

POLÍTICAS E MONITORAMENTO
DA QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL:
CENÁRIOS MUNICIPAIS

Dirce Nei Teixeira de Freitas
Giselle Cristina Martins Real
Organizadoras

POLÍTICAS E MONITORAMENTO
DA QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL:
CENÁRIOS MUNICIPAIS

Dirce Nei Teixeira de Freitas
Giselle Cristina Martins Real
Organizadoras



2011

Universidade Federal da Grande Dourados

COED:

Editora UFGD

Coordenador Editorial : Edvaldo Cesar Moretti

Técnico de apoio: Givaldo Ramos da Silva Filho

Redatora: Raquel Correia de Oliveira

Programadora Visual: Marise Massen Frainer

e-mail: editora@ufgd.edu.br

Conselho Editorial - 2009/2010

Edvaldo Cesar Moretti | Presidente

Wedson Desidério Fernandes | Vice-Reitor

Paulo Roberto Cimó Queiroz

Guilherme Augusto Biscaro

Rita de Cássia Aparecida Pacheco Limberti

Rozanna Marques Muzzi

Fábio Edir dos Santos Costa

Impressão: Gráfica e Editora De Liz | Várzea Grande | MT

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central - UFGD

372.1 Políticas e monitoramento da qualidade do ensino fundamental : cenários
p769 municipais / Dirce Nei Teixeira de Freitas, Giselle Cristina
Martins Real (organizadoras). – Dourados : Ed. UFGD, 2011.
368p.

ISBN: 978-85-8147-013-9

1. Ensino fundamental – Política. 2. Política educacional – Qualidade.
I. Freitas, Dirce Nei Teixeira. II. Real, Giselle Cristina Martins.

SUMÁRIO

Apresentação	07
Introdução	
Políticas educacionais municipais e qualidade do ensino: o Ideb como Mecanismo de monitoramento da educação fundamental	13
<i>Romualdo Portela de Oliveira</i>	
<i>Sandra Maria Zákia Lian Sousa</i>	
<i>Ocimar Munhoz Alavarse</i>	
I Parte:	
Políticas educacionais municipais e qualidade do ensino: cenários paulistas	
1. Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos — o caso de Indaiatuba	27
<i>Vanda Mendes Ribeiro</i>	
<i>Cláudia Oliveira Pimenta</i>	
2. Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos — o caso de Sumaré	43
<i>Cristiane Machado</i>	
3. Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos — o caso de São José dos Campos	59
<i>Aline da Silva Nicodemo</i>	
<i>Nathalia Cassettari</i>	
II Parte:	
Políticas educacionais municipais e qualidade do ensino: cenários cearenses	

1. Melhores Ideb do Ceará 2005-2007: aprendizagem efetiva ou aprovação automática? <i>Antonio Nilson Gomes Moreira</i>	83
2. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em dez municípios cearenses <i>Eloisa Maia Vidal</i> <i>Sofia Lerche Vieira</i>	107
3. Financiamento da educação em municípios do Ceará: a busca de conciliação entre despesas e qualidade <i>Sofia Lerche Vieira</i> <i>Eloisa Maia Vidal</i>	125
III Parte:	
Políticas educacionais municipais e qualidade do ensino: cenários sul-mato-grossenses	
1. Esclarecimentos preliminares sobre o estudo no estado de Mato Grosso do Sul <i>Dirce Nei Teixeira de Freitas</i>	147
2. Cenários municipais <i>Simone Estigarribia de Lima</i>	155
3. Cenários educacionais: redes escolares municipais <i>Simone Estigarribia de Lima</i> <i>Dirce Nei Teixeira de Freitas</i>	169
4. O contexto, as políticas educacionais e o Ideb <i>Dirce Nei Teixeira de Freitas</i> <i>Alaíde Maria Zabloski Baruffi</i> <i>Giselle Cristina Martins Real</i>	201
5. As contribuições da interiorização da educação superior no estado <i>Valter Acássio de Mello</i> <i>Giselle Cristina Martins Real</i>	225
6. Formação continuada de professores: programas do Mec em redes escolares municipais <i>Luciene Ferreira Martins Rocha</i> <i>Alaíde Maria Zabloski Baruffi</i>	247
7. As iniciativas de avaliação nas redes escolares municipais <i>Nataly Gomes Ovando</i> <i>Dirce Nei Teixeira de Freitas</i>	297
8. A atuação dos conselhos escolares nas redes municipais <i>Andréia Vicência Vitor Alves</i> <i>Dirce Nei Teixeira de Freitas</i>	323
9. A família e a escola: reflexões sobre um contexto <i>Vanessa Ramos Ramires</i> <i>Alaíde Maria Zabloski Baruffi</i>	337
Finalizando	355
Os autores	361
O Grupo de Estudos e Pesquisas "Estado, Política e Gestão da Educação"	365

