempre esteve incorporada ao seu cotidiano.

Embora o Brasil venha investindo em educação um percentual semelhante ao Produto Interno Bruto (PIB) de outros países, a comparação entre os indicadores educacionais deixa claro que não estamos logrando êxito em equacionar questões que há muito deveríamos ter superado (VIEIRA & VIDAL, 2007a). Iniciamos o novo milênio com uma agenda que acumula problemas do passado e do presente, anunciando outros, dos tempos que começamos a enfrentar.

Apesar do incomensurável volume de recursos investidos em políticas de expansão e aprimoramento da Educação Básica, como vimos em capítulo anterior, ainda se convive com sérios déficits de atendimento nesse nível de ensino, em particular na Educação Infantil e no Ensino Médio. A infraestrutura



de grande parte das escolas é precária. A rede de atendimento é mal distribuída, representando pesado ônus para o poder público em custos de transporte escolar. Ainda temos escolas de uma só sala de aula, sem serviços básicos, como água, energia e, até mesmo, sem banheiros.

Raras são as bibliotecas escolares que não parecem meros depósitos de livros. Se muitas escolas passam ao largo das novas tecnologias, noutras há computadores parados ou mesmo encaixotados por falta de recursos para sua manutenção e/ou instalação. Livros e outros materiais pedagógicos existem, mas nem sempre em quantidade e qualidade adequada.

Enquanto em determinadas áreas do conhecimento sobram professores com formação, em outras, faltam. Os salários são baixos e a motivação, poucas vezes elevada. Os resultados de estudantes brasileiros em diversos sistemas de avaliação, por sua vez, são sofríveis. E tudo isso contribui para que a construção da qualidade seja um desafio inadiável a enfrentar.

Não é demais lembrar que, como em qualquer lugar do mundo, temos boas e más escolas, seja no setor público seja no setor privado. Ao mesmo tempo, estudos e pesquisas no campo do desenvolvimento cognitivo têm evidenciado que dadas as condições apropriadas, a esmagadora maioria de estudantes tem potencial para alcançar o sucesso escolar. Assim, é preciso prosseguir na busca de alternativas para que a aprendizagem se configure, de fato, como um direito de todos.

A qualidade de um sistema educacional resulta de um complexo conjunto de fatores em que estão presentes desde elementos mais objetivos como aspectos materiais relativos ao provimento de serviços (a exemplo de prédios, equipamentos e livros) a outros menos tangíveis (como a liderança da equipe dirigente, a motivação da comunidade escolar, etc.).

Neste capítulo iremos examinar alguns desses fatores, tendo em mente a advertência de que a educação é tarefa de longo prazo e que isoladamente nenhum desses fatores gera a qualidade da educação. Começemos por discutir aspectos relacionados aos sistemas de avaliação de estudantes e de sistemas escolares.

1. Censo Escolar e indicadores de rendimento

Embora a coleta de informações educacionais seja prática bastante antiga no país, foi no início da década de 1990 que tais procedimentos passaram a contar com recursos que permitiram gerar uma base de dados de grande relevância para a política educacional.

O denominado Censo Escolar, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), vinculado

ao Ministério da Educação, é realizado a cada ano e compila um conjunto expressivo de dados que permitem a elaboração de vários indicadores de quantidade e qualidade do sistema educacional do país, por região, estado, município, dependência administrativa e até mesmo unidade escolar.

A série histórica construída pelo Censo Escolar possibilita aos planejadores de políticas educacionais direcionarem ações e definirem metas a serem atingidas no médio e longo prazo. No que tange à qualidade do sistema educacional, o Censo Escolar apura, todos os anos, dados relativos à aprovação, reprovação e abandono, e constrói as chamadas taxas de rendimento que fornecem informações sobre a eficiência do sistema escolar.

As taxas de aprovação, reprovação e abandono, vêm, há muitos anos, denunciando sérios problemas na oferta da educação pública brasileira, tanto que iniciativas visando reduzir a reprovação e o abandono foram desencadeadas, especialmente a partir da segunda metade da década de 1990. Um efeito imediato da reprovação e do abandono é o aumento da distorção idade-série, que, por sua vez, alimenta o mesmo fenômeno criando um ciclo vicioso, resistente a mudanças.

Os dados a seguir procuram discutir a evolução das taxas de aprovação, reprovação e abandono no período 1999-2011 no Brasil e regiões geográficas, no Ensino Fundamental e Ensino Médio.

A Tabela 2 mostra os números relativos da taxa de aprovação no Brasil e nas regiões no Ensino Fundamental, evidenciando o crescimento percentual no Brasil e em todas as regiões, sendo a região Sudeste a que menos cresceu no período considerado. Quando analisamos esta taxa nas regiões geográficas brasileiras, Norte e Centro Oeste são as que apresentam as mais altas taxas de crescimento, e a região Nordeste é a que apresenta percentual mais baixo em 2011, implicando um desperdício de quase 20% dos alunos, que evadem ou reprovam no final do ano.

Tabela 2

Aprovados no Ensino Fundamental 1999 - 2011				
	Taxa de Aprovação			
	1999	2004	2009	2011
Brasil	78,3	78,7	85,2	87,6
Norte	69,9	71,5	80,3	84,8
Nordeste	70,7	69,7	80,0	83,1
Sudeste	86,6	87,1	89,6	91,3
Sul	83,1	83,9	87,5	88,8
Centro Oeste	75,1	77,9	87,4	89,4

As taxas de reprovação e de abandono estão relacionadas à eficiência interna da escola, à atratividade desta e à capacidade dela criar condições de permanência das crianças ao longo do ano letivo.

Os Gráficos 7 e 8 mostram a evolução das duas taxas no período 1995-2011 e, embora se registre quedas nas taxas de abandono, as taxas de reprovação não apresentam a mesma performance. Nos dois casos – reprovação e abandono – as regiões Norte e Nordeste detêm os piores indicadores.

Gráfico 7

Ensino Fundamental – Taxas de abandono Brasil e regiões 1999-2011

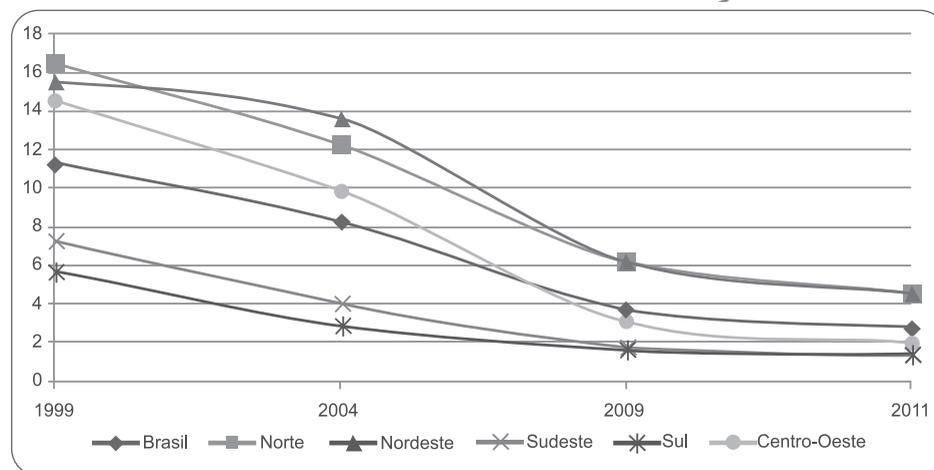
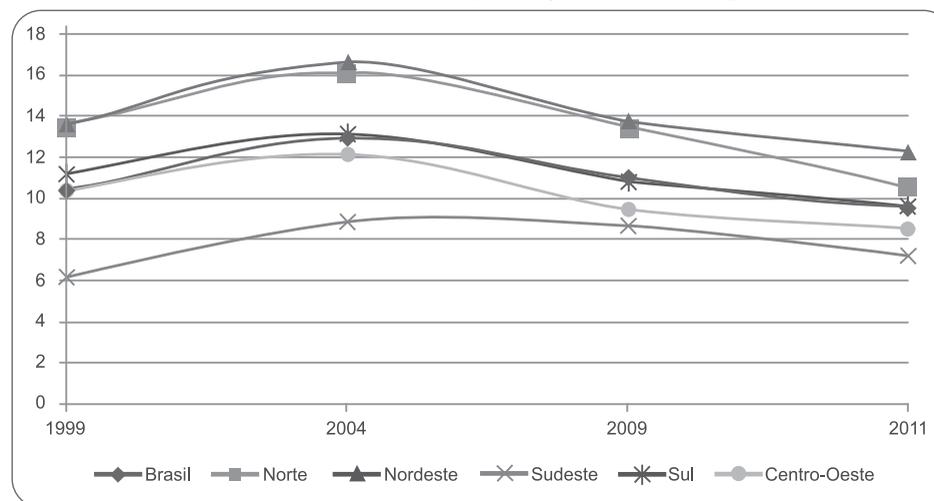


Gráfico 8

Ensino Fundamental – Taxas de reprovação Brasil e regiões 1999-2011



Importante destacar que, apesar do decréscimo registrado nas taxas de reprovação e abandono no Ensino Fundamental no período 1999-2011 no país, os resultados ainda se encontram em patamares muito superiores aos de países da América Latina, a exemplo da Argentina (6,2%; 9,1%), Chile (2,0%; 0,5%), México (5,7%; 11%) ou mesmo China (0,3%; 2,0%) e Índia (3,7%; nd).

No que diz respeito ao Ensino Médio, os dados de aprovação mostrados na Tabela 3 também não são promissores, embora se registre melhoria

nos últimos dez anos. Situado na faixa de 75 a 79% de aprovação em 2011, o país registra altas taxas de abandono e de reprovação nesta etapa de ensino, a cada ano, afora o prejuízo com o atraso provocado na qualificação da população, inclusive para inclusão no mercado de trabalho.

Tabela 3

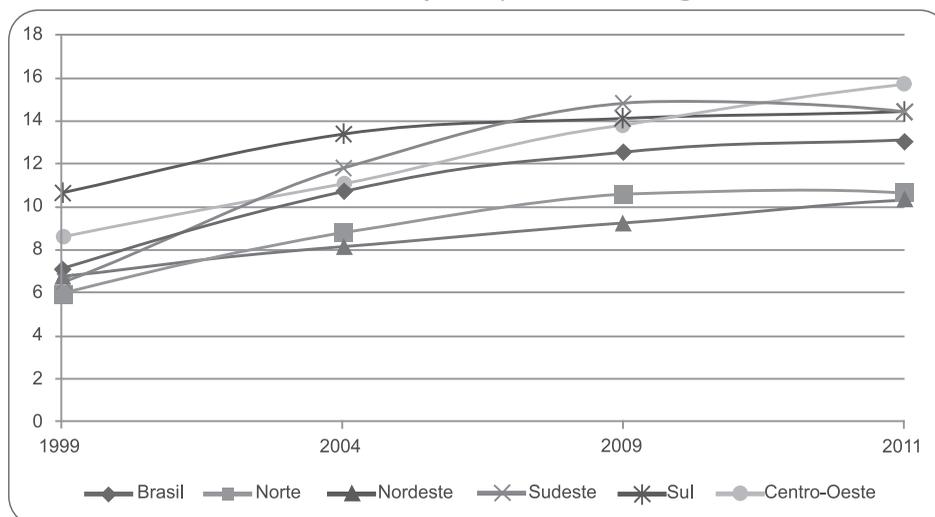
Aprovados no Ensino Fundamental 1999 - 2011				
	Taxa de Aprovação			
	1999	2004	2009	2011
Brasil	76,4	73,3	75,9	77,4
Norte	73,1	69,6	73	75,4
Nordeste	75,7	70,9	74,3	76,3
Sudeste	77,8	76,4	77,8	78,7
Sul	75,6	72,7	76,7	77,7
Centro Oeste	73,2	69,9	74,1	75,6

Diferentemente do Ensino Fundamental, que desde 1998 tem recursos financeiros assegurados através do Fundef, o Ensino Médio, até 2007, era financiado pelos cofres dos tesouros estaduais. Com a criação do Fundeb, esta etapa de ensino passa a ter recursos assegurados e custo-aluno mínimo definido.

Os Gráficos 9 e 10 apresentam os dados relativos às taxas de reprovação e abandono no Ensino Médio no período 1999-2011 para o país e regiões geográficas. No que tange à reprovação, observa-se aumentos bastante expressivos no período, sendo a região Sudeste a que mais cresceu (126,6%), e a região Sul a que apresentou menor crescimento (34,6%). A média do país no período em questão registra um crescimento de 81,9%, o que é fato preocupante.

Gráfico 9

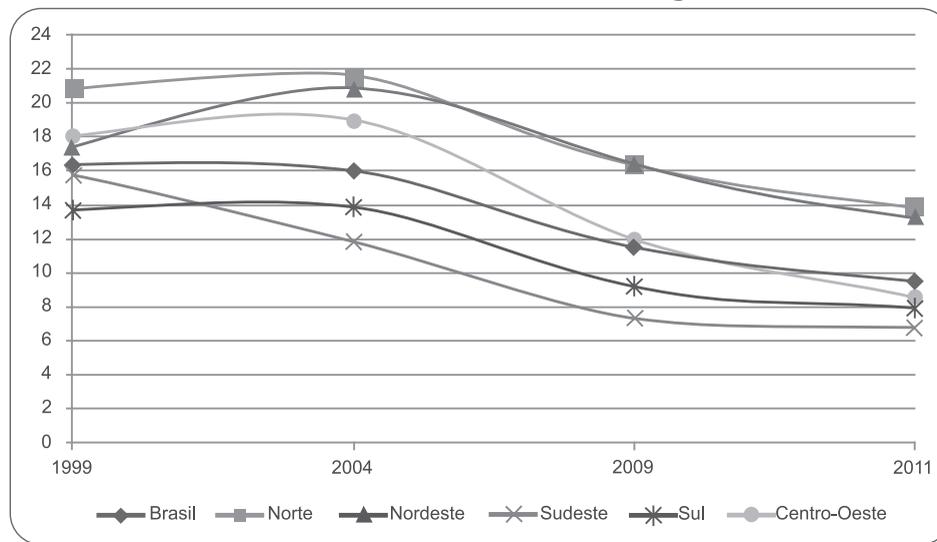
Ensino Médio – Taxas de reprovação Brasil e regiões 1999-2011



A taxa de abandono no mesmo período vem apresentando quedas que variam de 24 a 57%, com a região Nordeste sendo a que apresentou menor queda (24%), e a região Sudeste a que apresentou a maior queda (57%). A média do país no período registra uma queda de 42,1%.

Gráfico 10

Ensino Médio – Taxas de abandono Brasil e regiões 1999-2011



Evasão escolar: um drama a ser combatido

Depois da universalização das oportunidades de educação, o Brasil tem pela frente o desafio de garantir a permanência de crianças e jovens na escola e de aprimorar a qualidade do ensino. Dados do relatório da Unicef, intitulado "Situação da infância e adolescência brasileira – 2009 – O Direito de Aprender", divulgados no dia 9 deste mês, revelam alguns avanços no setor educacional conquistados nos últimos 15 anos e também a deficiência dos sistemas, que espelham as desigualdades sociais e econômicas do país.

Segundo o estudo, pouco mais da metade dos alunos (53,7%) conseguem completar o ensino fundamental e os dados são ainda piores no ensino médio (50,9%). Além disso, há problemas de aprendizagem: apesar de passarem em média aproximadamente dez anos na escola, os estudantes brasileiros completam com sucesso pouco mais de sete séries, portanto, menos do que a escolaridade obrigatória. Os altos índices de evasão também preocupam. Atualmente, há 680 mil crianças em idade escolar fora do ensino fundamental. Dentre os adolescentes entre 15 e 17 anos, 82,1% frequentam a escola. No entanto, desse total, 44% não concluíram o ensino fundamental e apenas 48% cursavam o ensino médio, o nível que seria adequado a essa faixa etária.

Se mais de 70% dos municípios brasileiros conseguiram atingir ou superar em 2007 as metas de evolução estabelecidas pelo Ministério da Educação (MEC) para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), as desigualdades regionais ainda permanecem. De acordo com o relatório, enquanto em Santa Catarina 99% das crianças e adolescentes têm acesso à educação, no Acre esse percentual cai para 91,3%.

Integrante da Comissão de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal, o professor Cristovam Buarque (PDT) assinala que os dados apresentados no relatório da Unicef revelam o descaso dos últimos com a educação no Brasil, por parte dos governos e também por parte da sociedade. Para o senador, conhecido como o Senador da Educação,

trata-se de uma questão cultural no Brasil. "A falha está nos governos de nosso país que nunca reconheceram a necessidade de educar bem sua população. Há uma sucessão de governos que abandonam os pobres em setores como saúde, transporte e também educação. Como educação não dá voto, os políticos não se sentem obrigados a dar a atenção necessária", observa o professor da Universidade de Brasília (UnB). (Alessandra Moura Bizoni, Folha Dirigida, 23/06/2009 – Rio de Janeiro RJ)

2. Sistemas de Avaliação de Desempenho Escolar

O interesse pela avaliação de sistemas educacionais no país é relativamente recente. Foi somente a partir da década passada que passa a haver uma orientação no sentido de instituir uma política nacional de avaliação, explicitada através da criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Com objetivos e características diferenciadas, tais instrumentos têm oferecido elementos para dimensionar os problemas relativos ao desempenho dos estudantes da Educação Básica, mostrando que há muito a ser feito para que o Brasil possa alinhar-se aos países que têm obtido êxito na promoção do sucesso escolar de seus alunos.

O país tem também participado de avaliações internacionais a exemplo do Programa Internacional para Avaliação de Estudantes (*Programme for International Student Assessment – Pisa*), uma avaliação trianual promovida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que avalia estudantes de 15 anos de idade em habilidades de leitura, matemática e ciências.

