

Política e Gestão Educativa

CONTEXTOS E PRÁTICAS

Maria Glúcia Menezes Teixeira Albuquerque
Isabel Maria Sabino de Farias
Jeannette Filomeno Pouchain Ramos
| organizadoras |



**POLÍTICA E GESTÃO EDUCACIONAL:
CONTEXTOS E PRÁTICAS**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

Reitor

Francisco de Assis Moura Araripe

Vice-Reitor

Antônio de Oliveira Gomes Neto

Editora da UECE – EdUECE – Diretora

Liduína Farias A. da Costa

Conselho Editorial da EdUECE

Antônio Luciano Pontes

Elba Braga Ramalho

Eduardo Diatahy Bezerra de Menezes

Francisco Horácio da Silva Frota

Francisco Josênio Camelo Parente

Gisafram Nazareno Mota Jucá

Jáder Onofre de Moraes

José Ferreira Nunes

José Henrique Leal Cardoso

José Júlio da Ponte

Lucili Grangeiro Cortez

Luiz Cruz Lima

Manfredo Ramos

Marcelo Gurgel Carlos da Silva

Marcony Silva Cunha

Maria Salete Bessa Jorge

Selene Maia de Moraes

MARIA GLÁUCIA MENEZES TEIXEIRA ALBUQUERQUE
ISABEL MARIA SABINO DE FARIAS
JEANNETTE FILOMENO POUCHAIN RAMOS
| ORGANIZADORAS |

**POLÍTICA E GESTÃO EDUCACIONAL:
CONTEXTOS E PRÁTICAS**

Fortaleza
2008

Política e gestão educacional: contextos e práticas
© 2008 *Copyright* by Universidade Estadual do Ceará
Efetuado depósito legal na Biblioteca Nacional

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS
Editora da Universidade Estadual do Ceará – EdUECE
Av. Paranjana, 1700 – *Campus* do Itaperi – Reitoria – Fortaleza-CE
CEP: 60740-000 – Tel: (085) 3101-9893. FAX: (85) 3101-9603
Internet: www.uece.br – E-mail: eduece@uece.br

Revisão de Texto

Prof. Vianey Mesquita

Normalização Bibliográfica

Thelma Marylanda Silva de Melo CRB – 3/623

Projeto Gráfico e Capa

Carlos Alberto Alexandre Dantas

P769 *Política e Gestão Educacional: contextos e práticas.* /Maria
Gláucia Menezes Teixeira Albuquerque, Isabel Maria
Sabino de Farias, Jeannette Filomeno Pouchain Ramos:
organizadoras. Fortaleza, Ed. UECE, 2008.

224 p.

ISBN: 978-85-7826-015-6

1. Política educacional. 2. Práticas da Gestão
educacional. 3. Programas educacionais. I Título.

CDD: 379.81

Impresso no Brasil

Printed in Brazil

SUMÁRIO

POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: OS CAMINHOS DA REFLEXÃO

Maria Gláucia M. Teixeira Albuquerque

Isabel Maria Sabino de Farias

Jeannette F. Pouchain Ramos 7

PARTE I

POLÍTICA EDUCACIONAL EM QUESTÃO

BREVE ENSAIO SOBRE O DISCURSO ÚNICO EM EDUCAÇÃO: “THERE IS NO ALTERNATIVE”

Francisco Carlos Araújo Albuquerque 17

CRISE, REFORMA DO ESTADO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: O QUE DIZEM AS DIRETRIZES DAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS?