APRESENTAÇÃO

Comemorando os seus dez anos de existência, o Grupo de Estudos e Pesquisas “Estado, Política e Gestão da Educação” (Gepge) publica o livro “Políticas e monitoramento da qualidade do ensino fundamental: cenários municipais” cujos capítulos apresentam parte dos resultados de um estudo exploratório realizado, em rede, por equipes de pesquisadores em educação da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e da Universidade Estadual do Ceará (UECE), nos anos 2009 e 2010. O estudo foi financiado pela Capes/Inep/Programa Observatório da Educação. O tema nele abordado contempla um dos principais desafios brasileiros na atualidade: o de melhorar a qualidade do seu ensino fundamental.

Diante desse desafio, muitos se apressam em apontar políticas, dando por encerrado o debate social a respeito da concepção de qualidade em que se fundamentam as escolhas realizadas. Tem sido comum que analistas do cenário educacional, crendo-se suficientemente esclarecidos por diagnósticos superficiais, defendam a prioridade de se estreitar a associação da educação escolar ao desenvolvimento econômico do País, apontando a governantes e gestores opções de ação não só generalizantes e abstracionistas como estranhas à deliberação democrática.

A contra tendência manifesta-se, entre outras formas, em críticas e demandas de entidades científicas da área, frequentemente incidentes sobre os pressupostos teóricos das políticas, suas estratégias, instrumentos, lógica. Geralmente alertam sobre tendências, riscos e prejuízos iminentes à construção e sustentação de um projeto educacional que leve na devida conta a associação entre educação, promoção da solidariedade e da justiça social e desenvolvimento do País.

Entre tendência e contra tendências proliferam não só recomendações, políticas e mobilizações sociais, como crescem pesquisas de implementação das políticas educacionais interessadas em investigar o que tem sido feito no enfrentamento do desafio da melhoria do ensino nos mais diversos contextos do País. Entre essas pesquisas avolumam-se as que privilegiam o processo de monitoramento educacional e os seus vínculos.

Especial atenção tem recebido a iniciativa da União de introduzir, a partir do ano de 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como ferramenta desencadeadora de uma sistemática nacional de monitoramento do padrão de escolarização oferecido sob regime de cooperação federativa (educação básica da população de 0 a 17 anos). Assim, começam a surgir os primeiros estudos e pesquisas sobre a apropriação social desse Índice, principalmente sobre interpretações, usos, desdobramentos e implicação nas redes e unidades escolares, questionando sua racionalidade (fundamentos e fins), efeitos e benefícios sociais. Colocam-se em tela questões de natureza axiológica, epistemológica, teóricas, práticas (técnica, operacional, administrativa, política), entre outras.

Parte dessas pesquisas tem sido impulsionada pela própria política educacional idealizada e conduzida pela União, por meio do Ministério da Educação (Mec) e suas autarquias, destacadamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (Inep) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Profissionais de Nível Superior (Capes). Nesse sentido, tem sido implementada política de articulação institucional que estimula o fomento à pesquisa, interessada no uso de dados de bases oficiais e, também, na parceria com organizações internacionais.

No primeiro caso, cabe destaque ao Programa Observatório da Educação, por meio do qual o Inep e a Capes fomentam pesquisas que, utilizando bases de dados oficiais, permitem aproximações da formação pós-graduada e da iniciação científica com o universo da educação básica pública. As motivações pragmáticas dessa política de articulação, induzida pelo fomento a projetos de pesquisas concorrentes para o alcance dos objetivos do Programa, condiciona-lhes a concepção e execução, de modo

que enfoques acadêmicos estritos cedem lugar a pesquisas relativamente administradas pelo Estado.