A primeira avaliação foi realizada em 2000, focalizando a leitura, a segunda em 2003, para matemática e a terceira em 2006, em ciências. Além dos 30 dos países pertencentes a OCDE, o Pisa é realizado em países que aderem ao exame, denominados parceiros, nos quais o Brasil se inclui.

Outro exame internacional de que o Brasil participa é coordenado pelo Laboratório *Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación* (LLECE), que realizou o Primeiro Estudo Internacional Comparativo em 1997 visando testar a capacidade de linguagem e matemática de alunos de terceira e quarta séries em 11 países da América Latina e do Caribe.

O Segundo Estudo Comparativo Internacional foi aplicado em 2006, com o objetivo de verificar a capacidade de linguagem e matemática de alunos de terceira e sexta séries. Nestes estudos, é possível observar a situação do Brasil comparada com os demais países da América Latina, bem como observar que políticas públicas têm surtido algum tipo de efeito positivo, uma vez que os cenários educacionais desse conjunto de países mantém certas similitudes.

2.1. Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)

Criado em 1988, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é um sistema de avaliação amostral, operacionalizado a cada dois anos com a finalidade principal de avaliar a qualidade, equidade e eficiência do ensino e da aprendizagem no âmbito do Ensino Fundamental e Médio.

De 1995 a 2005, a amostra selecionada e a abrangência do Saeb aumentaram significativamente, tendo contado em 2005 com a participação das 27 unidades da Federação, 5.940 escolas da rede pública e privada, 194.822 alunos da Educação Básica.

Face à diversidade e singularidade dos diferentes sistemas educacionais existentes no país, a forma como o Saeb vinha sendo realizado até 2003 não atendia às demandas de informações, principalmente dos municípios e escolas que não se reconheciam nos resultados.

Para suprir essa lacuna e visando a obtenção de indicadores por unidade escolar, a abrangência deste exame foi ampliada através da Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005, constituindo-se em um sistema composto por duas avaliações, quais sejam:

- **Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb)**, que mantém os objetivos, as características e os procedimentos das avaliações anteriormente realizadas pelo Saeb, ou seja, por meio de amostras da população, garantindo a continuidade da série histórica dos dados de proficiência dos alunos das redes públicas e privadas brasileiras. Os resultados produzidos pela Aneb não são utilizados para identificar municípios, escolas, turmas, alunos, professores e diretores.
- **Avaliação Nacional do Rendimento no Ensino Escolar (Anresc)**, também conhecido como Prova Brasil, levanta informações sobre o desempenho de cada uma das escolas urbanas, com mais de 30 alunos de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental da rede pública brasileira. O objetivo da Anresc é, principalmente, oferecer aos governos estaduais e prefeituras municipais uma avaliação das escolas de suas redes para que, de posse de informações acerca de cada uma delas, planejem e implementem políticas públicas e, ainda, possam aplicar recursos com maior precisão. A produção de informações sistemáticas por unidade escolar contribuirá para o desenvolvimento de uma cultura avaliativa, estimulando a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais dos seus resultados.

A primeira edição da Prova Brasil foi aplicada em todo o Brasil em novembro de 2005, tendo sido realizada em escolas públicas de 5.398 municípios de todas as unidades da Federação e avaliado o desempenho de 3.306.378 alunos de 4ª e 8ª série do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa e Matemática. Em novembro de 2007, cerca de 5,5 milhões de alunos fizeram a Prova Brasil, em

mais de 50 mil escolas. E, em 2009, mais de 4,5 milhões de alunos distribuídos em 77.666 escolas e 5.498 municípios participaram da 3ª edição da Prova Brasil.

Em termos práticos, em sucessivas aplicações, nos últimos anos, o Saeb tem evidenciado que o desempenho de estudantes brasileiros apresentou queda de rendimento no período 1997-2003, começando a apresentar ligeira melhoria a partir de 2005.

Os Gráficos 11 e 12 mostram os resultados obtidos para as disciplinas Língua Portuguesa e Matemática na 4ª série do Ensino Fundamental no período 1995-2011 para o Brasil, região Nordeste e o estado do Ceará.

Considerando que na escala do Saeb o nível de desempenho esperado para os alunos nas duas disciplinas são respectivamente 200 e 250, constata-se que os valores alcançados pelo país, região e estado encontram-se em patamares inferiores a estes. Nas duas disciplinas, os resultados do Ceará se aproximam da média do País, enquanto a região Nordeste apresenta resultados inferiores ao Brasil de 9,4% em Língua Portuguesa e 9,9% em Matemática.

Gráfico 11

Língua Portuguesa 4ª série EF – Médias de desempenho Saeb Brasil, Nordeste e Ceará 1995-2011

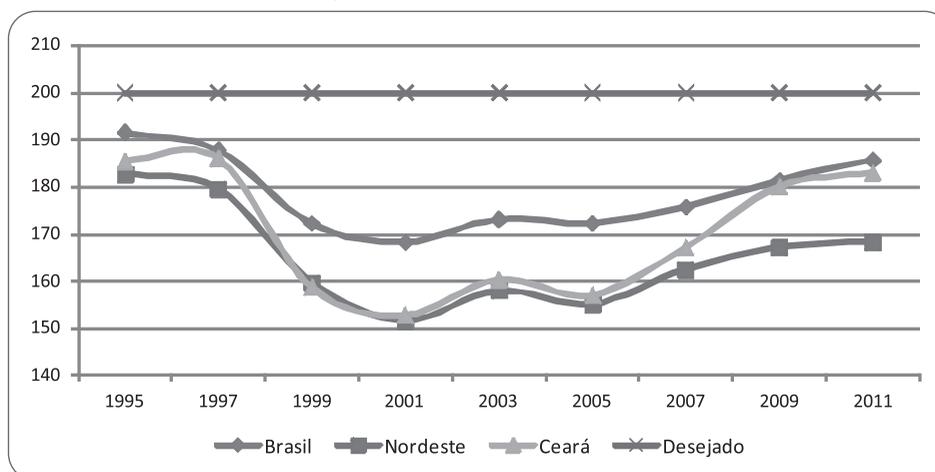
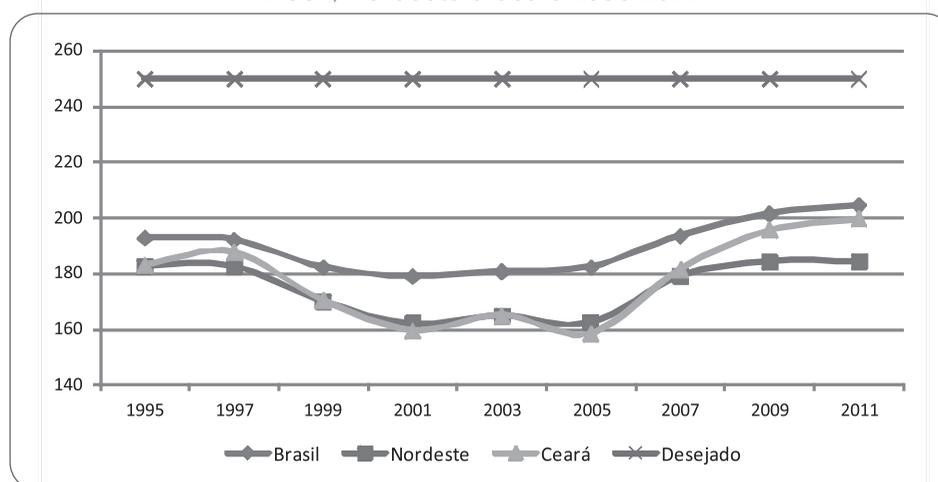


Gráfico 12

Matemática 4ª série EF – Médias de desempenho Saeb
Brasil, Nordeste e Ceará 1995-2011



Quando observados sob a ótica dos estágios de competência, os dados do Saeb mostram que são poucas as crianças brasileiras que se encontram no estágio adequado.

A aprendizagem nas duas disciplinas na 4ª série do Ensino Fundamental reclama medidas urgentes. Como lembra Ferrão et al (2001), esse período da formação “exerce efeito de longo prazo no percurso escolar dos indivíduos. Um bom aluno nas séries iniciais tem grande chance de ser um bom aluno nas séries seguintes” (p. 115). Corroborar esta asserção o *Relatório de Monitoramento Global (RMG)* (UNESCO, 2005), ao destacar que:

Crianças com baixo desempenho acadêmico podem ser mais vulneráveis à repetência e evasão. Uma vez que a maioria das disciplinas escolares está baseada nos fundamentos introduzidos nas séries iniciais, os alunos de escola primária com baixos níveis de desempenho podem enfrentar dificuldades também nas séries mais avançadas. **De fato, resultados de aprendizagem precários nas séries iniciais muitas vezes permitem prever desvantagens educacionais, sociais e econômicas na idade adulta** (p. 123) (Grifos nossos).

A permanência desta situação ao longo da última década evidencia as acentuadas desigualdades regionais do país que vêm, inclusive se agravando em algumas situações.

Os Gráficos 13 e 14 se referem aos resultados do Saeb em Língua Portuguesa e Matemática na 8ª série do Ensino Fundamental no período 1995 – 2011 para o país, região Nordeste e Ceará.

Na escala do Saeb, o nível de desempenho esperado para os alunos em fase de conclusão desta etapa da Educação Básica, nas duas disciplinas, são respectivamente 350 e 375. Os gráficos mostram que tanto o país como a região encontram-se distantes de atingir estes resultados.

Gráfico 13

Matemática 4ª série EF – Médias de desempenho Saeb Brasil, Nordeste e Ceará 1995-2011

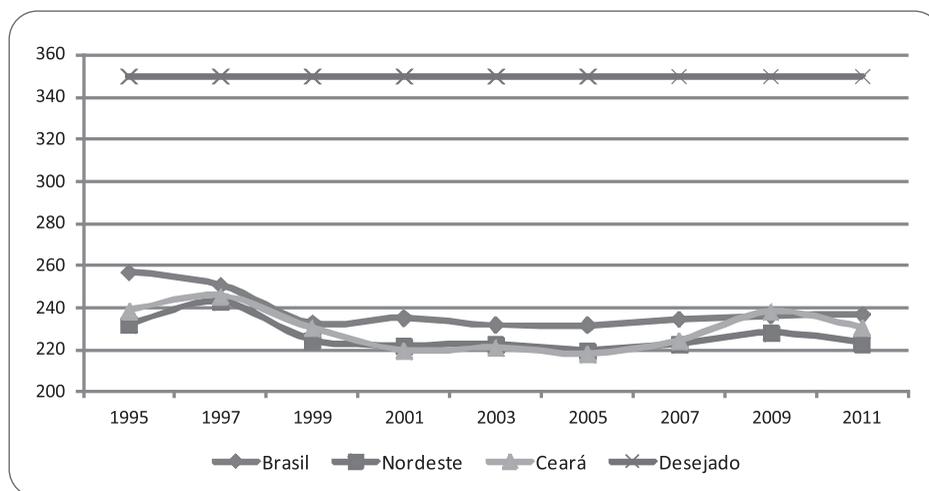
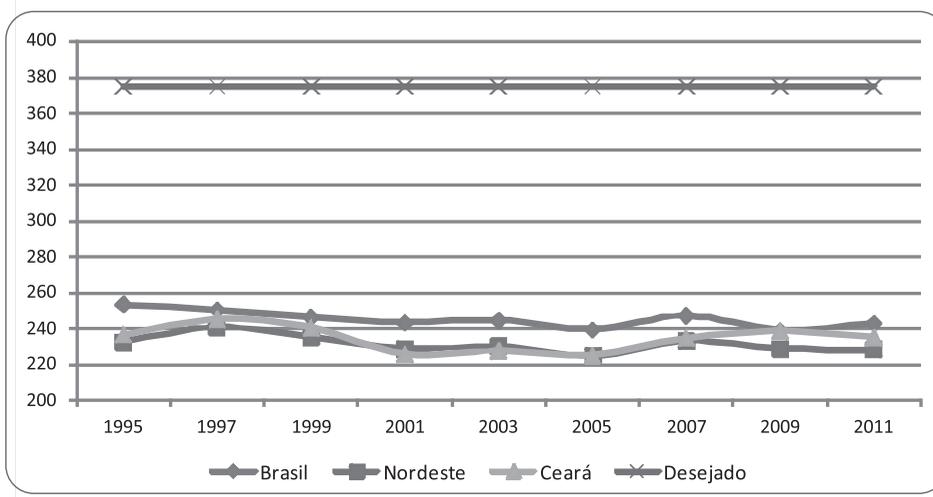


Gráfico 14

Matemática 8ª série EF – Médias de desempenho Saeb Brasil, Nordeste e Ceará 1995-2011



A situação de desempenho por estágios de competências, denota a grande fragilidade do sistema educacional brasileiro no que tange à qualidade.

O reconhecimento dos problemas tem sido assumido pela grande maioria das autoridades, e manifestações e iniciativas na busca pela qualidade da educação têm sido expressas e implementadas ao longo dos úl-

timos tempos, no entanto, é perceptível que os avanços são lentos. Cabe indagar se as medidas corretivas adotadas focalizam, de fato, a melhoria da aprendizagem discente.

2.2. Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)

O Enem apresenta diferenças substantivas em relação ao Saeb, sendo um exame individual e voluntário realizado anualmente com concluintes do Ensino Médio e egressos de anos anteriores.

Trata-se de uma prova de caráter interdisciplinar e contextualizada que busca colocar os estudantes diante de situações-problemas, procurando dimensionar sua capacidade de aplicação de conceitos. Consiste de uma redação e de um teste de múltipla escolha com 63 questões que envolvem 21 habilidades escolhidas para avaliar 5 competências, que são:

- I. Dominar a norma culta da Língua Portuguesa e fazer uso das linguagens matemática, artística e científica.
- II. Construir e aplicar conceitos das várias áreas do conhecimento para a compreensão de fenômenos naturais, de processos histórico-geográficos, da produção tecnológica e das manifestações artísticas.
- III. Selecionar, organizar, relacionar, interpretar dados e informações representados de diferentes formas, para tomar decisões e enfrentar situações-problema.
- IV. Relacionar informações, representadas em diferentes formas, e conhecimentos disponíveis em situações concretas, para construir argumentação consistente.
- V. Recorrer aos conhecimentos desenvolvidos na escola para elaboração de propostas de intervenção solidária na realidade, respeitando os valores humanos e considerando a diversidade sociocultural (INEP/2005).

A primeira edição do Enem foi realizada em 1998, tendo contado com a participação de 115,6 mil estudantes. Em 2001, na sua quarta edição, atingiu 1,2 milhão de participantes. Em 2006, contou com 2,8 milhões de participantes e, em 2012, com 5.791.290 inscritos.

Sua popularização está associada à instituição de uma iniciativa do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos (ProUni), que vincula a concessão de bolsas em IES privadas à nota obtida no Exame. Centenas de instituições de Ensino Superior (IES) se cadastraram junto ao Inep para utilizar os resultados do Enem em seus processos seletivos, como forma substitutiva ou complementar ao processo do vestibular.

O Quadro 5 apresenta os dados relativos à parte objetiva da prova do ENEM no ano 2008 para o Brasil e regiões geográficas. Assim como no caso

do Saeb, os resultados do Enem encontram-se muito aquém da média desejada para alunos que estão concluindo ou já concluíram a Educação Básica.

Numa escala de 100 pontos, os resultados dos alunos da escola pública são 33,6% menores que os dos alunos das escolas particulares. Mais uma vez constata-se que as desigualdades regionais representam fator de impacto na qualidade da Educação Básica, especialmente a pública no Nordeste, que apresenta uma diferença 36,9% menor que a rede particular da mesma região.

Quadro 5

Desempenho médio na parte objetiva da prova do ENEM 2008, por situação em relação ao Ensino Médio e tipo de escola que cursou, país e regiões					
	Total			Tipo de Escola em que cursou o Ensino Médio	
	Geral	Concluintes	Egressos	Somente em Escola Pública	Somente em Escola Particular
Brasil	41,69	40,54	42,49	37,27	56,12
Norte	36,07	34,85	37,14	33,38	49,22
Nordeste	37,29	36,16	38,18	33,07	52,38
Sudeste	44,43	42,96	45,22	39,13	58,13
Sul	44,25	42,88	45,64	40,62	56,46
Centro-Oeste	40,32	39,58	41,12	36,49	54,61

O Brasil adentra o século XXI com um sistema de avaliação da Educação Básica capaz de disponibilizar informações sobre qualidade, especialmente no que se refere ao desempenho dos estudantes. Os estudos do Saeb, ao longo dos anos foram se aperfeiçoando, e hoje é possível contar com uma excelente base de dados sobre fatores extra e intraescolares associados ao desempenho escolar.

Já o Enem disponibiliza informações bastante significativas sobre competências e habilidades adquiridas pelos estudantes ao fim do Ensino Médio, última etapa da Educação Básica. Embora os dois mecanismos criados forneçam importantes referências para os conceptores de políticas públicas, por si só, não são suficientes para a definição de medidas capazes de reverter o quadro atual.

Se o problema da quantidade se consubstanciou em metas de atendimento que puderam ser alcançadas num período de tempo de uma década, o tema da qualidade educacional é assunto de alta complexidade, fenômeno multivariável, que demanda ações de natureza sistêmica e sincrônica, o que exige dos gestores públicos um esforço muito maior que o anterior.

Algumas questões que permeiam as múltiplas dimensões do processo educativo ainda estão por ser desvendadas, como: a gestão escolar, a avaliação docente, a definição de padrões básicos de funcionamento da escola, os currículos, etc.