José Eudes Baima Bezerra 41

O PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO ESTADUAL: REFLEXÕES PARA PENSAR OS DESAFIOS DO ENSINO MÉDIO

Nora Rut Krawczyk 55

PARTE II

PRÁTICAS DA GESTÃO EDUCACIONAL

GESTÃO PEDAGÓGICA E AS INTERFACES COM AS TEORIAS DE APRENDIZAGEM

Ana Ignez Belém Lima Nunes

Michelle Steiner dos Santos

Alessandra Silva Xavier 77

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA NUMA PERSPECTIVA TERRITORIAL

Sofia Lerche Vieira

Eloisa Maia Vidal 91

O DISCURSO E A PRÁTICA NO PROCESSO DE
ESCOLHA DOS DIRIGENTES ESCOLARES NO
CEARÁ (1995-2004)
Jeannette Filomeno Pouchain Ramos
Francisco Horácio da Silva Frota 107

POLÍTICAS E PRÁTICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA
NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE
FORTALEZA-CE: INÍCIO DE CONVERSA
Rita de Cássia Barbosa Paiva Magalhães 131

PARTE III

PROGRAMAS EDUCACIONAIS EM DEBATE

O PÚBLICO E O PRIVADO NA GESTÃO E
FINANCIAMENTO DE SISTEMAS EDUCACIONAIS
PÚBLICOS: UM ESTUDO DOS PROGRAMAS DA
REDE VENCER
Vera Maria Vidal Peroni 149

FORMAÇÃO DOCENTE E QUOTIDIANO ESCOLAR:
REFLEXÕES SOBRE A RACIONALIDADE
POLÍTICO-EDUCACIONAL VIGENTE
Antônio Lisboa Leitão de Souza 171

EDUCAÇÃO PARA A JUVENTUDE NA PERSPECTIVA
DOS USUÁRIOS DO PROJÓVEM EM CAUCAIA – CE
Maria Gláucia Menezes Teixeira Albuquerque
Isabel Maria Sabino de Farias 189

PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA:
REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA CEARENSE
José Nelson Arruda Filho 211

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA NUMA PERSPECTIVA TERRITORIAL

*Sofia Lerche Vieira
Eloisa Maia Vidal*

1 Introdução

Os problemas da educação básica no Brasil são múltiplos, complexos e persistentes, tendo sido diagnosticados e analisados em pesquisas na área de política educacional. Alguns remontam à origem do sistema escolar, fortemente marcado por traços da colonização ibérica. De uma escola para poucos nos primeiros séculos de existência, passou-se a uma oferta massificada que ainda não atende a todos, com acentuados deficits de qualidade. Os significativos avanços na quantidade da oferta, registrados no acesso ao ensino fundamental na década de 1990, ainda não atingiram a educação infantil e o ensino médio. Este é um desafio para a implementação de políticas governamentais.

O presente trabalho, que integra análise mais ampla elaborada pelos autores acerca do tema, se debruça sobre um conjunto de dados recentes da educação básica no Brasil¹, buscando interpretá-los numa perspectiva territorial, sob a óptica da equidade. O estudo focaliza as três etapas da educação básica – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – analisando alguns indicadores de quantidade, qualidade e infra-estrutura. São

¹ Após cuidadoso exame de indicadores recentes sobre a Educação Básica (1999-2005), disponíveis em diferentes bases de dados, optamos por utilizar aqueles julgados mais pertinentes para o estudo: especificamente os da UNESCO (World Education Indicators), do Ministério da Educação (EDUDATA/INEP) e PNAD/IBGE.

apresentadas sugestões para os problemas, oferecendo-se indicações para a formulação de *padrões mínimos de oportunidades educacionais*².

2 Conceitos norteadores do estudo

Num país como o Brasil, marcado por flagrantes diferenças entre as regiões, a enorme dimensão territorial é expressa como categoria de análise necessária para o entendimento da complexidade das políticas públicas. Isto porque o “território representa um guia capaz de orientar uma ação efetiva sobre as graves iniquidades econômicas e sociais, superando entraves importantes ao desenvolvimento, pois sintetiza e espelha as múltiplas potencialidades e problemas do desenvolvimento brasileiro”. (CGEE: 2006, p. 1).

No campo da educação, as investigações sobre a dimensão territorial são escassas, destacando-se iniciativas contingentes, via de regra, concebidas de forma alheia à comunidade acadêmica e atendendo a demandas explícitas, como é o caso dos estudos elaborados no âmbito do Projeto Nordeste e do FUNDESCOLA. Um exemplo ilustrativo de tais iniciativas foi o Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais (PPO), produzido com apoio do Banco Mundial e UNICEF, voltado para o combate ao fracasso escolar no Nordeste (1997)³.