Este livro tem origem no estudo intitulado “Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos” que, conforme mencionado, foi proposto e desenvolvido com vistas a objetivos do Programa Observatório da Educação/Capes/Inep. Assim, a sua produção foi marcada por possibilidades e limitações relativas a esse vínculo e ao caráter peculiar da análise de políticas públicas de educação no complexo contexto brasileiro. Além da enorme dimensão territorial e da diversidade e desigualdade sociais, a organização federativa da educação e a institucionalidade formal recriada nas práticas informais dificultam o conhecimento da realidade. Ainda assim, esta pesquisa trouxe indicações de interesse para a área.

Também as pesquisas desenvolvidas com a colaboração entre Mec, Inep e organismos internacionais (entre outros, Unesco, Banco Mundial, Uniceff) cresceram na primeira década dos anos 2000, utilizando bases de dados nacionais e suportes institucionais.

De modo geral, sejam acadêmicas ou não as pesquisas têm sido condicionadas, ainda que em graus diferentes, pelas dificuldades próprias à investigação de políticas públicas educacionais. A complexidade desse empreendimento é bem conhecida, pois não escapa à injunção de se lidar com uma matéria difusa, múltiplice, movediça que, sobretudo, requer disposição e coragem de prescindir do distanciamento temporal necessário à observação mais acurada da realidade.

A premência de que as políticas públicas educacionais sejam analisadas no curto prazo está associada à dimensão política da própria pesquisa em educação, enquanto vertente subsidiária do controle social legítimo e indispensável a um Estado republicano e democrático, para o qual análises críticas podem ser proveitosas. A inerência das limitações conforma análises provisórias nas quais abundam os apontamentos de hipóteses e indícios, estando as constatações sujeitas a novas leituras.

No intuito de minorar tais limitações, o agir político pela análise de políticas educacionais supõe atenção ao caráter histórico das ações, de

seus contextos, atores e instituições, sendo, assim, um esforço oscilante entre premência política e rigor analítico.

Com esses pressupostos, apresentamos este livro cuja introdução, de autoria de Romualdo Portela de Oliveira, Sandra Maria Zákia Lian Sousa e Ocimar Munhoz Alavarse, expõe a proposta do estudo, seus referenciais e desenho sob o título “Políticas educacionais municipais e qualidade do ensino: o Ideb como Mecanismo de monitoramento da educação fundamental”.

A primeira parte do livro está composta por três capítulos que tratam de cenários educacionais paulistas. Eles trazem constatações do estudo realizado pela equipe de pesquisadores da USP, especificamente nas redes escolares municipais de Indaiatuba, Sumaré e São José dos Campos, tendo como autoras, respectivamente, Vanda Mendes Ribeiro e Cláudia Oliveira Pimenta, Cristiane Machado, Nathalia Cassettari e Aline da Silva Nicodemo.

A segunda parte traz, em três capítulos, cenários educacionais cearenses analisados sob três aspectos: composição do Ideb, gestão educacional e financiamento. No primeiro, Antonio Nilson Gomes Moreira traz constatações acerca de qual dos dois indicadores (se o desempenho cognitivo nas avaliações externas ou se a taxa de aprovação) predominou no Índice registrado pelas redes observadas. No segundo, Eloisa Maia Vidal e Sofia Lerche Vieira apresentam análises com vistas a saber até que ponto a gestão municipal tem uma visão sistêmica para a sua rede educacional, atuando na melhoria do desempenho dos alunos do ensino fundamental, ou seja, enfocam a relação entre gestão educacional e resultados no Ideb. As mesmas autoras abordam no terceiro capítulo o financiamento educacional no mesmo conjunto de redes, buscando estabelecer relações entre dados de receitas e despesas, matrículas e resultados no Ideb (2005 – 2009) com vistas a examinar a correlação entre custo-aluno e qualidade da educação.

A terceira parte reúne trabalhos sobre cenários sul-mato-grossenses. Compõe-se de nove capítulos que trazem constatações do estudo realiza-

do pela equipe de pesquisadores da UFGD, em dez municípios do estado de Mato Grosso do Sul. O primeiro capítulo, elaborado por Dirce Nei Teixeira de Freitas, traz informações gerais sobre a realização do estudo no estado. O segundo capítulo, de autoria de Simone Estigarribia de Lima, traz uma visão panorâmica dos municípios componentes da amostra sul-mato-grossense do estudo. O terceiro capítulo, da mesma autora em co-autoria com Dirce Nei Teixeira de Freitas, caracteriza as redes escolares municipais oferecendo, ao leitor, elementos imprescindíveis à leitura dos próximos capítulos. Esses dois capítulos estão baseados na dissertação de mestrado de Simone. O quarto capítulo, com base no cotejamento de características apresentadas nos dois capítulos precedentes, traz análise dos contextos socioeconômicos e político-administrativos e indica fatores contextuais favoráveis à educação municipal, logo, com potencial para explicar resultados obtidos pelas redes municipais no Ideb. Esse capítulo é de autoria de Dirce Nei Teixeira de Freitas, Alaíde Maria Zabloski Baruffi e Giselle Cristina Martins Real.