Só 8% das escolas "tops" no Enem são públicas

Dados divulgados ontem pelo MEC apontam que apenas 8% das escolas "tops" do país no ensino médio são públicas. Ainda assim, são unidades de elite do sistema, que fazem seleção para escolher os alunos. A Folha analisou o resultado dos 1.917 melhores colégios no Enem (Exame Nacional do Ensino Médio), o que representa 10% do total. Dessas, apenas 151 são públicas (83 federais). Considerando as escolas públicas "convencionais" (excluindo as profissionalizantes, as ligadas a universidades ou que fazem seleção para ingresso), a melhor unidade da rede ficou na posição 1.935 do ranking. O colégio é estadual do Rio Grande do Sul e sofre com falta de professores. As notas servem como parte da seleção para universidades e para que os alunos saibam sua condição ao fim da educação básica. Também é utilizada para selecionar bolsistas pelo ProUni (programa federal).

A melhor escola do país é uma particular do Rio (São Bento), com média 33% acima da melhor pública "convencional" (a Frederico Benvegnu, em São Domingos do Sul, a 246 km de Porto Alegre). No ranking de todas as escolas do país, a primeira escola de São Paulo a aparecer é o colégio particular Vértice, na nova posição. Já a pública mais bem colocada é a Cefet (federal tecnológica), na 37ª. "Esse resultado tem se repetido ano a ano. Os alunos das escolas particulares têm melhor desempenho seja porque têm professores mais bem pagos, seja pela família", afirmou o presidente do Inep (instituto do MEC responsável pelo exame), Reynaldo Fernandes. "Nenhuma prova mede só a escola. Mede também o aluno, a formação dos pais e o contexto socioeconômico."

Os dados permitem quatro rankings. A Folha usou a média entre a prova objetiva e a redação, com a simulação de que todos os alunos da escola tenham feito o exame (optativo). (Fábio Takahashi da Reportagem Local/Angela Pinho da Sucursal de Brasília, Folha de São Paulo, 29/04/2009 – São Paulo SP)

3. O Brasil no contexto internacional

O país vem participando do Pisa desde a primeira edição e os resultados obtidos confirmam que a qualidade da Educação Básica oferecida encontra-se muito aquém dos indicadores obtidos pelo conjunto de países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Na avaliação em Leitura, o Brasil tem alcançado resultados que o colocam em 39º, 38º e 49º lugar no conjunto de 43, 41 e 56 países nos anos de 2000, 2003 e 2006. O caso de Matemática é um pouco mais grave, tendo o país ocupado a 42º, 41º e 54º lugar no mesmo conjunto de países. No que se refere aos conhecimentos de Ciências, a situação é semelhante (42º, 40º e 52º).

Em 2009, a situação do país ainda deixa muito a desejar em relação aos padrões internacionais nesses domínios de conhecimentos avaliados pelo Pisa, embora tenha havido pequeno crescimento. Ou seja, embora os avanços no campo do atendimento escolar representem a busca pelo cumprimento de metas assumidas desde a Conferência de Jomtien em 1990 e corroboradas em anos posteriores, estes não vieram acompanhados por padrões de qualidade satisfatórios.

No caso do Pisa procurou-se, a título de ilustração, comparar os resultados obtidos pelo Brasil com outros países da América Latina com desenvolvimento econômico similar, países ibéricos (Portugal e Espanha), Irlanda e Coreia do Sul, porque, na década de 1960, apresentavam indicadores semelhantes ao Brasil e à China, por constituir, junto com o nosso país, as

promessas de futuro. Os Gráficos 15 e 16 apresentam os dados relativos ao desempenho em Leitura e Matemática, nos anos 2000, 2003, 2006 e 2009.

Gráfico 15

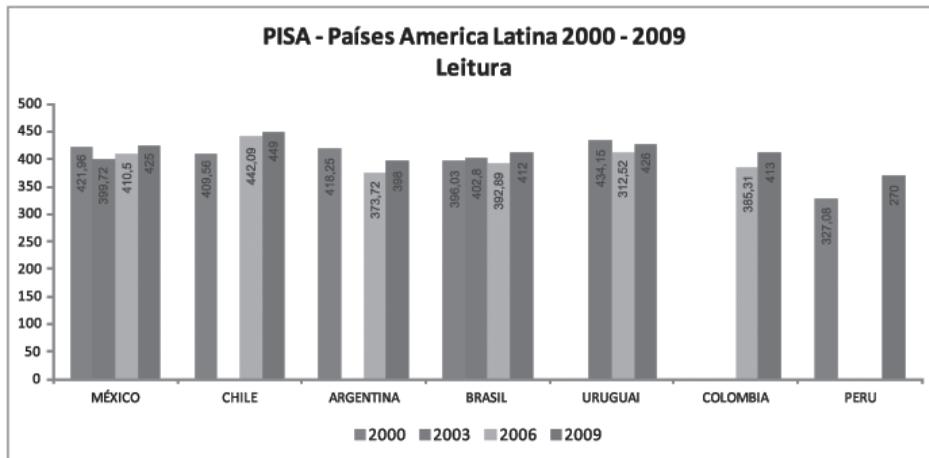
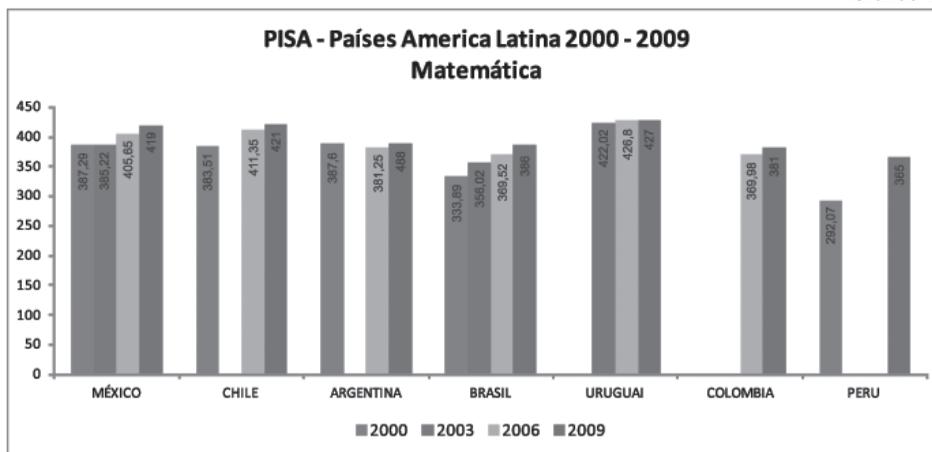


Gráfico 16



Os resultados do Brasil em Leitura, ao longo da série histórica, colocam-no como um dos piores entre os países, ganhando apenas da Argentina e do Peru, embora venha registrando sensíveis melhorias nos anos 2003 e 2009. A situação de Matemática, apesar de apresentar pequenos avanços nos resultados nas quatro aplicações do Pisa, coloca o país na frente apenas do Peru e da Colômbia. Tais dados evidenciam que o Brasil não alcançou resultados educacionais compatíveis com seu projeto de desenvolvimento econômico, fato que representa uma séria ameaça às pretensões de crescimento e reposicionamento no cenário internacional.

No Primeiro Estudo Internacional Comparativo em 1997 realizado pelo LLECE, entre os 11 países da América Latina que participaram, o Brasil ficou em 4º lugar em Linguagem nas 3ª e 4ª séries, atrás de Cuba, Argentina e Chi-

le. Em Matemática, ocupou o 3º lugar nas duas séries, perdendo para Cuba e Argentina. Há que se salientar que Cuba ocupa a 7ª posição entre os países no que se refere ao IDH e a 9ª posição no PIB per capita.

O Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (SERCE) foi aplicado em 2006 e avaliou o desempenho dos estudantes da 3ª e 6ª séries do Ensino Fundamental, nas disciplinas de Matemática, Linguagem (Leitura e Escrita) e Ciências, na América Latina e o Caribe, indagando também sobre os fatores associados a esses desempenhos.

Prova mostra problemas da Educação brasileira

Como um termômetro, o Pisa tem apontado problemas na educação brasileira em suas três edições. Disto poucos discordam. Mas, o que também divide opiniões é a causa das dificuldades apresentadas e, ainda, as soluções necessárias. Para Gaudêncio Frigotto, ao mesmo tempo que o MEC aplica, de forma continuada, avaliações que constata problemas na formação dos alunos, não adota ações efetivas para resolvê-los. "O problema é que estes testes só têm sinalizado os problemas. Enquanto não multiplicarmos, pelo menos por seis, o investimento em infraestrutura e na melhoria das condições de trabalho dos educadores, o problema vai continuar. Sem isto, na divulgação dos resultados de cada edição do Pisa, sempre veremos manchetes informando que estamos entre nos últimos lugares do ranking."

Já para Claudio de Moura Castro, o Pisa mostra que a origem da má formação dos alunos não está no quanto se gasta com o setor, e sim nas características do sistema educacional brasileiro. Para ele, o ensino sofre com práticas pedagógicas ultrapassadas e não é focado em competências tidas como elementares, como leitura, capacidade de interpretação e raciocínio lógico. "A escola é ruim. Faz tudo menos ensinar", diz Moura Castro, que aponta outra "lição" do Pisa: as mazelas da educação brasileira não são exclusivas das escolas dos mais pobres. "Alunos brasileiros de classe alta também são muito ruins e têm rendimento no Pisa inferior ao dos filhos de operários europeus. A avaliação mostra que nossa educação é ruim e para todo mundo."

Para educadores, o país vai continuar no fim do ranking – Com relação à nova edição do Exame, as perspectivas não são das mais animadoras. O professor Edson Nunes acredita que os alunos brasileiros ainda vão continuar muito distantes do topo do ranking do Pisa. "O Brasil tem virtudes enormes, mas nossos alunos passam pouco tempo estudando. Só espero que o exame seja encarado como estímulo para o país melhorar, do ponto de vista educacional." Ele acredita que mudanças são necessárias, mas que a capacidade do MEC de colocá-las em prática é limitada. "O MEC tem feito ao logo dos últimos governos o seu melhor, mas não tem sido suficiente. Até porque os ensinos fundamental e médio não são atribuição direta do governo federal e sim de estados e municípios", salientou o integrante do CNE.

Gaudêncio Frigotto vai além e diz que, sem aumentar de forma significativa o investimento na educação básica, os alunos brasileiros não terão desempenho satisfatório nem nesta, nem nas próximas edições no Pisa. "Se elevássemos o investimento médio de todas as escolas públicas do país ao padrão dos CEFETS, do Colégio Pedro II, da Escola Técnica Joaquim Venâncio, por exemplo, certamente o país evoluiria. No entanto, isto exigiria multiplicar por seis o gasto com educação e com melhoria das condições de trabalho dos professores", salientou o educador. (Renato Deccache, Folha Dirigida, 27/05/2009 – Rio de Janeiro RJ)

4. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)

Embora o Brasil tenha desenvolvido indicadores para mensurar aspectos relacionados ao processo educativo, como o desempenho de alunos e o rendimento escolar, estes dados nem sempre foram explorados e aproveitados em sua plena potencialidade.

Apesar de o Saeb existir desde o início dos anos noventa, poucos gestores públicos atuando nos sistemas de ensino, especialmente no âmbito de estados e municípios, valorizavam as informações desse exame. Seu caráter amostral criava um distanciamento entre os resultados obtidos e as escolas, uma vez que elas não se reconheciam nos dados consolidados e explicitavam certo inconformismo e descrédito em relação ao exame.

Com as alterações implementadas a partir de 2005, através da Prova Brasil, os resultados passaram a ser divulgados por escola, passo decisivo para a assimilação do Saeb pela comunidade escolar, especialmente pelos gestores e professores.

Ao divulgar os dados de cada escola através de um boletim enviado para o estabelecimento de ensino que participou do exame, sua credibilidade adquiriu maior envergadura. Na verdade, a amplitude do exame não produziu nenhuma alteração nos resultados que vinham sendo obtidos na série histórica, pelo contrário, os dados são apenas confirmados. O fato novo é que, desta feita, as escolas se reconhecem nos resultados, o que causa um forte impacto na gestão dos sistemas em todos os âmbitos.

O passo seguinte dado pelo Ministério da Educação foi a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), “um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação)” (MEC/INEP. Disponível em: <<http://www.ideb.inep.gov.br>> Acesso em: 08 fev. 2008).

A expectativa é de que com o Ideb se instaure uma política de responsabilização e de prestação de contas dos sistemas e das escolas, o que na literatura internacional vem sendo denominado de *accountability*. O termo é proveniente da língua inglesa e não possui palavra de correspondência semelhante em português.

A prestação de contas, aqui, se refere ao processo pelo qual os sujeitos informam e/ou exigem informações acerca do uso dos recursos – financeiros, humanos, materiais, etc – para a obtenção de um determinado objetivo.

A responsabilização está intimamente associada a esta condição, uma vez que ser responsável por um processo ou um resultado implica – sobretudo no setor público em uma sociedade democrática – em ter que prestar contas dos resultados e do uso dos recursos aplicados.

Segundo Fernandes (2007)

[o indicador]... possui a vantagem de ser de fácil compreensão, simples de calcular, aplicável às escolas e explícito em relação à “taxa de troca” entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes. Ou seja, o indicador torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação (p. 8).

O Ideb é calculado através de uma fórmula estatística e seus resultados são expressos numa escala de 0 (zero) a 10 (dez), indicando médias para o país, os estados, os municípios e as escolas. A média geral obtida pelo Brasil em 2005 foi 4,0 e a meta é que venha a atingir 6,0 até 2021, que é a média obtida pelos países com melhores resultados no Pisa da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Através deste índice, será possível a cada esfera da administração da educação pública ver seus resultados, estabelecer metas e comparar-se em relação aos demais.

Com base nas médias do Ideb, o Ministério da Educação planeja desenvolver uma série de ações de melhoria das redes federais, estaduais e municipais, sobretudo junto aos sistemas e escolas com mais baixos indicadores.

Do mesmo modo, há expectativas de que se venha a vincular a concessão de recursos ao estabelecimento de metas definidas em função do ano-base inicial de cálculo (2005) com projeção de um índice de melhoria para um horizonte de 15 anos (2021). O Quadro 6 mostra o Ideb atual e as metas projetadas para o país em relação ao Ensino Fundamental e ao Ensino Médio até 2021.

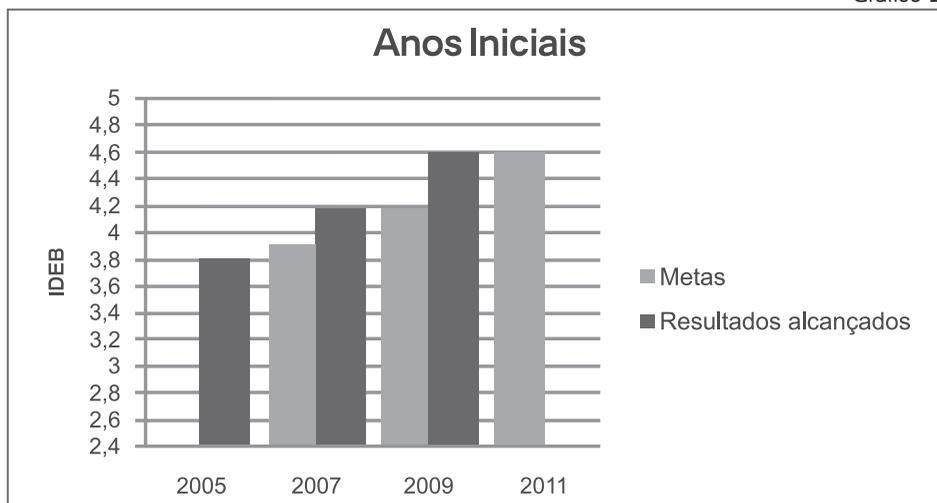
Quadro 6

IDEB 2005 e Projeções para o Brasil por localização e dependência administrativa para o Ensino Fundamental e Ensino Médio						
	Anos Iniciais do Ensino Fundamental		Anos Finais do Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	2005	2021	2005	2021	2005	2021
TOTAL	3,8	6,0	3,5	5,5	3,4	5,2
Localização						
Urbana	4,0	6,2	-	-	-	-
Rural	2,7	4,9	-	-	-	-
Dependência Administrativa						
Pública	3,6	5,8	3,2	5,2	3,1	4,9
Federal	6,4	7,8	6,3	7,6	5,6	7,0
Estadual	3,9	6,1	3,3	5,3	3,0	4,9
Municipal	3,4	5,7	3,1	5,1	2,9	4,8
Privada	5,9	7,5	5,8	7,3	5,6	7,0

Fonte: MEC/INEP. Saeb 2005 e Censo Escolar 2005 e 2006.

A série histórica do Ideb 2005-2011 mostra que os resultados alcançados para as séries iniciais do Ensino Fundamental estão superando as metas estabelecidas, como mostra o Gráfico 17.

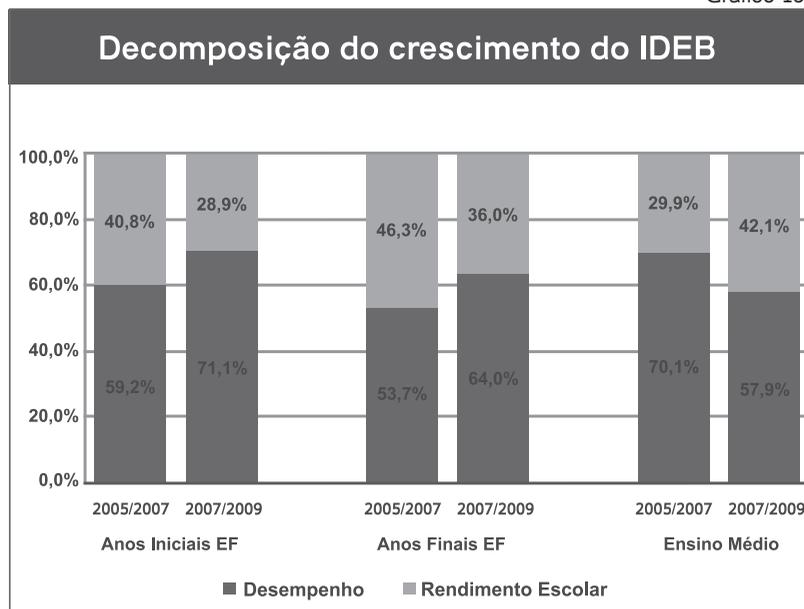
Gráfico 17



Fonte: MEC/INEP 2010

Importante também observar no Gráfico 18, que, se decomposermos o Ideb nos seus dois indicadores – desempenho e rendimento escolar –, constatamos que, em todas as situações, a evolução dos índices está mais associada aos resultados de desempenho do que aos de rendimento escolar, o que significa que o país está avançando na melhoria da qualidade da educação pública.