² A LDB dispõe que: “A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade” (Lei nº 9.394/96, Art. 74. Grifo nossos). Além de uma mera definição de custo, a noção de padrão-mínimo associa-se, como a própria expressão sugere, a condições sem as quais uma escola não oferece um ambiente propício à socialização e à aprendizagem.

³ Para detalhes conferir: Chamada à Ação – combatendo o fracasso escolar no Nordeste. Brasília: Projeto Nordeste/Banco Mundial/UNICEF,

Estudos apontam flagrantes desequilíbrios no desenvolvimento das diversas regiões, sendo diferenciadas as condições destas para fazer frente às transformações socioeconômicas associadas ao processo de globalização (CGEE, 2006). Na educação, o recente caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) no período 1998 – 2006 mostra as acentuadas diferenças regionais no custo-aluno, e a forma pouco responsável como a União⁴ tratou tais desigualdades, não assumindo ação suplementar naqueles estados onde o custo-aluno ficou em patamares duas ou mais vezes menores do que UFs de outras regiões mais ricas. Os avanços registrados no campo educacional com suporte no FUNDEF se ativeram ao aspecto da quantidade, uma vez que as demandas exigidas para a melhoria nos indicadores de qualidade pressupunham investimentos iniciais para equalização das redes públicas de ensino nos estados e entre eles, fato que o Fundo não propiciou.

Se a noção de território contribui para entendimento da distribuição das oportunidades em termos do espaço geográfico, o conceito de equidade, por sua vez, se fundamenta na idéia de algum tipo de justiça distributiva entre indivíduos e grupos sociais, implicando o “acesso universal a uma quantidade mínima” de bens e serviços considerados socialmente necessários. Dois níveis expressam sua existência, de um lado, a equidade vertical que trata

1997. Veja-se, a propósito, o conjunto de 15 (quinze) estudos publicados pelo FUNDESCOLA, muitos dos quais foram produzidos no âmbito deste programa. Conferir: <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/fundescola/fundescola.html#publicacoes>.

⁴ A solução engenhosa adotada pela União consistiu no estabelecimento de um valor mínimo de referência para o custo-aluno/ano equivalente ao menor custo-aluno dos estados, fazendo com que não houvesse necessidade de aporte federal ao Fundo de nenhum dos Estados.

da “extensão pela qual desiguais recebem tratamento diferente, baseado na extensão de diferenças, como local de residência e origens sociais”. A equidade horizontal, por sua vez, refere-se à “extensão pela qual iguais recebem tratamento semelhante dentro do sistema, ou seja, aqueles que se encontram em circunstâncias similares recebem o mesmo volume de recursos”. (GOMES, AMARAL SOBRINHO, 1992).

Essas breves considerações evidenciam o potencial explicativo da noção de território, associada ao conceito de equidade como categorias férteis à compreensão de alguns dos problemas da educação, particularmente aqueles associados à distribuição regional da riqueza que repercutem tanto sobre a oferta de oportunidades quanto sobre sua qualidade.

Os resultados observados nas bases de dados analisadas, relativos aos indicadores de quantidade, qualidade e infra-estrutura da educação básica brasileira, confluem para um conjunto de constatações e apontam para a necessidade de formulação de padrões mínimos de oportunidades educacionais como mecanismo capaz de superar os deficits educacionais que ainda perduram entre as regiões brasileiras.

3 Indicadores de Quantidade

Estudos têm evidenciado que dois problemas centrais impactam o provimento de uma educação básica de qualidade: a maioria dos governos atribui o sucesso de suas políticas públicas educacionais ao crescimento de matrículas e gastos, não considerando a qualidade desta oferta e poucos governos realizaram reformas sistemáticas voltadas para a eficácia da escola (PREAL, 2006).