O quinto capítulo, de autoria de Valter Acássio de Mello e Giselle Cristina Martins Real, baseado em dissertação de mestrado do primeiro autor também vinculada ao referido estudo exploratório, trata das contribuições da interiorização da educação superior para as redes escolares municipais da amostra, focando a atuação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). O sexto capítulo, também baseado em dissertação vinculada ao estudo, trata da implementação, em cinco municípios da amostra, de programas do Mec voltados à formação continuada de professores dos anos iniciais do ensino fundamental (Prá- letramento), tendo como autora Luciene Ferreira Martins Rocha e co-autora Alaíde Maria Zabloski Baruffi. O sétimo capítulo aborda a questão das iniciativas de avaliação em desenvolvimento nas redes escolares municipais da amostra e se baseia em dissertação de mestrado vinculada ao estudo elaborada por Nataly Gomes Ovando que, neste capítulo, escreve em co-autoria com Dirce Nei Teixeira de Freitas. O oitavo capítulo, de autoria de Andréia Vicência Vitor Alves, traz constatações relativas à atuação dos conselhos

escolares nas redes da amostra, com base em sua dissertação de mestrado também vinculada ao estudo, tendo como co-autora Dirce Nei Teixeira de Freitas. O nono e último capítulo traz reflexões em torno da relação entre família e escola nas redes da amostra e é baseado em dissertação de mestrado de Vanessa Ramos Ramires, também vinculada ao estudo, contando com co-autoria de Alaíde Maria Zabloski Baruffi.

Finalmente, são comentadas resumidamente as principais constatações trazidas pelos capítulos componentes das três partes do livro e a conclusão que elas autorizam. Seguem informações sobre os autores e sobre o Grupo de Pesquisa que possibilitou a elaboração deste livro.

Agradecemos a autores, co-autores e aos muitos colaboradores, desde os informantes, os participantes da coleta e tratamento dos dados. Agradecemos às Secretarias Municipais de Educação na pessoa de seus dirigentes e às escolas por meio de seus diretores.

Em especial, agradecemos a oportunidade de participar da execução do projeto “Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos” juntamente com pesquisadores em educação da USP e da UECE. Nossa gratidão especial à coordenação geral de Romualdo Portela de Oliveira e de Sandra Zákia Lian Sousa.

Somos também agradecidos a Capes/Inep, pelo financiamento da pesquisas e pelas bolsas concedidas, também pelo apoio institucional da Faculdade de Educação, da Coordenadoria de Pesquisa/PROPP e da Editora da UFGD.

Sendo fundamentalmente um convite a interlocuções com pesquisadores, formuladores de políticas, dirigentes e gestores educacionais, professores, estudantes de licenciaturas e públicos interessados na melhoria da qualidade do ensino fundamental brasileiro, este livro é uma obra em construção.

As organizadoras

POLÍTICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS E QUALIDADE DO ENSINO: O IDEB COMO MECANISMO DE MONITORAMENTO DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

Sandra Zákia Sousa
Romualdo Portela de Oliveira
Ocimar Munhoz Alavarse

Com o propósito de apresentar em suas linhas gerais a pesquisa intitulada “Bons Resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos”, neste texto introdutório descreve-se seus objetivos, abrangência e delineamento adotado para seu desenvolvimento.

A motivação para a realização do estudo em pauta foi a de compreender iniciativas de políticas educacionais que tenham evidenciado potencial de incidir na melhoria educacional de municípios dos estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Ceará. Tomou-se como referência o desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática e o fluxo escolar, variáveis que compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) bem como os resultados obtidos pelos municípios nos anos de 2005 e 2007 de modo a constituir dois grupos. Um com os municípios com os maiores índices em 2007 e outro com as maiores variações entre 2005 e 2007. Na hipótese de haver coincidência, as substituições foram feitas tomando-se os seguintes na lista dos municípios com maiores crescimentos.