Gráfico 18



Fonte: MEC/INEP 2010

A partir de 2006, o Ideb foi incorporado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), através da ação Plano de Metas do PDE. Esta iniciativa representa um pacote de investimentos do governo federal no campo da educação, priorizando os municípios com os mais baixos índices de qualidade do país.

Não há dúvidas sobre a importância de um indicador, como o Ideb para monitorar a qualidade da educação, no entanto, a sua simples existência não assegura nenhum tipo de utilização, muito menos compromisso de melhorias. Os países que conseguiram melhorias substantivas nos seus sistemas educacionais o fizeram através da criação de uma política de *accountability* educacional.

Para se implantar um sistema de tal natureza são necessários, pelo menos, quatro elementos: informações, padrões, autoridade e consequências, sendo o último o elemento mais importante e complexo do sistema, uma vez que o objetivo principal é melhorar a educação e não impor castigos.

A criação do Ideb associada a um conjunto de evidências relacionado a mecanismos de controle interno e social dos recursos da educação, aponta na direção da implantação de uma política de *accountability* educacional no país, embora os documentos oficiais pouco se pronunciem sobre o assunto.

A forma velada de como tais mecanismos vêm sendo implementados pode estar associada ao fato deste modelo de responsabilização ter sido desenvolvido e adotado por países cuja ideologia é de cunho assumidamente neoliberal, enquanto o governo brasileiro, identificado com as bandeiras de esquerda, aparenta certo constrangimento público em assumir tal política.

Textos complementares



Evasão escolar: um drama a ser combatido

Depois da universalização das oportunidades de educação, o Brasil tem pela frente o desafio de garantir a permanência de crianças e jovens na escola e de aprimorar a qualidade do ensino. Dados do relatório da Unicef, intitulado "Situação da infância e adolescência brasileira – 2009 – O Direito de Aprender", divulgados no dia 9 deste mês, revelam alguns avanços no setor educacional conquistados nos últimos 15 anos e também a deficiência dos sistemas, que espelham as desigualdades sociais e econômicas do país.

Segundo o estudo, pouco mais da metade dos alunos (53,7%) conseguem completar o ensino fundamental e os dados são ainda piores no ensino médio (50,9%). Além disso, há problemas de aprendizagem: apesar de passarem em média aproximadamente dez anos na escola, os estudantes brasileiros completam com sucesso pouco mais de sete séries, portanto, menos do que a escolaridade obrigatória. Os altos índices de evasão também preocupam. Atualmente, há 680 mil crianças em idade escolar fora do ensino fundamen-

tal. Dentre os adolescentes entre 15 e 17 anos, 82,1% frequentam a escola. No entanto, desse total, 44% não concluíram o ensino fundamental e apenas 48% cursavam o ensino médio, o nível que seria adequado a essa faixa etária.

Se mais de 70% dos municípios brasileiros conseguiram atingir ou superar em 2007 as metas de evolução estabelecidas pelo Ministério da Educação (MEC) para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), as desigualdades regionais ainda permanecem. De acordo com o relatório, enquanto em Santa Catarina 99% das crianças e adolescentes têm acesso à educação, no Acre esse percentual cai para 91,3%.

Integrante da Comissão de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal, o professor Cristovam Buarque (PDT) assinala que os dados apresentados no relatório da Unicef revelam o descaso dos últimos com a educação no Brasil, por parte dos governos e também por parte da sociedade. Para o senador, conhecido como o Senador da Educação, trata-se de uma questão cultural no Brasil. "A falha está nos governos de nosso país que nunca reconheceram a necessidade de educar bem sua população. Há uma sucessão de governos que abandonam os pobres em setores como saúde, transporte e também educação. Como educação não dá voto, os políticos não se sentem obrigados a dar a atenção necessária", observa o professor da Universidade de Brasília (UnB). (Alessandra Moura Bizoni, Folha Dirigida, 23/06/2009 – Rio de Janeiro RJ)

Só 8% das escolas "tops" no Enem são públicas

Dados divulgados ontem pelo MEC apontam que apenas 8% das escolas "tops" do país no ensino médio são públicas. Ainda assim, são unidades de elite do sistema, que fazem seleção para escolher os alunos. A Folha analisou o resultado dos 1.917 melhores colégios no Enem (Exame Nacional do Ensino Médio), o que representa 10% do total. Dessas, apenas 151 são públicas (83 federais). Considerando as escolas públicas "convencionais" (excluindo as profissionalizantes, as ligadas a universidades ou que fazem seleção para ingresso), a melhor unidade da rede ficou na posição 1.935 do ranking. O colégio é estadual do Rio Grande do Sul e sofre com falta de professores. As notas servem como parte da seleção para universidades e para que os alunos saibam sua condição ao fim da educação básica. Também é utilizada para selecionar bolsistas pelo ProUni (programa federal).

A melhor escola do país é uma particular do Rio (São Bento), com média 33% acima da melhor pública "convencional" (a Frederico Benvegno, em São Domingos do Sul, a 246 km de Porto Alegre). No ranking de todas as escolas do país, a primeira escola de São Paulo a aparecer é o colégio particular Vértice, na nova posição. Já a pública mais bem colocada é a Cefet (federal tecnológica), na 37ª. "Esse resultado tem se repetido ano a ano. Os alunos das escolas particulares têm melhor desempenho seja porque têm professores mais bem pagos, seja pela família", afirmou o presidente do Inep (instituto do MEC responsável pelo exame), Reynaldo Fernandes. "Nenhuma prova mede só a escola. Mede também o aluno, a formação dos pais e o contexto socioeconômico."

Os dados permitem quatro rankings. A Folha usou a média entre a prova objetiva e a redação, com a simulação de que todos os alunos da escola tenham feito o exame (optativo). (Fábio Takahashi da Reportagem Local/Angela Pinho da Sucursal de Brasília, Folha de São Paulo, 29/04/2009 - São Paulo SP)

Prova mostra problemas da Educação brasileira

Como um termômetro, o Pisa tem apontado problemas na educação brasileira em suas três edições. Disto poucos discordam. Mas, o que também divide opiniões é a causa das dificuldades apresentadas e, ainda, as soluções necessárias. Para Gaudêncio Frigotto, ao mesmo tempo que o MEC aplica, de forma continuada, avaliações que constata problemas na formação dos alunos, não adota ações efetivas para resolvê-los. "O problema é que estes testes só têm sinalizado os problemas. Enquanto não multiplicarmos, pelo menos por seis,

o investimento em infraestrutura e na melhoria das condições de trabalho dos educadores, o problema vai continuar. Sem isto, na divulgação dos resultados de cada edição do Pisa, sempre veremos manchetes informando que estamos entre os últimos lugares do ranking."

Já para Cláudio de Moura Castro, o Pisa mostra que a origem da má formação dos alunos não está no quanto se gasta com o setor, e sim nas características do sistema educacional brasileiro. Para ele, o ensino sofre com práticas pedagógicas ultrapassadas e não é focado em competências tidas como elementares, como leitura, capacidade de interpretação e raciocínio lógico. "A escola é ruim. Faz tudo menos ensinar", diz Moura Castro, que aponta outra "lição" do Pisa: as mazelas da educação brasileira não são exclusivas das escolas dos mais pobres. "Alunos brasileiros de classe alta também são muito ruins e têm rendimento no Pisa inferior ao dos filhos de operários europeus. A avaliação mostra que nossa educação é ruim e para todo mundo."

Para educadores, o país vai continuar no fim do ranking – Com relação à nova edição do Exame, as perspectivas não são das mais animadoras. O professor Edson Nunes acredita que os alunos brasileiros ainda vão continuar muito distantes do topo do ranking do Pisa. "O Brasil tem virtudes enormes, mas nossos alunos passam pouco tempo estudando. Só espero que o exame seja encarado como estímulo para o país melhorar, do ponto de vista educacional." Ele acredita que mudanças são necessárias, mas que a capacidade do MEC de colocá-las em prática é limitada. "O MEC tem feito ao longo dos últimos governos o seu melhor, mas não tem sido suficiente. Até porque os ensinos fundamental e médio não são atribuição direta do governo federal e sim de estados e municípios", salientou o integrante do CNE.

Gaudêncio Frigotto vai além e diz que, sem aumentar de forma significativa o investimento na educação básica, os alunos brasileiros não terão desempenho satisfatório nem nesta, nem nas próximas edições no Pisa. "Se elevássemos o investimento médio de todas as escolas públicas do país ao padrão dos CEFETS, do Colégio Pedro II, da Escola Técnica Joaquim Venâncio, por exemplo, certamente o país evoluiria. No entanto, isto exigiria multiplicar por seis o gasto com educação e com melhoria das condições de trabalho dos professores", salientou o educador. (Renato Deccache, Folha Dirigida, 27/05/2009 – Rio de Janeiro RJ)

Síntese do capítulo



Neste capítulo foi discutido o conceito de qualidade do sistema educacional e apresentado um conjunto de indicadores considerados relevantes para aferir se um sistema educacional apresenta atributos que apontam para a qualidade ou não.

As taxas de rendimento escolar (aprovação, reprovação e abandono) e os sistemas de avaliação de desempenho escolar – internacionais e nacionais – Pisa, LLECE, Saeb e Enem mostram as dificuldades que o sistema de educação pública do Brasil vem enfrentando no que tange aos indicadores de qualidade.

Contextualiza também a criação do Ideb e as evidências que apontam para a criação de uma política de *accountability* educacional que está em andamento no país, discutindo sobre os resultados obtidos na série histórica 2005-2011.

Atividades de avaliação



1. Com base nas informações apresentadas neste capítulo, leia a passagem de texto a seguir e expresse seu ponto de vista sobre o assunto.

“Um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que aqueles que concluem essa etapa atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Por seu lado, um sistema em que os alunos concluem o ensino médio no período correto não é de interesse caso eles aprendam muito pouco. Em suma, um sistema ideal seria aquele no qual todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem os estudos precocemente e, ao final de tudo, aprendessem. No Brasil, a questão do acesso está praticamente resolvida, uma vez que quase a totalidade das crianças ingressa no sistema educacional. Nosso problema ainda reside nas altas taxas de repetência, na elevada proporção de adolescentes que abandonam a escola sem concluir a educação básica e na baixa proficiência obtida por nossos estudantes em exames padronizados”. (FERNANDES, 2007, p. 7. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br>> Acesso em: 08/fev. 2008)

2. A que você atribui o crescimento das taxas de reprovação no Ensino Fundamental e Ensino Médio nos últimos anos? Poderiam esses resultados estar associados com a sistemática de avaliação utilizada pelos docentes?
3. Se você fosse diretor de uma escola, como agiria para melhorar o seu Ideb:
 - a) Atuaria, primeiramente, melhorando a taxa de aprovação?
 - b) Não se preocuparia em melhorar a taxa de aprovação, e atuaria na melhoria dos resultados de desempenho dos alunos?
 - c) Atuaria, simultaneamente, nos dois indicadores (aprovação e desempenho)?

A partir da opção que você escolheu, descreva três ações que desenvolveria ao longo do ano letivo para obter o resultado desejado.

Leituras, filmes e sites



Leitura

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Reynaldo Fernandes. MEC/INEP. 2007. Disponível no site www.inep.gov.br/publicacoes.

BECKER, F. R. “Avaliação educacional em larga escala: a experiência brasileira”. **Revista Ibero-Americana de Educação**. n. 53/1. 2010. Disponível em: <[http://www.rieoei.org/deloslectores/3684 Becker.pdf](http://www.rieoei.org/deloslectores/3684%20Becker.pdf)> Acesso em: 03 jul. 2010.

PERONI, V. M. V. "Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado". **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 25 n. 2. Mai./ago. 2009, p. 285-300.

A Qualidade da Educação: conceitos e definições. Luiz Fernandes Dourado (Coordenador), João Ferreira de Oliveira, Catarina de Almeida Santos MEC/INEP. 2007. Disponível no site www.inep.gov.br/publicacoes.

Aprendizagem para o mundo de amanhã – primeiros resultados do Pisa 2003. OCDE (2005). São Paulo. Editora Moderna. Este relatório comenta os resultados do exame aplicado em 2003 estabelecendo relações entre países e variáveis educacionais pesquisadas pelo Pisa.

Sites

Os interessados em ter acesso às bases de dados educacionais, bem como às publicações que envolvem o assunto, precisam visitar constantemente os seguintes endereços eletrônicos.

www.mec.gov.br

www.inep.gov.br

<http://portal.unesco.org/es>

www.deolhonaeducacao.org.br



Capítulo

6

Professores e Gestão da Escola

Objetivos

- Reconhecer a importância dos professores nos processos educativos.
- Aprofundar o entendimento sobre pesquisas internacionais e nacionais que evidenciam a relevância do papel docente nos resultados de desempenho.
- Compreender o contexto em que emerge as discussões sobre um novo perfil para os professores e sua formação inicial e continuada.
- Conhecer experiências de outros sistemas escolares.

Introdução

Neste livro tratamos de temas diversos da estrutura e do funcionamento do ensino. Estudamos conceitos, legislação e financiamento da educação; aprofundamos informações sobre diversos indicadores da Educação Básica, considerando aspectos quantitativos e qualitativos.

Esses assuntos são importantes e indispensáveis para compreender o contexto mais geral da educação brasileira e da escola, em particular. Isto porque é na escola que tudo acontece. E, como bem dizem os versos de Leci Brandão, é “na sala de aula que se forma um cidadão” e que “se muda uma nação”. Por isso mesmo, neste capítulo iremos nos deter sobre aspectos relativos aos professores e à gestão da escola. Como ponto de partida é importante fazer algumas considerações introdutórias a respeito do tema.

Começemos por lembrar que a especificidade da escola reside no fato de constituir-se enquanto espaço para onde convergem estudantes e professores, configurando-se como uma “comunidade de aprendizes” (VIEIRA, 2006). Quando falamos da função social da escola (PENIN & VIEIRA, 2002), estamos nos referindo ao fato de que esta é a instituição social que a humanidade reservou para transmitir ideias e valores necessários à construção da cidadania.

Na sociedade do conhecimento, mais do que em qualquer momento anterior da história, a escola reafirma-se como espaço de transmissão de sa-



beres que levem a “aprender a ser”, “aprender a conviver”, “aprender a conhecer” e “aprender a fazer” (UNESCO, 1999).

Sua razão de existir está intrinsecamente ligada à tarefa primordial de bem ensinar e aprender. Gestão escolar bem sucedida, portanto, é aquela voltada para a aprendizagem de todos os alunos, questão central no debate sobre o desafio de promover a educação da população brasileira. Como vimos na primeira parte deste livro (Capítulos 1 e 2), a gestão é um componente fundamental do sucesso escolar.

É inegável que as condições para o exercício da gestão variam de forma significativa de contexto para contexto e de situação para situação. Não é a mesma coisa gerir uma unidade com estrutura satisfatória ou insatisfatória. É oportuno, porém, retomar algo que dissemos no Capítulo 1 a gestão é feita na interação com o outro e depende, sobretudo, de pessoas.

Só se muda a partir da disposição das pessoas. Sem interesse e compromisso com a mudança não há boa estrutura que por si possa fazer a escola funcionar bem. Por isso mesmo, quando falamos em gestão para o sucesso escolar, estamos tratando de uma gestão na qual o compromisso com a aprendizagem orienta todo o trabalho desenvolvido.

Cabe aqui, contudo, uma ressalva: o compromisso não é o único requisito para o sucesso escolar. Como vimos, a gestão tem várias dimensões, dependendo de condições materiais para o seu êxito. O compromisso de gestores e professores, portanto, caminha lado a lado com a existência de recursos humanos, financeiros e pedagógicos necessários ao pleno funcionamento da escola. Os professores exercem papel fundamental nesse processo.

Sendo a escola um lugar de encontro e de diálogo entre pessoas, sua matéria prima são os professores. Por isso mesmo, um recente documento internacional de pesquisa sobre a educação, o *Relatório Mc Kinsey & Company: How the world's best-performing school systems come out on top* (2007) destaca que “uma escola é tão boa quanto são seus professores”. Voltaremos a esta constatação no decorrer do capítulo.

Em princípio vale destacar que professores são importantes, mas, sozinhos, não fazem a mudança. Daí a relevância de uma gestão comprometida e eficaz. A ideia remete ao velho ditado popular de que “uma andorinha sozinha não faz verão”. De fato. O anúncio do verão é sempre tarefa para incontáveis bandos de andorinhas.

Mais apropriado seria dizer, assim, que uma escola é tão boa quanto são os seus recursos humanos – professores, por certo, mas também gestores e outros membros da equipe escolar. Independentemente da posição que ocupam, todas as pessoas que trabalham numa escola de alguma forma desempenham funções educativas – do auxiliar que abre o portão ao diretor. Feitas estas observações, é hora de seguir adiante na reflexão sobre o tema.