Esses problemas observados na América Latina manifestam-se de forma visível no Brasil, onde a descentralização da educação acontece de maneira acelerada, sem eficientes mecanismos de monitoramento que assegurem a qualidade dos serviços e a natureza dos gastos. Embora a política de educação básica seja definida pela União, a oferta dos serviços e a gestão dos sistemas são executadas por estados e municípios⁵. Essas esferas, por sua vez, raramente atuam em plena sintonia. O “regime de colaboração”, portanto, tende a se restringir às transferências de recursos compulsórias ou voluntárias entre os governos.

Os indicadores de quantidade relativos às condições educacionais da população brasileira selecionados para o estudo foram: taxas de analfabetismo, média de anos de estudo, taxas de frequência escolar, população de 15 anos ou mais com ensino fundamental completo, e de 25 anos ou mais com ensino médio completo, oferta por dependência administrativa. A discussão desses dados será aprofundada nos parágrafos seguintes.

O País adentra o século XXI com taxas de analfabetismo absoluto da ordem de 29,4% (1999) e analfabetismo funcional de 13,3%. Embora esforços nos últimos cinco anos tenham reduzido o analfabetismo absoluto para 23,4% e o funcional para 11%, tais dados ainda permanecem altos. Entre as regiões, o Nordeste apresenta os maiores índices de analfabetismo absoluto e funcional – 21,9% e 36,1% –, seguido da região Norte, com 11,5% e 26,9%, respectivamente. Se observadas as taxas de analfabetismo absoluto por faixa etária, mais uma vez a região Nordeste apresenta os maiores indicadores em todas as faixas, causando forte impacto nos dados agregados do Brasil.

⁵ Enquanto o ensino médio é atribuição exclusiva do Estado, a educação infantil, dos municípios, a oferta de ensino fundamental é ação compartilhada entre estados e municípios.

No que diz respeito à média de anos de estudo da população de 25 anos ou mais de idade, em 2005, o País apresentava 6,5 anos, enquanto a região Nordeste se encontrava com 5 anos e a Sudeste 7,2 anos, evidenciando uma diferença entre as duas regiões de 2,2 anos de estudo. Embora a região Nordeste tenha apresentado crescimento de 20% no período 1999 – 2005, portanto, maior do que a do Brasil (14%), a média de anos de estudo da população desta região representa 70% da média da região Sudeste. Este indicador tem associação direta com o mercado de trabalho e a inclusão na globalização econômica.

As taxas de frequência escolar bruta nas diversas etapas da educação básica encontram-se em queda, resultado do esforço empreendido na redução das distorções idade-série. As taxas de frequência escolar líquida nas três etapas vêm crescendo, o que denota uma política de inclusão educacional, ensejando oportunidades de acesso aos diversos segmentos da população. No que diz respeito ao Ensino Fundamental e Ensino Médio, a região Nordeste foi a que mais cresceu no período 1999 – 2005, apresentando aumento de 4% e 80%, respectivamente. Embora registre crescimentos acima da média do Brasil, esta região ainda possui taxa de frequência escolar líquida inferior à região Sul para o ensino fundamental (92,4% e 95,9%) e 27,3% menor do que a taxa de frequência escolar líquida da região Sudeste para o ensino médio (30,1% e 57,4%).

No que se refere ao percentual da população de 15 anos ou mais com ensino fundamental completo, a média do Brasil é de 48,5%, com o Nordeste apresentando 36,7% e o Norte, 43,6%. Vale salientar que a diferença entre o Nordeste e o Sudeste chega a 18,4 pontos percentuais a mais para o segundo. Este indicador está relacionado a dois aspectos: o tempo médio de conclusão do ensino fundamental, que no Nordeste é o maior do Brasil (11,5 anos) e

taxas de reprovação e abandono, que juntas totalizam 30,3% (2004), sendo também as maiores do Brasil.

Quanto ao percentual da população de 25 anos ou mais com ensino médio completo, o País apresenta em 2005 o valor de 30,1%, enquanto o Nordeste possui taxa de 22,3%, o Norte, 26,8% e o Sudeste têm o melhor desempenho com 34,5%.