Os quadros que se seguem identificam os municípios pesquisados, localizando-os nos seus respectivos estados. Cabe registrar que a pesquisa focalizou as séries iniciais do ensino fundamental e municípios com mil e mais matrículas em 2005. No caso do estado de São Paulo, a pesquisa foi mais abrangente, estudando, também, dez municípios com cinco mil e mais matrículas em 2005, condição para a qual não encontramos muitos municípios nos outros estados.

Ensino fundamental Regular – Séries Iniciais (até 4ª série). São Paulo
 IDEB 2005 a 2007. Matrículas (>1.000). Redes Municipais 2005. Maiores IDEB
 2007.

Municípios Pesquisados

Nº	Município	Matrículas	IDEB			
			2005	2007	Variação	Variação %
1	SANTA FÉ DO SUL	1.666	4,7	7,6	2,90	61,70%
2	CAJURU	1.692	5,2	7,0	1,80	34,62%
3	VALPARAISO	1.407	5,1	6,9	1,80	35,29%
4	BARRINHA	2.279	-	6,6	-	-
5	BRODOWSKI	1.340	4,9	6,4	1,50	30,61%

Fonte: Inep

Ensino fundamental Regular – Séries Iniciais (até 4ª série). São Paulo
 IDEB 2005 a 2007. Matrículas (>1.000). Redes Municipais 2005. Maiores variações.

Municípios Pesquisado

Nº	Município	Matrículas	IDEB			
			2005	2007	Variação	Variação %
1	JARDINÓPOLIS	2.581	3,7	5,2	1,50	40,54%
2	BROTAS	1.132	4,8	6,1	1,30	27,08%
3	CATANDUVA	1.850	3,9	5,1	1,20	30,77%
4	PORTO FERREIRA	3.109	3,9	5,0	1,10	28,21%
5	SÃO JOSÉ DO RIO PARDO	1.055	4,2	5,3	1,10	26,19%

Fonte: Inep

Ensino fundamental Regular – Séries Iniciais (até 4ª série). São Paulo
 IDEB 2005 a 2007. Matrículas (>5.000). Redes Municipais 2005. Maiores IDEB
 2007.

Municípios Pesquisados

Nº	Município	Matrículas	IDEB			
			2005	2007	Variação	Variação %
1	SANTA BÁRBARA D'OESTE	5.014	5,1	5,8	0,70	13,73%
2	MARILIA	8.419	5,4	5,6	0,20	3,70%
3	INDAIATUBA	8.503	-	5,6	-	-
4	SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	15.750	5,2	5,6	0,40	7,69%
5	SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	15.252	5,2	5,5	0,30	5,77%

Fonte: Inep

Ensino fundamental Regular – Séries Iniciais (até 4ª série). São Paulo
IDEB 2005 a 2007. Matrículas (>5.000). Redes Municipais 2005. Maiores variações.

Municípios Pesquisados

Nº	Município	Matrículas	IDEB			
			2005	2007	Variação	Variação %
1	LORENA	5.478	4,2	5,0	0,80	19,05%
2	CUBATÃO	6.720	4,0	4,8	0,80	20,00%
3	BARUERI	21.763	4,5	5,2	0,70	15,56%
4	ITANHAEM	6.480	4,3	4,9	0,60	13,95%
5	SUMARÉ	8.031	4,5	5,1	0,60	13,33%

Fonte: Inep

Ensino fundamental Regular – Séries Iniciais (até 4ª série). Mato Grosso do Sul IDEB
2005 a 2007. Matrículas (>5.000). Redes Municipais 2005. Maiores IDEB 2007.

Municípios Pesquisados

Nº	Município	Matrículas	IDEB			
			2005	2007	Variação	Variação %
1	CAMPO GRANDE	38.366	4,2	5,1	0,50	21,43%
2	SÃO GABRIEL DO OESTE	1.029	4,3	4,9	0,60	13,95%
3	CHAPADÃO DO SUL	1.075	3,9	4,4	0,50	12,82%
4	NAVIARAÍ	2.238	3,9	4,4	0,50	12,82%
5	PARANAÍBA	1.425	3,6	4,4	0,80	22,22%

Fonte: Inep

Ensino fundamental Regular – Séries Iniciais (até 4ª série). Mato Grosso do Sul
IDEB 2005 a 2007. Matrículas Redes Municipais 2005. Maiores variações