1. A importância dos professores

O estudo *Aprova Brasil*, que retomaremos no Capítulo 7, realizado pelo Ministério da Educação e pelo Unicef, sintetiza de forma clara a importância do professor na passagem a seguir:

O professor e a professora têm um papel central no processo educativo. Além de sua tarefa específica de coordenar as atividades cotidianas do aprender e da maior convivência e interação com os alunos, é para eles que são dirigidas as expectativas de aprendizagem, de reconhecimento, de afetividade, de superação e de vivências dos alunos.

Todo projeto pedagógico depende das condições objetivas que a política pública oferece e da competência, compromisso profissional e consciência ética de todos os profissionais envolvidos.

No caso dos professores, esses fatores tornam-se mais cruciais, porque é ele ou ela quem estabelece os vínculos, orienta as ações e, junto com as crianças e os adolescentes, determina o ritmo do processo de aprendizagem. Não será exagero dizer que o professor é a alma do processo educativo (MEC/UNICEF, 2006, p. 79).

A educação é empreendimento que requer cuidado, determinação, paciência e, sobretudo, continuidade. Para os não especialistas na matéria, pode até parecer que o ato educativo é simples. Não é. Educar é uma tarefa complexa que envolve um aparato técnico e financeiro sem comparativo em outras esferas da produção humana.

Em toda e qualquer sociedade, a estrutura e o funcionamento da máquina da educação tende a ser aquela que demanda maior inversão de recursos e de pessoal. Como vimos no capítulo sobre financiamento, no caso brasileiro, os custos da educação de estados e municípios consomem, pelo menos, 1/4 do orçamento público. Ainda assim, é senso comum entre os gestores públicos que os recursos para a educação são insuficientes.

O maior contingente de pessoal da administração pública é o da educação. A importância dos professores decorre, portanto, não apenas de sua função imprescindível de educar uma nação, mas também da força de trabalho que representam. Por isso mesmo, os movimentos em defesa da categoria do magistério tendem a ganhar manchetes da mídia falada, escrita e eletrônica.

Em poucos países do mundo, os salários de professores são elevados. De uma maneira geral, pode-se dizer que professores costumam ganhar pouco e trabalhar muito. Há, entretanto, vozes discordantes nessa matéria. Estas afirmam que, ao contrário do que se pensa, professores ganham muito para o pouco que fazem (IOSCHPE, 2007; CASTRO, 2008). Verdade ou mentira? Onde estaria a razão?



As pesquisas sobre o tema evidenciam que os professores tendem a trabalhar muito, ganhar pouco e enfrentar adversas condições de trabalho. Na maior parte dos países, os salários são baixos e não há indicações de que esta tendência venha a ser revertida em curto prazo (OCDE, 2006). Os países com bons resultados em matéria de desempenho escolar, contudo, costumam valorizar seus professores, seja através de expressões pecuniárias ou do reconhecimento social do status da profissão, valor simbólico determinante para a autoestima dos que exercem o magistério.

Há países que efetivamente remuneram bem seus docentes e têm estratégias diferenciadas de recrutamento. O relatório antes mencionado (Mc KINSEY, 2007) revela que os países com melhor desempenho escolar apresentam três características em comum:

1. Selecionam as pessoas certas para se tornarem professores.
2. Têm êxito na formação de professores eficazes.
3. Asseguram que o sistema é capaz de oferecer o melhor ensino possível a todas as crianças (MC KINSEY & COMPANY, 2007, p. 5. Tradução da autora).

O relatório pode ser acessado na internet e não está aqui em questão a crítica ou o aprofundamento de seus detalhes. O que interessa do ponto de vista metodológico são os possíveis nexos a estabelecer entre esses três traços e a realidade brasileira. Em que medida podemos afirmar que temos sido capazes de selecionar as pessoas certas para o exercício da profissão, de torná-los docentes eficazes e promovermos o melhor ensino possível para todas as crianças?

Os indicadores educacionais apresentados pelo país sugerem a ausência das características citadas pelo relatório no sistema escolar. Nesse sentido, uma pergunta adicional caberia: Diante de tais circunstâncias, o país tem chance de reverter tal situação? O caminho trilhado por sistemas que lograram êxito na promoção da escola de qualidade para todos pode ser replicado? É possível. Para que isto ocorra, porém, são necessárias mudanças profundas no sistema educacional brasileiro, aí incluindo medidas relativas aos professores, à sua formação e remuneração.

Nas últimas décadas, transformações significativas têm ocorrido nas mais diversas esferas da produção humana. A educação não está à margem desse processo. Tais observações remetem à necessidade de conhecer um pouco mais de perto o contexto em que atuam os professores, examinando elementos de alguns cenários de reforma que exercem impacto sobre o magistério.



Saiba mais



Para Unesco, situação do professor é crítica

Num dos mais completos relatos já feitos sobre a situação do professor brasileiro, a UNESCO aponta que a situação é bastante crítica, e não apenas por causa dos baixos salários. Além de a carreira, que emprega 2,8 milhões de pessoas no país, não ser atrativa para os jovens de maior nível socioeconômico, os alunos que ingressam em cursos de pedagogia e licenciaturas recebem uma formação que enfatiza pouco a relação entre teoria e prática. Eles se formam principalmente em instituições particulares, à noite, e poucos passam por atividades de estágio bem coordenadas antes de começarem a dar aulas. Para mostrar esse quadro complexo, as pesquisadoras da Fundação Carlos Chagas Bernadette Gatti e Elba Barretto usaram várias bases de dados sobre professores no país.

Escolaridade – Do questionário que é aplicado aos alunos que fazem o ENADE (exame que avalia a educação superior), elas destacaram, entre outros fatos, que os universitários de cursos de licenciatura e pedagogia vêm de famílias mais pobres, com menor bagagem cultural. Quase metade (50,6%) tem pais sem nenhuma escolaridade ou que chegaram apenas à 4ª série do ensino fundamental. Entre alunos dos cursos de medicina, por exemplo, esse percentual é de 7,1%. Na carreira de enfermagem, a proporção é de 37,7%. "São jovens em ascensão social, e é preciso aproveitar o potencial deles, que buscam na universidade enriquecer sua bagagem sociocultural. Para isso, no entanto, é fundamental mexer nas grades curriculares dos cursos que formam professores, que deixam muito a desejar", diz Bernadette Gatti.

Para chegar a essa conclusão, o relatório detalha uma pesquisa da Fundação Carlos Chagas, feita com apoio da Fundação Victor Civita, que analisou a estrutura curricular e as ementas de 165 cursos de pedagogia e licenciaturas. Num trecho do relatório, as autoras destacam que as "ementas dos cursos frequentemente expressam preocupação com o porquê ensinar, o que pode contribuir para evitar que conteúdos se transformem em meros receituários, mas só de forma muito incipiente registram o quê e como ensinar." A proporção de horas dedicadas à formação específica, por exemplo, não passa de 30% nesses cursos. "A formação é precária, com pouca ênfase na relação entre teoria e prática. E não há acompanhamento adequado dos estágios. Fazer isso de maneira benfeita tem um custo alto, pois envolve um professor designado para acompanhar cada estudante em seu projeto. Muitas faculdades privadas não estão dispostas a arcar com isso", critica a pesquisadora.

Salário – Célio da Cunha, assessor especial da UNESCO, afirma que o relatório deixa muito evidente que a questão salarial é importante, mas que a valorização do trabalho do professor não se restringe a isso. "Salários, apenas, não operam milagres. De que adianta aumentar os rendimentos do professor, se ele continuar a ser formado da mesma maneira?", indaga Cunha. Ele afirma que a dificuldade de valorizar a carreira do magistério não é um desafio apenas do Brasil.

No entanto, na comparação com países desenvolvidos, os rendimentos dos professores brasileiros ficam muito abaixo de seus colegas europeus, por exemplo. "E o que agrava mais a situação dos professores brasileiros e de outros países menos desenvolvidos é que, na Europa, os serviços públicos de saúde e educação são de alta qualidade, o que não acontece no Brasil, onde parte da renda acaba sendo destinada a suprir essa deficiência." (Da Sucursal do Rio, Folha de São Paulo, 04/10/2009 - São Paulo SP)

2. Professores em cenários de reforma

O mundo atravessa uma fase de mudanças profundas nas formas de organização da vida, cujos impactos na educação começam a ser vislumbrados e mais bem compreendidos. Esses “cenários de reforma” (VIEIRA, 2002) têm exercido inegáveis efeitos sobre a formação e o trabalho dos professores.

Uma das marcas irrefutáveis da contemporaneidade é o processo de globalização. Se, em determinadas esferas da vida, a exemplo da indústria cultural e de bens e serviços, esta realidade é visível, em outros casos, tal inserção é menos evidente, mas nem por isso ausente. As mudanças advindas das transformações suscitadas por esta nova ordem podem não atingir o sistema educacional no mesmo ritmo de outras áreas.

A legislação brasileira procura incorporar essa perspectiva de mudança. A LDB, por exemplo, ao tratar da valorização dos profissionais da educação, inclui a avaliação do desempenho como um critério de progressão funcional (LDB, Art. 67, IV). Embora não aprofundada, a questão é mencionada no diagnóstico do magistério da Educação Básica apresentado no PNE.

Outro desdobramento do avanço do processo de globalização articula-se com a difusão de uma concepção de educação ao longo da vida, assentada nos chamados quatro pilares da aprendizagem – aprender a viver juntos, aprender a conhecer, aprender a fazer e aprender a ser – tratados pelo Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI (UNESCO, 1999).

Neste contexto colocam-se demandas de um profissional do magistério capaz de aprender a aprender e de uma formação de base generalista. As políticas de formação, todavia, ainda permanecem muito arraigadas a modelos tradicionais, ignorando necessidades de qualificação docente em sintonia com um mundo em transformação.

No caso brasileiro, em particular, tais circunstâncias agravam-se pela existência de condições educacionais ainda bastante abaixo dos padrões atingidos por países em patamares semelhantes ou mesmo inferiores de desenvolvimento econômico. Esta situação se expressa na incapacidade de universalizar a Educação Básica para todos os segmentos da população, assim como na qualidade da educação escolar e da própria formação docente.

Para não entrar no mérito da questão, e observando o problema apenas sob um prisma quantitativo, basta lembrar que a formação de nível superior ainda não é generalizada para os professores do Ensino Fundamental, como se pode ver nos Gráficos 19 e 20 a seguir.

Gráfico 19
Percentual de funções docentes com Nível Superior Completo nas séries iniciais do Ensino Fundamental, no Brasil e Regiões, no período de 1995-2009

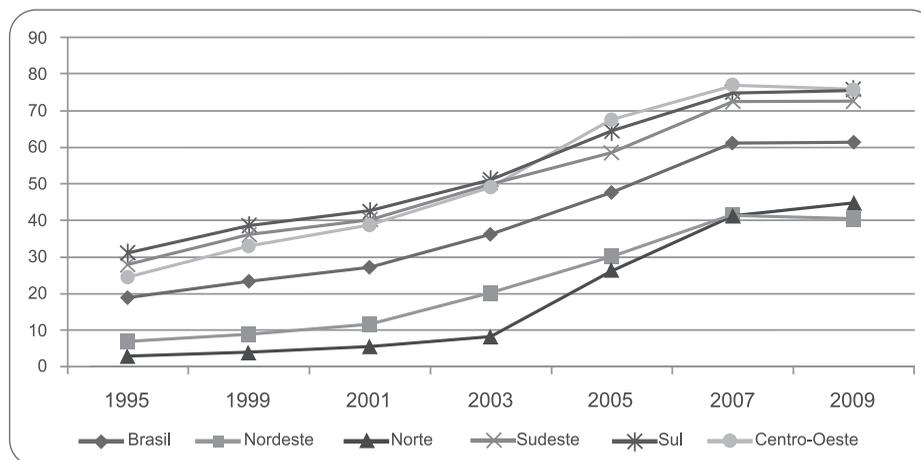
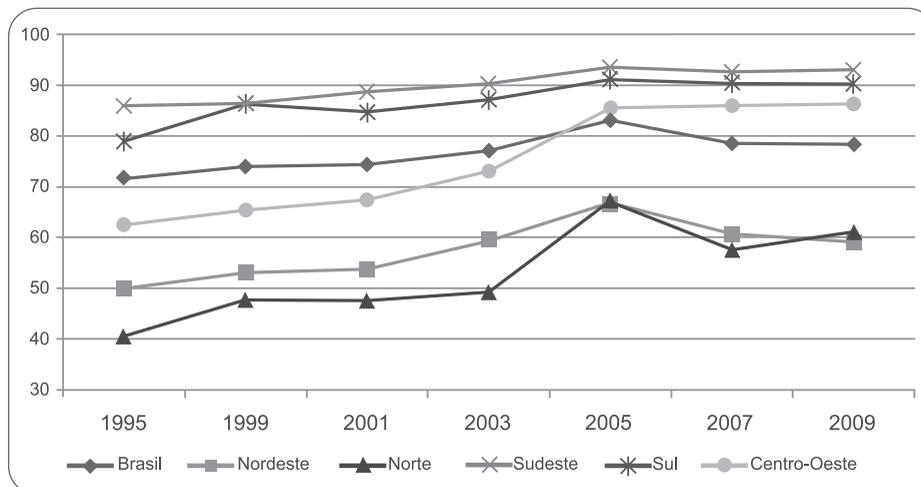


Gráfico 20
Funções docentes com Nível Superior Completo nas Séries Finais EF em % no Brasil e Regiões, no período de 1995-2011



O período 1995-2009 registra um expressivo crescimento de professores que atuam nas séries iniciais do Ensino Fundamental com formação de nível superior no país – de 152.587 (18,8%) docentes para 442.083 (61,3%). Mais uma vez são as regiões Norte e Nordeste as que, em 2009, apresentam menores percentuais (44,7% e 40,4%) de docentes nesta situação, evidenciando que as desigualdades regionais se dão em todos os espectros da política educacional.

No que diz respeito às séries finais do Ensino Fundamental, em 1995, 429.829 (71,8%) docentes eram portadores de diplomas de nível superior. Em 2009, este número cresce para 614.695 (78,5%) de professores com forma-

ção superior, com as regiões Norte e Nordeste apresentando, mais uma vez os mais baixos percentuais (61,1% x 59,2%).

Embora os valores relativos encontrem-se em patamares minimamente satisfatórios, constata-se que muitos profissionais não atuam na sua área de formação, sendo comum encontrar professores habilitados em Pedagogia ensinando disciplinas como Matemática, Geografia, Língua Portuguesa, Ciências, contrariando as exigências estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) acerca da formação adequada para o exercício do magistério.

Tal situação aponta para a necessidade de manutenção de programas de formação inicial em serviço por parte dos governos, como forma de caminhar rumo ao atendimento das exigências legais quanto à qualificação profissional.

Visando equacionar tal problema, o governo federal tem concebido iniciativas diversas de qualificação do magistério, a exemplo do Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação), no âmbito do Fundescola, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso (1997).

Com o objetivo de promover a “habilitação de professores sem a titulação mínima legalmente exigida”, desde sua origem já habilitou em nível médio mais de 30 mil professores que atuam no Ensino Fundamental nos estados do Norte e Nordeste (Disponível em: <<http://proformacao.proinfo.mec.gov.br>> Acesso em: 31/01/2008).

Com o governo Lula outras iniciativas viriam, entre elas: o Programa de Formação Continuada de Professores das séries iniciais do Ensino Fundamental (Pró-Letramento), o Programa de Formação Inicial para Professores em exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio (Pró-Licenciatura) e o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil). Esses programas têm em comum o objetivo de suprir deficiências na formação dos profissionais das referidas etapas da Educação Básica.

Em janeiro de 2009, o MEC através do Decreto Nº 6.755 institui a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de organizar os Planos Estratégicos da formação inicial e continuada, com base em arranjos educacionais acordados nos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente.

O Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) é resultado de um conjunto de ações do MEC, em colaboração com as secretarias de educação dos estados e municípios e as instituições públicas de educação superior neles sediadas, para ministrar cursos superiores gratuitos e de qualidade a professores em exercício das escolas públicas sem formação adequada de acordo com a LDB, de 1996.

O MEC delegou à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) a responsabilidade pela indução, fomento e avaliação dos cursos no âmbito do PARFOR. Todas as licenciaturas das áreas de conheci-

mento da educação básica serão ministradas no PARFOR, nas modalidades presencial e a distância: cursos de 1ª Licenciatura para professores sem graduação, de 2ª Licenciatura para licenciados atuando fora da área de formação e de Formação Pedagógica, para bacharéis sem licenciatura. (Disponível em <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor>. Acesso em: 2010)

Embora existam outras iniciativas a destacar, as informações sobre os programas acima evidenciam uma marcante presença do governo federal na definição das políticas de formação de professores, situação que, em muitos casos, é viabilizada através de recursos advindos de empréstimos internacionais, como já destacados em capítulo anterior.

As iniciativas desenvolvidas com recursos de empréstimos internacionais tendem a priorizar ações focalizadas de formação, a exemplo do Proformação, antes referido, do Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar) e do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime).

O Gestar “é um programa de formação continuada na modalidade presencial e semipresencial para capacitação de professores de 1ª a 5ª série (Gestar I) e 6ª a 9ª série (Gestar II) das disciplinas Matemática e Língua Portuguesa. O Gestar representa um conjunto de ações pedagógicas que incluem discussões sobre questões prático-teóricas, sugestões de atividades de apoio e avaliações diagnósticas do processo ensino-aprendizagem”

O Pradime¹⁶ é uma iniciativa do Ministério da Educação (MEC), em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais (Undime), direcionada para a formação de gestores municipais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Ao financiarem projetos de educação, por suposto, as agências internacionais exercem influência sobre o perfil dos profissionais a serem formados. Assim, muitas vezes, as prioridades das iniciativas educacionais desenvolvidas com seu apoio podem ser estabelecidas sem a plena sintonia com as necessidades locais. Como se viu, muitos projetos desenvolvidos com apoio de tais agências têm priorizado programas de curta duração o que, como o Saeb tem revelado, não costuma surtir efeitos duradouros sobre a aprendizagem e o rendimento escolar.