O atendimento das três etapas da educação básica no Brasil é feito prioritariamente na rede pública, respondendo por 72% da educação infantil, 90% do ensino fundamental e 88% do ensino médio. O maior percentual de matrículas da educação infantil na rede privada encontra-se na região Centro-Oeste, com 34%, e o menor na região Norte, com 17%. A oferta de ensino fundamental é assumida pelo Poder Público para 95% do número total de matrículas da região Norte e 87% da região Sudeste. Já na oferta de ensino médio, a rede pública predomina na região Norte, com 93% das matrículas, sendo as menores taxas apresentadas pelas regiões Centro-Oeste e Sudeste, ambas com 86%. No período 1999 – 2005, o País apresentou aumento de 27% para 28% na oferta privada na educação infantil, de modo mais acentuado nas regiões Sudeste e Sul. No mesmo período, a oferta de ensino fundamental no País cresce de 9% para 10% na rede privada, com destaque para as regiões Centro-Oeste e Sudeste. A oferta privada de ensino médio no País decresceu de 16% para 12%, sendo as regiões Nordeste e Sudeste, as que apresentaram os maiores decréscimos – de 18% para 11% e de 17% para 14%, respectivamente.

Quando observados de perto, os indicadores de quantidade selecionados revelam evolução importante nos últimos cinco anos, embora se perceba claramente que as regiões Norte e Nordeste ainda têm grandes desafios a enfrentar na superação das desigualdades com o Sul e Sudeste.

4 Indicadores de Qualidade

A qualidade da educação pode ser refletida por alguns indicadores que retratam o desempenho escolar da população que frequenta a escola no Brasil, tais como: distorção idade-série, taxas de rendimento (aprovação, reprovação e abandono), tempo médio esperado de permanência e conclusão, percentual de funções docente com nível de formação superior e desempenho dos alunos no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). A análise desses dados será aprofundada nos próximos parágrafos.

O fenômeno da distorção idade-série é predominante na rede pública, com o País apresentando, em 2005, 32,7% para o Ensino Fundamental e 51,1% para o Ensino Médio. Observada a dimensão territorial, constata-se que as regiões Norte e Nordeste exibem as maiores taxas de distorção idade-série, tanto no ensino fundamental (45,3% e 47,3%) quanto no ensino médio (69,6% e 70,1%). As menores taxas de distorção idade-série encontram-se na região Sul, com 19,2% e 33,3% para o ensino fundamental e médio, respectivamente.

Outro aspecto a considerar em relação aos problemas de qualidade da educação está nas taxas de rendimento. As taxas de aprovação do ensino fundamental no Brasil, no período 1999 – 2004, crescem 0,5%, registrando-se um decréscimo de 1,4% na região Nordeste. No mesmo período, há uma diminuição da taxa de aprovação de 4,1% do ensino médio, com uma queda de 6,3% na região Nordeste. Há um aumento das taxas de reprovação no País e em todas as regiões, sendo menores no ensino fundamental que no médio. Em ambas as etapas, os maiores crescimentos no período ocorrem na região Sudeste, com 43,5% e 84,4%, respectivamente. Já as taxas de abandono do País apresentam diminuição bastante expressiva no ensino fun-

damental, de 26,5% no período aludido, sendo que o menor decréscimo se deu na região Nordeste, que foi de 12,8%, enquanto as regiões Sudeste e Sul apresentaram redução da ordem de 44,4% e 49,1%. No que se refere ao ensino médio, há uma diminuição de 2,4% na taxa de abandono do período, embora na região Nordeste a referida taxa tenha se elevado em 19,4%. A maior queda na taxa de abandono é demonstrada pela região Sudeste, que no período de 5 anos melhora em 25,3% este indicador.

Quanto ao tempo médio de permanência e conclusão do ensino fundamental, o Brasil mostra em 2004 – 8,3 e 10,1 anos – respectivamente, sendo as regiões Norte e Nordeste, as que apresentam maiores tempos nos dois casos. Tais números revelam a persistência de problemas de fluxo escolar nas regiões brasileiras, especialmente no Nordeste e Norte.