Nas agendas pactuadas no cenário internacional, em contrapartida, descobre-se que, sem o professor, a educação pouco pode avançar. Mas a distância entre a intenção e o gesto de valorizar se faz sentir. Entre os compromissos firmados pelo Fórum Mundial da Educação (Dakar-Senegal, 2000), que deu continuidade à agenda da Conferência de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990), está o de “melhorar o status, a autoestima e o profissionalismo dos professores” (UNESCO, 2001). Num cenário de reforma como o que ora nos deparamos, convenhamos, – parece pouco.

¹⁶Para maiores informações, consultar: <http://www.fundescola.org.br> e <http://pradime.mec.gov.br>.

3. Aprendendo com outros sistemas escolares

O advento e a difusão de sistemas internacionais de avaliação tem propiciado um interesse crescente pelo conhecimento das estratégias utilizadas em diferentes contextos, visando a adoção de políticas de educação de qualidade para todos. Exemplo recente neste sentido é o já referido relatório da Mc Kinsey & Company: *How the world's best-performing school systems come out on top*, publicado em setembro de 2007.

Debruçando-se sobre 25 sistemas escolares internacionais, neles incluindo os dez de melhor desempenho, o estudo constatou que eles têm em comum políticas inovadoras de recrutamento e formação de professores.

Sem a menor sombra de dúvida, nos diferentes contextos, as políticas de educação resultam de um complexo conjunto de circunstâncias de caráter histórico e cultural. Todos os países que têm obtido respostas positivas do ponto de vista da melhoria de seus sistemas, contudo, compartilham um pacto pela educação, que ultrapassa governos e toma a educação como projeto de longo prazo. A escola de qualidade para todos, nesses casos, é projeto de Estado e não de governo. E se isto não faz toda a diferença, com certeza, faz muita.

Para além do que já se viu em relação ao tema, outros elementos podem ser destacados. Examinemos considerações de recente relatório de pesquisa desenvolvido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), elaborado com a finalidade de subsidiar governos e organizações na concepção de políticas eficazes. O estudo reforça algumas teses do senso comum, assim como evidências de pesquisas no campo. Comentaremos duas delas. A primeira diz respeito ao fato de que:

A qualidade da docência é determinada não só pela 'qualidade' dos professores – embora esta seja claramente fundamental –, mas também pelo ambiente em que esses profissionais atuam. Professores eficazes talvez não atinjam seu potencial em contextos que não ofereçam apoio adequado ou desafios, assim como recompensas suficientes (OCDE, 2006, p. 10).

A segunda consideração destaca que “Para atrair e reter professores eficazes, as iniciativas de políticas devem determinar o recrutamento de pessoas competentes para a profissão e também oferecer apoio e incentivos para o desenvolvimento profissional e o desenvolvimento contínuo em todos os níveis” (Id. Ibid.). Isto posto, é oportuno lembrar que para mudar seus indicadores educacionais o Brasil precisa desenvolver políticas inovadoras nesta direção.

As estratégias de recrutamento e de formação adotadas pelo país, contudo, parecem indicar que estamos apenas fazendo mais do mesmo. A literatura internacional e nacional tem mostrado que estamos longe de atingir patamares de desenvolvimento de outros sistemas, até mesmo da América Latina.

Recursos incalculáveis têm sido investidos em esforços no sentido de ampliar a oferta de educação e promover a melhoria de sua qualidade. A formação de professores e de gestores tem respondido por parcela considerável desses investimentos.

Embora ainda existam professores leigos, os indicadores sobre qualificação docente nos últimos dez anos revelam expressivo aumento dos níveis de formação do professorado em todo o país. De 708.793 funções docentes com ensino superior completo no ensino fundamental (1999), passou-se para 1.224.456 (2006).

Entretanto, a julgar pelos números, mais formação não tem se traduzido em mais aprendizagem. Isto significa dizer que, sim, na prática continuamos “reiventando a roda”: as políticas de formação desenvolvidas no período não têm tido o necessário êxito em equacionar os problemas de aprendizagem de nossas crianças e jovens.

Mesmo investindo um percentual do PIB similar a de países bem sucedidos em educação, o Brasil tem apresentado resultados que evidenciam o fracasso de suas políticas (VIEIRA e VIDAL, 2007). Assim, é hora de aprender com outras realidades e de incorporar novas alternativas para equacionar velhos problemas. Os exemplos de sistemas eficazes apontam caminhos a considerar.

Saiba mais



Nota zero em gestão

Está provado que a presença de um bom diretor não é apenas desejável – mas decisiva – para um elevado nível de ensino numa escola, seja ela pública, seja particular. Por isso, merece atenção uma nova pesquisa que traz à luz o mais completo perfil já feito sobre esses profissionais no país. Antes do levantamento, que ouviu 400 diretores de colégios públicos no país inteiro, o conhecimento que se tinha sobre eles era, basicamente, intuitivo. Agora, tratou-se de mensurar a realidade – e dimensionar os problemas.

Logo de saída, a pesquisa, conduzida pelo Ibope em parceria com a Fundação Victor Civita, mostra que 64% dos diretores reconhecem, sem rodeios, não estar suficientemente preparados para exercer o cargo que ocupam. Quando eles versam sobre o ofício, as fragilidades ficam ainda mais evidentes. A pesquisa indica que os diretores não costumam basear suas decisões em nenhuma meta acadêmica e chegam a ignorar a nota de sua escola nos rankings oficiais.

Talvez o mais preocupante de todos os dados, no entanto, diga respeito à visão que eles têm da função: apenas 2% deles se sentem responsáveis pelos maus resultados de sua própria escola, ao passo que os outros 98% culpam pais, professores, alunos, o colégio e até o governo. Conclui o especialista Francisco Soares, da Universidade Federal de Minas Gerais: “É preciso mudar urgentemente esse cenário para começar a pensar em bom ensino”.

Não é tarefa simples. Há, no Brasil, pelo menos dois grandes obstáculos. A começar pela formação dos diretores – a maioria egressa da carreira de professor –, dos quais não se requer nenhuma experiência como gestores nem a passagem por um curso em que desenvolvam

habilidades como a liderança de equipe. A pesquisa mostra que 21% deles só estão no cargo porque algum político os indicou, enquanto apenas 5% ascenderam por critérios técnicos. "Não há no país um sistema eficiente para escolher e treinar profissionais de modo que se tornem bons líderes nas escolas", avalia Mário Aquino, especialista em administração pública.

O segundo ponto que atrapalha no Brasil é o excesso de tarefas burocráticas delegadas aos diretores, situação que leva a uma total inversão de prioridades. Para 90% deles, a supervisão da merenda fornecida pelo governo é uma das atividades que mais consomem tempo, além da limpeza do prédio e da fiscalização na entrega do material didático pelas secretarias de ensino. São informações que escancaram a absoluta desconexão dos diretores brasileiros com a sala de aula. "Só sobra tempo para a educação se eu deixar de lado as tarefas administrativas pelas quais também sou cobrada", resume Maria de Fátima Borges, 55 anos, diretora da escola Olavo Pezzotti, em São Paulo. "Estou sempre devendo relatórios à secretaria."

Aos diretores brasileiros, faltam praticamente todos os pré-requisitos que os especialistas definem como básicos para o desempenho da função. Além de boa formação e experiência em gestão, já se sabe que o diretor deve conseguir manter sua atenção voltada para as salas de aula e ser capaz de traçar objetivos acadêmicos claros, que servirão de norte para os professores.

Também se espera dele que envolva os pais na vida escolar, passo decisivo para o avanço dos alunos. No mundo todo, é esse o tipo de diretor que alcança os melhores resultados no ensino – inclusive no Brasil, segundo mostra uma recente pesquisa feita por especialistas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), também em parceria com a Fundação Victor Civita.

O estudo, que comparou escolas de bom resultado nas avaliações oficiais às de ensino mediano, concluiu que à frente dos melhores colégios estão justamente aqueles diretores com visão de longo prazo. Diz o cientista político Fernando Abrucio, coordenador da pesquisa: "Os diretores mais eficazes entendem que um plano pedagógico ambicioso precisa de tempo para ser concluído". Estes chegam a ficar até catorze anos numa mesma escola, enquanto um típico diretor de escola pública no Brasil troca de emprego a cada cinco anos.

A experiência internacional chama atenção para um conjunto de práticas que tem contribuído para formar e manter bons diretores à frente das escolas. Elas podem funcionar também no Brasil. Uma medida eficaz é proporcionar aos aspirantes ao cargo uma experiência prévia, como um período em que atuam como assistentes de diretor.

Em alguns países, como Singapura, chega-se a exigir dos candidatos até estágio numa grande empresa privada, período em que se espera que absorvam os conceitos básicos de gestão. Ao assumirem o cargo, há meios para livrar os diretores do excesso de atribuições burocráticas, tão maçantes no Brasil.

Quem faz boa parte dessas tarefas nos Estados Unidos, por exemplo, é uma espécie de auxiliar administrativo, o que permite ao diretor mirar o ensino. Caso fracasse, ele pode até ser demitido, o que já ocorreu com 80% dos diretores da cidade de Nova York desde 2002. Tornar-se diretor de escola é, em geral, a maior ambição de um professor.

No Brasil, significa, em média, um aumento de 50% no salário – que, na nova função, pode chegar a 7 000 reais. Foi uma das motivações para que Andréa Tavares, 39 anos, hoje no comando de uma escola municipal de Taboão da Serra, em São Paulo, trilhasse esse caminho. Há apenas dois anos no cargo, ela diz: "Com uma formação melhor, sei que eu e meus colegas teríamos mais chances de acertar". (Cíntia Borsato, Revista *Veja*, Edição 2137)

Síntese do capítulo



Neste capítulo foram apresentadas considerações sobre os professores e a gestão da escola, aprofundando-se questões relativas às políticas para o magistério. Discutiu-se o tema “professores em cenários de reforma”, com ênfase no processo de globalização, assim como no papel das agências internacionais na concepção de políticas de formação de docentes.

Foram também analisadas as contribuições de sistemas escolares eficazes para o conhecimento da importância dos professores. Destacou-se que o Brasil não tem desenvolvido estratégias inovadoras em relação ao tema, sendo inadiável rever a agenda de suas políticas educacionais neste campo.

Atividades de avaliação



1. Expresse seu ponto de vista sobre a seguinte passagem: “A situação dos professores perante a mudança social é comparável à de um grupo de atores, vestidos com traje de determinada época, a quem sem prévio aviso se muda o cenário, em metade do palco, desenrolando um novo pano de fundo, no cenário anterior. Uma nova encenação pós-moderna, colorida e fluorescente, oculta a anterior, clássica e severa. A primeira reação dos atores seria a surpresa. Depois, tensão e desconcerto, com um forte sentimento de agressividade, desejando acabar o trabalho para procurar os responsáveis, a fim de, pelo menos, obter uma explicação. Que fazer?” (ESTEVE, 1992).
2. Você concorda com o argumento de que as agências internacionais exercem influência sobre as políticas do magistério? Justifique seu ponto de vista.
3. Discuta a relação entre a escola, a gestão e os professores.
4. Apresente evidências de que professores são importantes.
5. Como a globalização afeta os professores?
6. Que lições é possível aprender com os sistemas educacionais com alto nível de desempenho escolar?

Leituras, filmes e sites



Leitura

UNESCO. **O perfil dos professores brasileiros**: o que fazem, o que pensam, o que almejam. São Paulo: Moderna, 2004.

OCDE. **Professores são importantes**: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes. São Paulo: Moderna, 2006.

GATTI, B. A. (coord.), BARRETTO, E. S. S. **Professores do Brasil**: impasses e desafios. Brasília: UNESCO, p. 2009.

BRASLAVSKY, C. **Dez fatores para uma educação de qualidade para todos no século XXI**. São Paulo: UNESCO/Moderna, 2005.

Retratos da Escola/Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (ESFORCE). V. 2, N° 2/3. Jan/dez 2008.

Sites

<http://www.escoladegestores.inep.gov.br/artigos.htm> – textos sobre gestão escolar

<http://www.consed.org.br> – textos sobre gestão escolar

<http://www.cenpec.org.br> – textos e artigos sobre educação



Capítulo

7

Escola: lugar onde tudo acontece

Objetivos

- Discutir aspectos relacionados à infraestrutura escolar e seu impacto para a qualidade da educação e melhoria da aprendizagem.
- Conhecer experiências de escolas públicas bem sucedidas e refletir sobre as variáveis que contribuíram para os bons resultados.

Introdução

No capítulo anterior, iniciamos a discussão sobre a escola, a gestão e os professores, aprofundando questões relativas ao magistério. Aqui, tomaremos a escola como objeto de análise, compreendendo-a como espaço de materialização das políticas educacionais e, portanto, de interesse para o conhecimento da estrutura e do funcionamento da Educação Básica.

A intenção é apreender aspectos que definem sua especificidade. Ao mesmo tempo, responder a uma questão que tem desafiado os estudos sobre a matéria: por que apresentando condições materiais relativamente semelhantes, os resultados das escolas costumam ser diferentes? Este é um tema da gestão que iremos aprofundar ao longo da reflexão desenvolvida no presente capítulo.

Bem sabemos que o Brasil é um país de dimensões continentais. Ainda assim, não deixa de surpreender a existência de 203,9 mil unidades escolares da Educação Básica registradas pelo Censo Escolar de 2006. Parece muito e, de fato, é. Mas é preciso examinar este indicador com cuidado, uma vez que em todo o país, e sobretudo, em suas zonas mais pobres, há um imenso contingente de escolas muito pequenas, as quais em geral têm precárias condições de funcionamento e infraestrutura.

Para se ter uma ideia, basta dizer que 54,8% destes estabelecimentos estão localizados na área urbana e abrigam 48,4 milhões de matrículas. Os estabelecimentos rurais, por sua vez, que representam 45,2% do total de unidades têm 7,4 milhões de matrículas. Ou seja, a grande maioria das pequenas escolas encontra-se nessas áreas.



A estrutura e o funcionamento das escolas brasileiras estão longe de ser homogêneos. Isto quer dizer que o padrão de qualidade do sistema escolar difere em decorrência de vários fatores. Em primeiro lugar, porque são imensas as disparidades entre as unidades da federação, situação que tem impacto direto sobre o custo-aluno praticado por estados e municípios.

Noutras palavras, estados e municípios ricos aplicam mais recursos em educação. Tal situação, evidenciada ao longo dos anos de vigência do Fundef, se mantém sob a égide do Fundeb. Assim, as escolas das regiões mais pobres do país, de uma maneira geral, têm menor disponibilidade de recursos humanos, técnicos e financeiros, sem mencionar a precariedade de sua estrutura. Por isso mesmo, começaremos a reflexão deste capítulo pelo exame de alguns indicadores de infraestrutura das escolas.

1. Infraestrutura escolar

O primeiro indicador a ser apreciado refere-se ao tamanho das escolas. É oportuno observar que unidades muito pequenas costumam ter pouca ou nenhuma infraestrutura para oferecer ensino de qualidade para seus alunos. Nas regiões mais pobres, sobretudo nas áreas rurais, ainda há grande quantidade de escolas de até cinco salas, o que mostra a precariedade das condições de estrutura e funcionamento no país, em particular no Ensino Fundamental. A Tabela 4 mostra a distribuição percentual das escolas por tamanho em relação ao Brasil e as regiões.

Tabela 4

Tamanho das Escolas, Brasil e Regiões Geográficas (2005)				
Regiões Geográficas	Número de Salas das Unidades			
	1 sala	2 - 5 salas	6 - 10 salas	11 ou mais
Ensino Fundamental				
Brasil	25,2	34,0	22,0	18,8
Norte	48,0	29,7	13,6	8,8
Nordeste	30,9	42,6	17,1	9,4
Sudeste	8,9	23,7	30,9	36,6
Sul	12,3	30,5	28,7	28,5
Centro-oeste	10,3	21,6	36,4	31,7
Ensino Médio				
Brasil	0,0	4,5	28,8	66,7
Norte	0,0	4,2	32,3	63,5
Nordeste	0,1	6,6	36,6	56,7
Sudeste	0,1	7,5	32,1	60,3
Sul	0,0	3,3	24,6	72,1
Centro-oeste	0,0	2,8	24,3	72,9

Fonte: EDUDATA/INEP

A grande quantidade de escolas, com poucos alunos e precária infraestrutura contribui para o agravamento das condições de ensino nas regiões mais pobres e nas áreas rurais. Observe-se que, na região Sudeste apenas 8,9% das unidades têm apenas uma sala, enquanto, no Nordeste e no Norte, este número é muito elevado, 30,9% e 48,0%, respectivamente.

O desenvolvimento de uma política de melhoria de qualidade da educação no Brasil deve contemplar soluções para este problema, com ações voltadas para nucleação do parque escolar. O custo indireto da existência de escolas muito pequenas não tem sido adequadamente estudado, implicando em recursos adicionais, como transporte escolar, que poderiam reverter para a melhoria da rede pública.

A Tabela 5 mostra o acesso a serviços básicos nas escolas brasileiras. Percebe-se que, de uma maneira geral, estão presentes as condições indispensáveis ao seu funcionamento. Vale a pena observar, entretanto, que nem todas atingiram este patamar mínimo.

Tabela 5

Acesso a serviços básicos – distribuição percentual, Brasil e Regiões Geográficas (2005)				
Regiões Geográficas	Serviços Básicos			
	Água	En. Elétrica	Esgoto	Sanitário
Ensino Fundamental				
Brasil	99,4	84,1	91,3	92,5
Norte	98,6	56,9	81,5	86,2
Nordeste	99,2	81,5	87,9	88,7
Sudeste	99,8	97,6	99,0	99,8
Sul	99,9	98,6	99,2	99,6
Centro-oeste	99,9	92,9	96,9	97,2
Ensino Médio				
Brasil	100,0	100,0	99,8	99,6
Norte	99,9	99,6	99,5	99,0
Nordeste	100,0	100,0	99,6	99,2
Sudeste	100,0	100,0	99,9	100,0
Sul	100,0	100,0	99,9	99,9
Centro-Oeste	100,0	99,9	99,6	99,2

Fonte: EDUDATA/INEP

Aqui, outra vez, é oportuno examinar a situação das escolas de Ensino Fundamental das regiões Norte e Nordeste. Ainda é expressivo o percentual de escolas sem energia elétrica, sem esgoto e, até mesmo, sem sanitários. Estas são condições indignas de qualidade em qualquer sistema escolar e evidenciam uma situação inaceitável para o país.

Embora investimentos internacionais tenham contemplado projetos nessas regiões, a equidade permanece um desafio na questão territorial brasileira. A superação das disparidades entre regiões ricas e pobres requer políticas financeiras e técnicas responsáveis e não apenas soluções paliativas e compensatórias, como tantas que hoje consomem os recursos do contribuinte.

Outro agravante desse quadro decorre das diferenças entre redes, tanto públicas como particulares. Da mesma forma como existe disparidade entre escolas de estados ricos e pobres, tendência semelhante ocorre no interior de cada unidade da federação, no âmbito de uma mesma rede ou entre as redes estaduais e municipais.

Também são distintos os padrões de qualidade no âmbito da rede particular. Há um senso comum de que as escolas desta rede são melhores do que as das redes públicas, mas é preciso lembrar que também neste caso não há um padrão único de qualidade. Assim, não é prudente generalizar porque há boas e más escolas tanto na rede particular como na rede pública e tal situação não decorre apenas de suas condições de infraestrutura.

Segundo o Censo Escolar de 2006, 86,7% dos 55,9 milhões de matrículas da Educação Básica no país estão na rede pública. Noutras palavras, apenas uma minoria de 13,13% dos estudantes brasileiros frequentam escolas privadas. Por isso mesmo, neste capítulo iremos estudar aspectos relativos a escolas públicas que se destacam positivamente no âmbito do sistema escolar.

2. Escolas que fazem diferença

Temos estudado e discutido as dificuldades que o Brasil vem enfrentando na solução dos problemas da Educação Básica. Ao examinarmos os indicadores, constatamos que, a despeito dos investimentos feitos, estamos “ficando para trás” em relação a outros países (VIDAL e VIEIRA, 2007). Também verificamos a existência de grandes disparidades na distribuição de oportunidades, do ponto de vista territorial e das classes sociais, evidenciando o caráter excludente da nossa sociedade e, como consequência, do sistema escolar.

Se o panorama geral é desanimador, é importante lembrar que nem tudo é negativo na educação brasileira. Há muitas coisas boas acontecendo também. Há estados, municípios e escolas que estão fazendo diferença na vida de seus estudantes e é importante conhecê-los. Neste capítulo iremos nos debruçar sobre alguns estudos que têm sido produzidos sobre escolas inovadoras.

Um dos primeiros estudos sobre escolas comprometidas com o sucesso escolar foi o Projeto *Raízes e Asas*, desenvolvido pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), cujos resultados foram apresentados no livro *Qualidade para todos: o caminho de cada escola*, em 1994. A pesquisa focalizou a experiência de 16 (dezes-

seis) escolas brasileiras (Disponível em: <http://www.cenpec.org.br> Acesso em: 31/01/2008).

A esse estudo vieram somar-se outros, a exemplo da pesquisa realizada pela Unesco, em 2003, que resultou no livro: *Escolas inovadoras: experiências bem-sucedidas em escolas públicas* (Disponível em: <http://unesco.org.br> Acesso em: 31/01/2008). A pesquisa deteve-se sobre 14 escolas localizadas em regiões de alta vulnerabilidade social em capitais brasileiras.

Em 2006, o Ministério da Educação, em parceria com o UNICEF, publicou livro sobre o mesmo tema, denominado: *Aprova Brasil – o direito de aprender – boas práticas em escolas avaliadas pela Prova Brasil* (Brasil. MEC/UNICEF, 2006). O estudo focaliza 33 escolas públicas de diversas cidades do país que apresentaram resultados acima da média na aplicação da avaliação de desempenho feita junto a estudantes de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental em 2005.

Entre setembro de 2006 e janeiro de 2007, a revista *Época* publicou uma série de reportagens sobre escolas que, a despeito de todas as dificuldades, estão fazendo a diferença no país¹⁷. Como se vê, é grande o interesse pelo estudo de escolas exitosas e aqui enumeramos apenas algumas das publicações sobre o tema.

Neste tópico procuraremos apontar algumas características dessas escolas. Considerando que os estudos citados são bastante diferentes entre si, faremos um rápido apanhado de suas constatações para, em seguida, aprofundar pontos comuns. Com certeza, a vontade de mudar e promover a melhoria da aprendizagem está presente em todas essas escolas, como esclarecem as conclusões de um dos estudos:

Cabe ressaltar a presença de um elemento essencial no conjunto das chamadas escolas inovadoras, sem o qual nenhuma delas lograria êxito, qual seja, uma enorme disposição para a mudança, disposição esta que se assenta na compreensão de que o direito à escolaridade é um bem, um legítimo patrimônio da humanidade, que de forma alguma pode ser ameaçado por situações de violência nas escolas (UNESCO, 2003, p. 393).

O *Raízes e Asas* foi um estudo pioneiro, realizado no início da década passada e teve significado importante no debate sobre a escola, que, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso passou a ser “um novo foco da política educacional¹⁸.” Elaborado com o objetivo pedagógico de subsidiar processos formativos de professores e gestores, o material resultante da pesquisa foi organizado sob a forma de um kit, contendo o livro sobre as escolas, um vídeo e outros materiais.

A amostra de escolas nele retratada foi concebida com base no engajamento delas na reversão dos índices de repetência e evasão; gestão democrática; formação contínua do professor, adequação do currículo à realidade dos alunos; trabalho coletivo; reflexão sobre os processos de ensino-aprendizagem

¹⁷Todos esses estudos estão disponíveis, no todo ou em parte, em versão digital e podem ser acessados pelos interessados em aprofundar o tema através da internet. As referências são indicadas ao final deste capítulo.

¹⁸Veja-se, a propósito, o ensaio: “Escola: um novo foco da política educacional”, que integrou caderno de textos visando a prova didática de concurso de professor titular junto à UECE, sendo posteriormente incorporado ao livro: *Política e planejamento educacional*. Conferir: Vieira; Albuquerque (2002b, p. 99-114).

e avaliação; e construção do projeto da escola (SILVA et alii, 1995). Entre os elementos comuns identificados nas escolas focalizadas por esse estudo, cabe destacar a presença de uma gestão participativa, de reformulação das práticas pedagógicas e da construção de um projeto pedagógico.

O estudo *Escolas Inovadoras* resultou num livro de 410 páginas, que apresenta um retrato bastante detalhado das escolas pesquisadas, com descrição meticulosa da metodologia do trabalho, revisão da literatura, conclusões e recomendações. Um capítulo inteiro é dedicado às “Estratégias que fazem diferença” (ABRAMOVAY et alii, 2003, p. 322-362), focalizando a importância do clima escolar e o papel do diretor; a valorização do aluno, do professor e da escola; o exercício do diálogo; o trabalho coletivo; a participação da família e da comunidade; a ressignificação do espaço físico; o incremento da sociabilidade; e, a construção do sentido de pertencimento.

O estudo *Aprova Brasil*, com foco em 33 escolas de perfil diferenciado e localizadas em diversas unidades da federação sistematiza os pontos fortes das experiências analisadas em cinco dimensões:

1. Práticas pedagógicas (trabalho coletivo, em equipe, compartilhado, coordenado; projetos de ensino; inovações na organização da escola; ensino contextualizado; implementação de novas formas de acompanhamento e avaliação da aprendizagem dos alunos; realização de atividades externas com os alunos; e incentivo à prática de jogos e esportes;
2. Importância do professor (formação e valorização);
3. Gestão democrática e participação da comunidade escolar (conselhos escolares atuantes e fortalecidos, que acompanham a vida da escola e do aluno, atuando no cuidado com a aprendizagem e no combate à evasão escolar); incentivo à participação das famílias, não apenas em reuniões periódicas, mas em decisões que afetam a vida dos alunos, como obras na escola, uso de uniforme e definição de normas de organização e disciplina; incentivo e fortalecimento de possibilidades de engajamento de alunos em atividades socioculturais ou voltadas para a participação na gestão escolar; formas diversas de decisão coletiva no que diz respeito às práticas pedagógicas da escola;
4. Participação dos alunos; e
5. Parcerias externas.

O estudo aponta ainda quatro outras questões que contribuíram para o bom desempenho das escolas pesquisadas:

1. O clima da escola (ambiente escolar, relações entre as pessoas);
2. A organização e a disciplina como elementos que valorizam a escola;
3. A importância das bibliotecas, laboratórios de informática, ciências e quadras de esporte; e

4. A importância do trabalho articulado com as secretarias municipais e estaduais e com as demais escolas da rede e do município.

Ao examinarmos os fatores comuns às escolas que fazem diferença, constatamos a presença de um compromisso explícito da equipe escolar com seus estudantes. São escolas que acolhem seus alunos, criando um clima de reconhecimento de sua identidade e gerando circunstâncias motivadoras ao seu envolvimento nas atividades desenvolvidas, aí incluindo o cotidiano processo de ensino-aprendizagem. Em todas elas, portanto, existe um projeto político-pedagógico. Embora esta seja matéria mais afeta à Didática que à Estrutura e Funcionamento do Ensino, é oportuno fazer um breve comentário sobre o tema.

Ter um projeto significa ter rumos, saber como e aonde se quer chegar. Esses rumos nem sempre estão previamente dados, mas são construídos pela comunidade escolar a partir de situações e desafios concretos. Assim, nem sempre o projeto pedagógico está explícito em textos elaborados, mas, por certo, se expressa em ações e práticas. Assim é que podemos estabelecer uma analogia com algo referido em capítulo anterior. Se “o professor é a alma do projeto educativo”, o projeto político-pedagógico é a alma da escola.

Vários fatores colaboram para criar condições propícias à mudança. Vimos que os estudos apontam o clima escolar como um aspecto importante. Nessas escolas há respeito às diferenças e solidariedade em situações-problema. O ambiente é propício à alegria, tão característica de crianças e jovens quando bem acolhidos pelos adultos.

Escolas inovadoras são escolas que cuidam. Isto não significa dizer que descuidem da disciplina. Ao contrário; nelas prevalece uma ordem e uma ética, quer dizer, uma abertura ao diálogo e ao entendimento, mas não vozes silenciadas. Como bem destaca o estudo da UNESCO, nessas escolas é possível observar

sensível diminuição das chamadas formas de incivildades, ou seja, a recusa ao trabalho escolar, o ruído permanente, a grosseria, a passividade, o não envolvimento nas atividades escolares, a hostilidade, a zombaria, as briguinhas no interior das escolas, o que também repercute diretamente na qualidade do ensino oferecido. As consequências de um ambiente sem violência também se expressam em termos de resultados de aprendizagem (ABRAMOVAY, op. cit. p. 390).

Outro aspecto a destacar é a presença do trabalho coletivo. Lembrando a imagem do ditado citado no capítulo anterior, retomemos a ideia das andorinhas. É claro que cada professor faz diferença. Quando muitos trabalham em favor da aprendizagem e do sucesso dos estudantes, alguma coisa acontece também de diferente na escola. E isso tem a ver com a gestão participativa.

A figura do diretor ou da diretora é importante e o papel de sua liderança é indiscutível. Um gestor ou uma gestora que só se preocupa com os aspectos

administrativos, porém, perde de vista a alma de sua escola que, como antes lembramos, é o projeto político-pedagógico. Assim, a gestão compartilhada e a incorporação dos diversos sujeitos que fazem a escola são importantes elementos de seu sucesso.

Vale lembrar ainda que escolas que fazem a diferença mostram-se em sintonia com a realidade dos estudantes e empenham-se em manter sua autoestima elevada, seja através do esporte, de atividades culturais, de atividades extracurriculares, como registram as considerações finais do estudo *Aprova Brasil*,

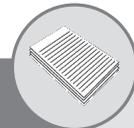
A aprendizagem dos meninos e meninas na escola é fruto de fatores diversos, interligados e interdependentes, e é na combinação criativa desses fatores que se produz o conhecimento. A energia, a força motriz desse processo reside na vontade e no compromisso do poder público, dos atores da escola e de seus parceiros em assegurar que a educação de qualidade seja a base para a garantia do direito de aprender das crianças e dos adolescentes brasileiros (MEC/UNICEF, Op.cit, p. 98).

Para além de tais fatores, é oportuno lembrar com o mesmo estudo que:

escolas têm corpo e alma. Inseparáveis e complementares, corpo e alma são fonte geradora de aprendizagens. Mas é a alma da escola que faz com que todos e cada um dos integrantes da comunidade escolar vivenciem a bela experiência humana de aprender um pouco mais a cada dia (Idem, p. 100).

Poderíamos prosseguir na reflexão sobre as características das escolas inovadoras. Este capítulo, entretanto, mostrou que, apesar das dificuldades, em todo o Brasil existem escolas públicas exercendo sua função social em plenitude. O que precisamos, em verdade, é que as alternativas de sucesso encontradas por essas unidades sejam disseminadas para toda a rede escolar, guardadas as especificidades dos diferentes contextos e realidades.

Textos complementares



Bons professores são o direito mais importante para assegurar educação, aponta pesquisa

Na avaliação de um entre quatro brasileiros, o direito mais importante para assegurar a educação à população brasileira é ter professores competentes e motivados. O dado é da pesquisa A participação dos pais na Educação dos filhos, encomendada pelo movimento Todos Pela Educação e Fundação SM, realizada pelo Ibope e divulgada nesta quarta-feira (11/11).

O estudo revela ainda que, para 20% dos entrevistados, o mais relevante é encontrar vaga na creche, pré-escola, ensino fundamental ou ensino médio. A terceira posição ficou para o reforço escolar ao longo do ano caso aluno tenha alguma dificuldade, com média de 13% das

respostas. Foram ouvidas 1.350 homens e mulheres entre 16 e 69 anos, das regiões metropolitanas da Bahia, Ceará, Pernambuco, Distrito Federal, Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. No interior, participam da amostra municípios com mais de 50 mil habitantes das mesmas unidades da federação.

Segundo os pesquisadores, os resultados podem refletir anseio por algo que ainda não foi conquistado. O aprendizado, porém, não é citado pelas pessoas que responderam ao questionário.

A Meta 3 do movimento Todos Pela Educação revela que apenas 27,9% dos alunos da 4ª série do ensino fundamental têm conhecimentos adequados à sua série em língua portuguesa. Na 8ª série, a porcentagem é mais baixa: 20,5%. No 3º ano do ensino médio, a taxa é de 24,5%. Em matemática, os percentuais são piores: 23,7%, 14,3% e 9,8%, respectivamente.

No ranking das instituições e pessoas capazes de melhorar a educação, o Ministério da Educação aparece em primeiro lugar, com 40% das opiniões. Secretaria municipal de educação, diretoria e a escola e pais dos alunos ficaram praticamente empatados na segunda posição, com média de 12% dos votos. Posteriormente, aparecem os professores da escola e a secretaria estadual de educação (média de 8%). Para 4% dos entrevistados, os alunos podem mudar esse cenário. Organizações não-governamentais, igrejas e empresas aparecem em último plano.

Acompanhamento dos estudos – Em geral, o cuidado dos pais com a educação dos filhos é significativo, de acordo com a pesquisa. O acompanhamento e rigor com estudos são itens levados a sério pelos pais. Mais de 80% deles declaram sempre estar atentos para que não haja faltas ou atrasos dos filhos. A maioria também diz acompanhar sempre as notas dos herdeiros. O estudo mostra que é menos frequente a determinação de horários de estudos. Pouco mais de 50% dos pais afirmam sempre estabelecer esses períodos e respeitá-los.

A incapacidade de entender o que os professores ensinam e o próprio interesse dos filhos em aprender estão entre as dificuldades dos filhos com os estudos apontadas pelos pais. No entanto, nenhuma delas recebe um percentual expressivo nos pontos mais críticos da escala de recorrência. Muitos pais alegam dificuldade em acompanhar a educação dos filhos por falta de tempo para ir à escola e despreparo para ajudar os filhos quando surgem dúvidas sobre os conteúdos. Apesar disso, os pais não atribuem à escola nem aos profissionais de educação as deficiências enfrentadas. Eles admitem que as dificuldades partem mais de si mesmos e dos filhos do que dos docentes e da estrutura em geral. (Correio Braziliense, 11/11/2009 – Brasília DF)

Síntese do capítulo



Este capítulo focalizou a escola reconhecendo-a como espaço de operacionalização das políticas educacionais e, por isso mesmo, “lugar onde tudo acontece”. Foram apresentados indicadores que mostram a heterogeneidade das escolas no país, havendo imensas disparidades entre sistemas e redes, situação que se aprofunda na comparação entre as regiões.

Apesar das desigualdades nas condições de infraestrutura, é interessante observar que em todo o país há unidades que têm evidenciado maior poder de superação dos problemas existentes, contribuindo para a socialização e a melhoria do desempenho escolar de seus alunos.

Foram apresentados resultados de estudos que têm revelado características comuns às escolas que fazem a diferença na vida dos estudantes brasileiros. A disseminação de uma cultura de sucesso escolar permanece como desafio para a política e a gestão da Educação Básica no Brasil.