Os dados mostram que, no período 1999 – 2005, o percentual de professores com nível superior atuando no setor público cresceu nas três etapas da educação básica, 77,4%, 43,8% e 8,8% para a educação infantil (pré-escola), ensino fundamental e ensino médio. Os maiores crescimentos ocorrem nas redes públicas e na educação infantil (pré-escola) do Norte e Nordeste. Vale destacar que o percentual de docentes com nível superior no setor público em 2005, conforme a região, evidencia grandes disparidades na educação infantil – 63,2% no Centro-Oeste e 16,5% no Norte e no ensino fundamental com 42,4% na região Norte e 78,1% no Sul. No ensino médio, a situação mais preocupante é a do Nordeste, onde 9,5% dos docentes sem o ensino superior completo atuam neste nível no setor público.

Os dados relativos ao desempenho escolar dos alunos expressos no SAEB apresentam resultados muito inferiores aos desejados para as séries e disciplinas

avaliadas (4^a e 8^a do ensino fundamental e 3^a do ensino médio, Língua Portuguesa e Matemática). Observados os resultados de 1999 e 2003, constata-se que o Brasil apon- tou queda nos seis indicadores, registrando-se os maio- res decréscimos na região Nordeste para as 4^a e 8^a séries do ensino fundamental e no Centro-Oeste para a 3^a série do ensino médio. Neste mesmo período, a região Sudeste revelou crescimento nas 4^a e 8^a séries nas duas discipli- nas, e a região Sul trouxe os maiores crescimentos no desempenho dos alunos na 8^a série.

Observando os indicadores analisados e as impli- cações deles decorrentes, pode-se afirmar que urgem me- didas políticas que focalizem a reversão de tais dados, o que significaria dotar o sistema educacional de mais efi- ciência, eficácia e equidade.

5 Indicadores de Infra-Estrutura

A oferta de educação requer uma **infra-estrutura** escolar adequada à demanda populacional, contemplan- do requisitos como: tamanho da escola (sala de aulas e número de alunos), acesso aos serviços educacionais (lazer, bibliotecas, laboratórios de ciências e informática), renda média do professor e acesso aos serviços básicos (água, esgoto, sanitário e energia elétrica), que são anali- sados na perspectiva da dimensão territorial neste item.

É elevado o percentual de escolas que têm menos de cinco salas de aulas no ensino fundamental do Brasil (59,2%) e grande o número de escolas com apenas uma sala de aula nas regiões Norte (48%) e Nordeste (31%). Já no ensino médio, prevalecem escolas com 11 salas de aula ou mais, chegando a 66,7% no Brasil, com as regiões Nor- deste e Sudeste apresentando os menores percentuais – 56,7% e 60,3%. Quanto ao número de alunos, as escolas

de ensino médio de mais de 300 alunos correspondem a 44% de estabelecimentos do País. O maior percentual está no Nordeste (49%), que denota crescimento de 33% no período 1999 – 2005, o maior do Brasil. No mesmo intervalo, há uma queda nos percentuais de escolas deste tamanho nas regiões Centro-Oeste e Sul.

São satisfatórios os índices de acesso a serviços básicos (água, energia, sanitários e esgoto) nas escolas de ensino fundamental e médio, registrando-se ligeira heterogeneidade entre as regiões geográficas, com as regiões Norte e Nordeste possuindo escolas ainda desprovidas desses serviços, especialmente energia elétrica (43,1% e 18,5%).

Há considerável discrepância entre as escolas de ensino fundamental e médio e as redes públicas e privadas, no provimento de serviços educacionais (biblioteca, laboratório de Ciências, laboratório de Informática, computadores, internet e quadra de esportes) no Brasil. Observa-se nas escolas de ensino médio do País significativa queda do percentual de bibliotecas (82,3% e 63,4%) no período 1999 – 2005 e um aumento do percentual com acesso a computadores e internet (22,1% e 66,8%). Nas regiões Nordeste e Norte, em 2005, as escolas públicas de ensino fundamental expressam percentuais menores do que 10% para tais serviços, exceto computadores. No caso das escolas de ensino médio, são expressivos os avanços da presença desses serviços em todas as regiões, embora, mais uma vez, o Norte e Nordeste registram os menores percentuais entre as regiões.