Atividades de avaliação



¹⁹Gravação realizada em São Paulo, no Instituto Paulo Freire, para a série Projeto Político-Pedagógico da escola, apresentada no programa Salto para o Futuro/TV Escola/SEED/MEC, de 20/04 a 30/04 de 1997. A série teve a consultoria de Moacyr Gadotti e contou com a mediação de Gaudêncio Frigotto.

1. O texto a seguir foi extraído de uma entrevista¹⁹ do educador Paulo Freire ao Programa Salto para o Futuro (<http://www.tvebrasil.com.br>), onde ele fala sobre a Escola Cidadã. Leia com atenção e reflita sobre o tema:

“A escola cidadã, no meu entender, é aquela que se assume enquanto um centro, um centro de direitos e um centro de deveres, a formação que se dá dentro do espaço e do tempo que caracterizam a escola cidadã é uma formação para a cidadania (...) Você veja, seria uma contradição enorme que uma escola, se pensando uma escola cidadã, coagisse, veja bem, eu digo coagisse, e não disse limitar-se, mas eu digo restringisse a liberdade do educando em lugar de sugerir ao educando que a sua liberdade precisa ser limitada para poder ser.

Então a escola cidadã é uma escola coerente com a liberdade, é coerente com o seu discurso formador, com o seu discurso libertador, em outras palavras, a escola cidadã é aquela que, brigando para ser ela mesma, viabiliza ou luta para que os educandos e educadores também sejam eles mesmos. E como ninguém pode ser só, a escola cidadã é uma escola de comunidade. É uma escola de companheirismo, é uma escola de produção comum do saber e da liberdade. Mas é uma escola que não pode ser jamais licenciada, nem jamais autoritária. Quer dizer, é uma escola que vive a experiência tensa da democracia que, em outras palavras, implica a experiência tensa, contraditória, permanente entre autoridade e liberdade.

Uma escola cidadã seria a seguinte: é a escola que procura plenamente viver a sua autonomia de ser. Só é escola cidadã na medida em que, optando pelo exercício da cidadania, briga para constituir-se num espaço/tempo formador de cidadania”.

2. Visite o site da revista Época e selecione uma das escolas focalizadas no conjunto de reportagens referido no capítulo: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/1,EDG755795856,00.html>. Traga suas reflexões para compartilhar com os colegas em sala de aula.
3. O Aprova Brasil destaca algumas ideias e práticas de escolas que fazem a diferença. Comente as seguintes afirmações apresentadas nas considerações finais do estudo:

- a) A centralidade do papel do professor, o que não significa atribuir a ele a responsabilidade isolada pela aprendizagem do aluno.
- b) A valorização e o respeito ao aluno, à sua cultura, ao que ele traz para a escola. Ver no aluno a solução, invertendo um enunciado muitas vezes dito de que o aluno é um problema.
- c) A importância da existência de espaços e instrumentos de participação efetiva desse conjunto de atores e de seus parceiros, capazes de uma atuação transformadora inserida no bojo de uma gestão democrática da escola.
- d) As diversas práticas de estímulo ao processo cognitivo por meio das atividades lúdicas, metodologias inovadoras, espaços educativos e busca de novas abordagens.
- e) Nenhuma prática isolada, por melhor que seja, é capaz de gerar condições efetivas de aprendizagem.

Leituras, filmes e sites



Leitura

SILVA, M. A. S. S et alii. "A escola como foco de análise: um estudo de 16 unidades escolares". **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 95, p. 43-50, nov./1995. (Disponível em: <<http://www.cenpec.org.br>> Acesso em: 31/01/2008).

NUNES, M. F. R. et alii. **Escolas inovadoras**: experiências bem-sucedidas em escolas públicas (versão resumida). UNESCO/MEC, 2004 (Disponível em: <<http://unesco.org.br>> Acesso em: 31/01/2008).

MEC/UNICEF. **Aprova Brasil** – o direito de aprender – boas práticas em escolas avaliadas pela Prova Brasil. Brasília: INEP, 2006 (Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>> Acesso em: 31/01/2008).

IRELAND, V. E. (coord.) **Repensando a escola**: um estudo sobre os desafios de aprender, ler e escrever. Brasília. UNESCO/MEC/INEP, 2007.

Sites

<http://portal.mec.gov.br/seb>

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

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

<http://www.cenpec.org.br> Acesso em: 31 jan. 2008.

<http://www.inep.gov.br> Acesso em: 31 jan. 2008.

Referências



- ABRAMOVAY, F. et alli. **Escolas inovadoras**: experiências bem-sucedidas em escolas públicas. Brasília, UNESCO/MEC, 2003 (<http://www.unesco.org.br>).
- ADRIÃO, T. & PERONI, V. (orgs.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: Editora Xamã, 2005.
- ALMANDOZ, M. R.; VITAR, A. (2006). "Caminhos da inovação: as políticas e as escolas". In VITAR, A.; ZIBAS, D.; FERRETTI, C.; TARTUCE, G. L. B. P. (orgs.) **Gestão de inovações no ensino médio**: Argentina, Brasil, Espanha. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.
- ALTMANN, H. "Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro". **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n.1, p. 77 - 89, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 05 fev. 2008.
- BECKER, F. R. "Avaliação educacional em larga escala: a experiência brasileira". **Revista Ibero-Americana de Educação**. n. 53/1.2010. Disponível em: <[http://www.rioei.org/deloslectores/3684 Becker.pdf](http://www.rioei.org/deloslectores/3684%20Becker.pdf)> Acesso em: 03 jul. 2010.
- BEGHIN, N. **A filantropia empresarial**: nem caridade, nem direito. São Paulo: Cortez, 2005. Coleção Questões da Nossa Época nº 122.
- BRANDAO, L. "Anjos da guarda". RGE. 1995.
- BRASLAVSKY, Cecília. **Dez fatores para uma educação de qualidade para todos no século XXI**. São Paulo: UNESCO/Moderna, 2005.
- BRASIL. IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares – Primeiros Resultados 2002-2003 – Brasil e Grandes Regiões**. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 03 fev. 2008.
- _____. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)** – Nota técnica. Brasília, s.d. Disponível em: <http://www.ideb.inep.gov.br> Acesso em: 08 fev. 2008.
- BRASIL. MEC/UNICEF. **Aprova Brasil – o direito de aprender – boas práticas em escolas avaliadas pela Prova Brasil**. Brasília: INEP, 2006. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>> Acesso em: 31/jan/2008.
- BROCK, C. & SCHWARTZMAN, S. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2005.
- CALDERÓN, A. I. "Amigos da escola: ações e reações no cenário educacional". Trabalho apresentado na 30ª. **Reunião Anual da ANPEd**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>> Acesso em: 05 fev. 2008.
- _____.; MARIM, V. "Participação Popular. A escola como alvo do terceiro setor". In: SOUZA, D. B.; Faria, L. C. M. (orgs.). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

- CARNOY, M. **Globalization and educational reform**: what planners need to know. Paris: UNESCO, 1999.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede – a era da informação**: economia, sociedade e cultura. v. 1. 3ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CUNHA, E. R. **Redes, tramas e laços**: o voluntariado amigos da escola. Natal, 2004. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- CURY, C. R. J. **Políticas da Educação**: um convite ao tema. Trabalho apresentado em Seminário sobre Políticas Públicas de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2001 (mimeo).
- DE TOMMASI, L. & WARDE, M. J. & HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.
- ESTEVE, J. M. Mudanças sociais e função docente. In NÓVOA, A. **Profissão professor**. 2ª edição. O Porto: Porto Editora, 1992, p. 93 - 124.
- FALCONER, A. P.; VILELA, R. **Recursos privados para fins públicos – as grantmakers brasileiras**. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis, GIFE/Instituto Synergos, 2001.
- FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Série Documental. Texto para discussão n. 26. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br>> Acesso em: 08 fev. 2008.
- FISCHER, R. M. **O desafio da colaboração – práticas de responsabilidade social entre empresas e o terceiro setor**. São Paulo: Editora Gente, 2002.
- FONSECA, M. “O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional”. In: OLIVEIRA, R. P. (Org.) **Política educacional: impasses e alternativas**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1998. p. 85 - 122.
- GATTI, B. A. (coord.), BARRETTO, E. S. S. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, p. 2009.
- GUIMARAES ROSA, João. **Grande sertão: veredas**. 3ª edição. Rio de Janeiro, José Olympio, p. 16.
- HOUAISS, A; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- IOSCHPE, E. B. (org.). **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- IOSCHPE, G. “Professor não é coitado”. **Veja**. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br>> Acesso em: 30 jan. 2008.
- IRELAND, V. E. (coord.) **Repensando a escola**: um estudo sobre os desafios de aprender, ler e escrever. Brasília. UNESCO/MEC/INEP, 2007.

KRUPPA, S. M. P. "O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90" Trabalho apresentado na 24^a. **Reunião Anual da ANPEd**. 2001. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>> Acesso em: 05 fev. 2008.

LÉLIS, U. "A materialização das políticas do "terceiro setor", na educação brasileira, no contexto de "(contra-) reforma" do Estado". Trabalho apresentado na 30^a. **Reunião Anual da ANPEd**, 2007. Disponível em: <<http://www.anped.org>> Acesso em: 05 fev. 2008.

LOURENÇO FILHO, M. B. Entrevista – A vida e obra de nossos educadores. Formação – **Revista de Educação**. Rio de Janeiro, n. 19, Ano III, p. 15, fev. 1940.

MC KINSEY & COMPANY. **How the world's best-performing school systems come out on top**. September/2007. Disponível em http://www.mckinsey.com/clientervice/Social_Sector/our_practices/Education/Knowledge_Highlights/Best_performing_school.aspx

MATTOS, K. S.; VIEIRA, S. L. **Pesquisa educacional: o prazer de conhecer**. Fortaleza; Edições Demócrito Rocha/EdUECE, 2002.

MEC/INEP. **Resultados do Saeb 2003** – Brasil e Ceará. Brasília, 2004a.

MELLO, C. A. F. **Collor: o ator e as circunstâncias**. São Paulo: editora Novo Conceito, 2007.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e a questão social** – crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2^a edição. São Paulo: Cortez, 2003.

NAÇÕES Unidas. **Declaração do Milênio**. Cimeira do Milênio. Nova Iorque, 6 - 8 de setembro de 2000. Disponível em: <<http://pnud.org.br>> Acesso em: 08 fev. 2008.

OCDE. **Professores são importantes: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes**. São Paulo: Moderna, 2006.

PEDRÓ, F.; PUIG, I. **Las reformas educativas: una perspectiva política y comparada**. Barcelona: Paidós, 1998.

PENIM, S.; VIEIRA, S. L. "Refletindo sobre a função social da escola". IN: VIEIRA, S. L. (org.). **Gestão da escola: desafios a enfrentar**. Rio de Janeiro: DP & A, 2002, p. 13 - 45.

PERONI, V. M. V. "Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado". **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 25 n. 2. Mai./ago. 2009, p. 285-300.

PLANO Nacional de Educação (PNE). **Apresentação de Vital Didonet**. Brasília: Plano Editora, 2000.

RELATÓRIO do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, MEC/INEP. v. 2, n. 200/201/202, p. 117 - 136, jan./dez. 2001.

Retratos da Escola/Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (ESFORCE). V. 2, N° 2/3. Jan/dez 2008.

SAVIANI, D. **Educação Brasileira**: estrutura e sistema. 7ª edição. Campinas: Autores Associados, 1996.

_____; LOMBARDI, J. C. e NASCIMENTO, M. I. M. **A escola pública no Brasil**. Campinas: Autores Associados. 2005.

SILVA, M. A. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas: Autores Associados, 2002.

SILVA, M. A. S. S et alii. "A escola como foco de análise: um estudo de 16 unidades escolares". **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 95, p. 43 - 50, nov./1995. Disponível em: <<http://www.cenpec.org.br>> Acesso em: 31 jan. 2008.

SILVA, M. V. "A participação do terceiro setor na escola pública". Trabalho apresentado na 27ª. Reunião Anual da ANPEd, 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>> Acesso em: 05 fev. 2008.

SOUZA, C. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. IN: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, n°. 51, fev./2003, São Paulo: ANPOCS: EDUSC, p. 15 - 20.

TOMMASI, L. De; WARDE, J. M.; HADDAD, S. (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5ª edição. São Paulo: Cortez Ed./Ação Educativa/PUC-SP, 1996.

UNESCO. **Educação para todos**: o compromisso de Dakar, Brasília, UNESCO/CONSED/Ação Educativa, 2001. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org>> Acesso em: 30 jan. 2008.

_____. **Educação**: um tesouro a descobrir. 3ª edição. Brasília: MEC/UNESCO, 1999.

_____. **O perfil dos professores brasileiros**: o que fazem, o que pensam, o que almejam. São Paulo: Moderna, 2004.

UNESCO. **Relatório de Monitoramento Global de EPT 2005**: o imperativo de qualidade. São Paulo: Moderna, 2005.

VERAS, M. E. B. Legislação federal e financiamento da educação. **Projeto Nordeste**. Banco Mundial/UNICEF/UNDIME. Guia de Consulta – Programa de apoio aos secretários municipais de educação, 1997, p. 53 - 94.

_____; VIEIRA, S. L. "LDB: perguntas e respostas". In. **Gestão em rede**. Brasília: CONSED/RENAGESTE, n. 4, dez./1997, p. 13 - 19.

VIDAL, E.; COSTA, L.; VIEIRA, S. L. "Ensino fundamental: fim de um ciclo expansionista?" In. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Análise da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD 2005**. Livro 2 – Educação. Brasília: MTE/CGEE, 2007, p. 120 - 170.

VIEIRA, S. L. "A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto". **Re-**

vista Brasileira de Estudos Pedagógicos. v. 88, n. 219, maio/ago. 2007, p. 291 - 309.

_____. “Gestão para uma comunidade de aprendizes”. In. SEDUC. **Gestão escolar e qualidade da educação**. Coleção Gestão Escolar. Fortaleza: Edições SEDUC, 2006, p. 9 - 23.

_____. **Leis de reforma da educação no Brasil: Império e República**. Coleção Documentos da Educação Brasileira, Brasília: INEP, 2008a.

_____. **Desejos de reforma: legislação educacional no Brasil Império e República**. Brasília: Líber Livro, 2008b.

_____. “O público e o privado na educação: cenários pós LDB”. In. BREZINSKI, Iria. **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam dez anos depois**. São Paulo: Cortez, 2008c, p. 77-98. (no prelo).

_____. **Planejamento e política educacional: o fio e a trama**. Concurso de Professor Titular em Educação – Prova Didática. Caderno de Textos. Fortaleza, Universidade Estadual do Ceará, 1998.

_____. “Política internacional e educação: cooperação ou intervenção?” IN. DOURADO, L.; PARO, V. (orgs.) **Políticas educacionais e educação básica: limites e perspectivas no limiar do século XXI**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. “Políticas de formação em cenários de reforma”. In. VEIGA, I. P. A; AMARAL, A. L. (orgs.). **Formação de professores: políticas e debates**. Campinas: Papyrus, 2002, p. 13 - 46.

_____. **Ser professor: pistas de investigação**. Brasília: Plano, 2002.

_____; ALBUQUERQUE, M. G. M. **Estrutura e funcionamento da educação básica**. 2ª edição revista e modificada. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha/EdUECE, 2002a.

_____; _____. **Política e planejamento educacional**. 3ª edição. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha/EdUECE, 2002b.

_____; VIDAL, E. M. “Educação brasileira: o imperativo de crescer com qualidade”. Trabalho apresentado no **XXIII Simpósio Brasileiro – V Congresso Luso Brasileiro e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**, realizados na UFRGS, em Porto Alegre, RS, de 11 a 14 de dezembro de 2007.

Portais



<http://www.anped.org.br> Acesso em: 05 fev. 2008.
<http://veja.abril.com.br> Acesso em: 30 jan. 2008.
<http://www.mckinsey.com>
<http://pradime.mec.gov.br>
<http://proformacao.proinfo.mec.gov.br>
<http://portal.mec.gov.br/seb>
<http://www.fundescola.org.br>
<http://www.edudatabrasil/inep.gov.br>
<http://www.consed.org.br> Acesso em: 31 jan. 2008.
<http://www.cenpec.org.br> Acesso em: 31 jan. 2008.
<http://www.inep.gov.br> Acesso em: 31 jan. 2008.
<http://www.planejamento.gov.br> Acesso em: 27 jan. 2008.
<http://www.fnde.gov.br> Acesso em: 22 jan. 2008
<http://www.unesco.org.br>
<http://www.tvebrasil.com.br>
<http://www.redefinanciamento.ufpr.br>
<http://www.educabrasil.com.br>
<http://www.ibge.gov.br> Acesso em: 03 fev. 2008.
<http://web.worldbank.org> Acesso em: 05 fev. 2008.
<http://www.publicacoes.inep.gov.br> Acesso em: 08 fev. 2008.
<http://www.pnud.org.br> Acesso em: 08 fev. 2008.
<http://www.uis.unesco.org> Acesso em: 08 fev. 2008.
<http://www.ideb.inep.gov.br> Acesso em: 08 fev. 2008.
<http://www.rioei.org> Acesso em: 03 jul. 2010.



Sobre a autora

Sofia Lershe Vieira – Doutora em Filosofia e História da Educação (PUC/SP), com Pós-Doutorado pela Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Exerceu o cargo de Secretária da Educação Básica do Estado do Ceará (2003-2005). Professora aposentada da Universidade Estadual do Ceará, onde coordena o Grupo de Pesquisa "Política Educacional, Gestão e Aprendizagem". Professora titular aposentada da Universidade Federal do Ceará. Pesquisadora do CNPq. Publicou, dentre outros: *História da educação no Ceará: sobre promessas, fatos e feitos* (2002), *Desejos de reforma: legislação educacional no Brasil Império e República* (2008), *Política educacional em tempos de transição* (2008, 2. ed.), *Educação Básica: política e gestão da escola* (2009, 2.ed.).