Os dados mostram uma queda na renda real média dos professores dos ensinos fundamental e médio com nível superior no Brasil, com elevado diferencial de ganhos salariais dos professores entre as regiões geográficas, onde a região Nordeste exprime os mais baixos salários para as duas etapas. No período 1999 – 2005, os salários

dos professores de ensino fundamental de 1^a a 4^a séries tiveram crescimento de 33,4%, sendo que no Nordeste foi de 41,4%. Embora no ensino fundamental de 5^a a 8^a séries não tenha havido crescimento salarial no Brasil (-0,3%), Nordeste e Centro-Oeste exteriorizaram crescimento de 9,3% e 21,4%. No ensino médio, o Brasil indicou um decréscimo de 8,5%, sendo que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste relataram crescimentos salariais de 13,6%, 0,9% e 7,6%, respectivamente. Embora os dados confirmem o esforço de melhoria salarial para os professores dessas regiões, ainda são os menores salários em números absolutos do País, para a categoria.

Como se vê, também em relação aos indicadores de infra-estrutura, os problemas de equidade têm significativa expressão na dimensão territorial. São flagrantes os descompassos das regiões, com situação bastante grave no Norte e Nordeste.

6 Constatções

Os dados do estudo levam a um diagnóstico caracterizado por uma evolução diferenciada entre as variadas etapas da educação básica e as condições da oferta nas regiões brasileiras, o que pode ser sintetizado da seguinte forma:

- o País ainda exhibe indicadores de analfabetismo adulto altos, quando comparados com os países desenvolvidos, e a distribuição desse contingente está mais concentrada na região Nordeste;
- a média de anos de estudo da população de 25 anos ou mais de idade, em 2005, no País, é de 6,5 anos, com a região Nordeste apresentando 5 anos

de estudo, o que representa 1,5 anos a menos do que a média nacional;

- enquanto a taxa de escolarização do ensino fundamental está praticamente universalizada, inclusive do ponto de vista de distribuição territorial, o mesmo não ocorre com a educação infantil e o ensino médio;
- a oferta da educação básica é prioritariamente pública, com destaque para o ensino médio, que vem diminuindo a oferta privada, com migração de matrículas para a rede pública;
- mesmo tendo se registrado melhoria no fluxo escolar, com a correção da distorção idade-série na rede pública, o tempo de permanência e conclusão do ensino fundamental ainda representa grande desafio a ser superado. Altas taxas de reprovação e abandono alimentam o ciclo da distorção idade-série;
- enquanto a taxa de abandono diminuiu, melhorando a permanência do aluno na escola, o índice de reprovação cresceu, indicando a necessidade de melhorias de natureza pedagógica, especialmente na formação docente;
- houve significativo crescimento dos percentuais de professores com nível superior atuando nas três etapas da educação básica, embora seja expressivo o número de docentes sem esta formação na região Norte, no ensino fundamental (42,2%) e na região Nordeste, no Ensino Médio (9,5%).
- observa-se queda gradativa dos indicadores de desempenho escolar em todas as séries e disciplinas, com forte impacto sobre a qualidade da oferta. Esta evolução negativa é agravada por sérios desequilíbrios territoriais e condições de equidade;

- registra-se aparente paradoxo, quando observada a evolução positiva na formação de professores com nível superior e o desempenho escolar dos alunos. Estudos do SAEB (2001) mostram correlação direta entre formação de nível superior de professores e melhoria de desempenho dos alunos. Os resultados das diversas regiões brasileiras contrastam com a afirmação, uma vez que a elevação do grau de formação do magistério não é acompanhada por equivalentes índices de melhoria no desempenho escolar; e
- a infra-estrutura da oferta de educação básica é insatisfatória do ponto de vista da rede física, dos recursos pedagógicos e humanos, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. A forte presença de unidades escolares com apenas uma sala de aula e capacidade até 50 alunos revela a alta fragmentação da rede escolar, fator impeditivo da construção de padrões básicos de infra-estrutura física e pedagógica para todas as escolas, além das implicações sócio-educativas com baixo índice de socialização das crianças. Este fenômeno é mais acentuado no ensino fundamental, uma vez que parcela expressiva das escolas de ensino médio apresenta capacidade para mais de 300 alunos e serviços básicos de infra-estrutura.

O imperativo de continuar crescendo e atingir novos patamares de qualidade é uma agenda inadiável para a educação básica brasileira no horizonte temporal da próxima década, considerando as desigualdades regionais com base na dimensão territorial e das condições de equidade horizontal e vertical.

7 Uma agenda para enfrentar as desigualdades territoriais

O enfrentamento dos problemas da educação básica requer ação conjunta das quatro esferas do Poder Público, com papel decisivo da União para superar desigualdades territoriais. A superação do dilema quantidade e qualidade pressupõe enfoques diferenciados considerando como linha de base a atual situação dos indicadores apresentados.

Há que se pensar políticas diferenciadas e focalizadas para a malha escolar do ensino fundamental, predominantemente municipal, que, por ser muito pulverizada, com alta capilaridade e baixas condições de infra-estrutura, não consegue imprimir um padrão mínimo de qualidade nos serviços oferecidos.

A rede escolar de ensino médio, de oferta eminentemente estadual, apresenta condições de infra-estrutura melhores, com escolas maiores, embora esteja mais concentrada nas zonas urbanas, dificultando o acesso dos concludentes do ensino fundamental das localidades rurais. Já se percebe forte pressão pela extensão da rede escolar⁶ desta etapa de ensino, com todas as implicações daí decorrentes.

Nos últimos 15 anos, o Brasil procurou atender aos compromissos de ampla expansão da oferta de educação básica firmados na Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien (1990). Os dados quantitativos apresentados indicam o empenho do País em responder a este desafio. À ampliação da oferta, contudo, não correspondeu igual preocupação no que tange aos indicadores de qualidade. Ao aproximar-se o final da primeira década do novo

⁶ Foram aplicados codinomes para os entrevistados da assessoria da Secretaria de Educação Básica - SEDUC e dos representantes das escolas.

milênio é imprescindível trabalhar simultaneamente com problemas do século XX ainda não resolvidos e com os desafios postos pela ontologia do século XXI.

A elaboração de uma agenda para enfrentar os desafios da educação básica pressupõe a necessidade de se estabelecer *padrões mínimos de oportunidades educacionais*, considerando a dimensão territorial e as condições de equidade, buscando equalizar os indicadores com suporte na criação de fatores que compensem as desigualdades constatadas.

Referências

GOMES, Candido Alberto, AMARAL SOBRINHO, José (orgs). **Qualidade, eficiência e equidade na educação básica**. Brasília. IPEA, 1992.

CGEE, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), 2006. **Estudo da Dimensão Territorial do PPA**. Sumario Executivo. Mimeo.

CHAMADA à ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste (1997). Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais. Brasília: Projeto Nordeste. Banco Mundial. UNICEF.

CGEE (s.d.). **Termo de referência** – Notas técnicas temáticas ou setoriais. mimeogr.

PREAL (2006). **Quantidade sem Qualidade** – um boletim da educação na América Latina. Relatório do Conselho Consultivo do PREAL. ISBN: 0-9772271-4-6.

Portais/Sites

<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/fundescola/fundescola.html#publicacoes> – Acesso em: 10/01/2008

A análise dos contextos e práticas da política e da gestão educacional, nos vinte anos de promulgação da Constituição Federal (1988), é reveladora das conquistas e recuos na proteção jurídica ao direito à educação. Os textos centram atenção sobre o processo. Trata-se da discussão que interessa a professores e alunos de graduação e pós-graduação, bem como a profissionais que atuam em sistemas de ensino.