Municípios Pesquisados
IDEB

Nº	Município	Matrículas	2005	2007	Variação	Variação %
1	BONITO	1.517	2,3	3,9	1,60	69,57%
2	PARANHOS	1.647	3,2	4,3	1,10	34,38%
3	AMAMBAI	2.975	2,9	3,9	1,00	34,48%
4	BELA VISTA	1.633	2,7	3,5	0,80	29,63%
5	APARECIDA DO TABOADO	1.000	3,3	4,0	0,70	21,21%

Fonte: Inep

Ensino fundamental Regular – Séries Iniciais (até 4ª série). Ceará IDEB 2005 a 2007.
Matrículas Redes Municipais 2005. Maiores IDEB 2007.

Municípios Pesquisados

Nº	Município	Matrículas	IDEB			
			2005	2007	Variação	Variação %
1	SOBRAL	18.519	4,0	4,9	0,90	22,50%
2	MUCAMBO	1.953	3,5	4,5	1,00	28,57%
3	SÃO GONÇALO DO AMARANTE	4.401	3,8	4,5	0,70	18,42%
4	CATUNDA	1.285	3,5	4,4	0,90	25,71%
5	JJOCA DE JERICOACOARA	1.693	3,7	4,4	0,70	18,92%

Fonte: Inep

Ensino fundamental Regular – Séries Iniciais (até 4ª série). Ceará IDEB 2005 a 2007.
Matrículas Redes Municipais 2005. Maiores variações.

Municípios Pesquisados

Nº	Município	Matrículas	IDEB			
			2005	2007	Variação	Variação %
1	BOA VIAGEM	7.139	2,4	3,8	1,40	58,33%
2	GENERAL SAMPAIO	1.049	2,4	3,6	1,20	50,00%
3	MARTINÓPOLE	1.437	3,0	4,0	1,00	33,33%
4	IPU	4.440	2,2	3,1	0,90	40,91%
5	ARATUBA	1.834	3,2	4,1	0,90	28,13%

Fonte: Inep

O Ideb é um índice que combina desempenho na Prova Brasil¹, com aprovação². Seu cálculo é feito pelo produto entre a média das notas padronizadas de Língua Portuguesa e Matemática e a taxa média de aprovação na etapa em questão, que no caso desta pesquisa se refere à 4ª sé-

1 A Prova Brasil é o nome pelo qual passou a ser conhecida a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) que, por sua vez, integra o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), sob responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). É composta de provas padronizadas de Língua Portuguesa e Matemática aplicadas bienalmente, desde 2005, a alunos matriculados em escolas públicas de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental com pelo menos 20 alunos na série avaliada.

2 Para uma descrição mais sistematizada ver, Nota Técnica – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (disponível em www.Inep.gov.br, acesso em 20 jun. 2007) e FERNANDES, Reynaldo. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. 26 p. (Série Documental. Textos para Discussão, 26)

rie do ensino fundamental. Embora contemple dimensões limitadas para aferir a qualidade do ensino ofertado, sendo prisioneiro dos limites que os testes de proficiência apresentam, é útil por permitir o monitoramento de redes de ensino e de escolas, podendo subsidiar as políticas educacionais. Tradicionalmente, no Brasil, a apreciação de qualidade do ensino restringia-se aos indicadores de acesso, permanência e fluxo escolar, não contemplando resultados do processo de escolarização.

Mesmo concordando não ser aceitável limitar a noção de resultados do processo de escolarização ao desempenho de alunos em provas, compreende-se que o Ideb, no âmbito da discussão brasileira, é um recurso que representa um avanço, uma vez que nossa tradição em desenvolvimento de indicadores educacionais para uso em política educacional é pequena ou, quando muito, localizada em alguns setores técnicos de institutos de pesquisa. A definição de um indicador, chancelado pelo Ministério da Educação, compreensível ao grande público, representa contribuição significativa por tornar o debate em torno de resultados do processo educativo passível de verificação e, portanto, mais transparente e objetivo.

Tendo em conta tais elementos e considerando, o Ideb como um indicador válido, é que se desenvolveu a pesquisa, apresentada em algumas de suas vertentes neste livro, que busca identificar as possíveis causas de melhoria da educação, identificada segundo este indicador, em redes municipais de ensino.

Os objetivos que conduziram a investigação preocuparam-se em:

- Compreender iniciativas de políticas educacionais que tenham evidenciado potencial de induzir à melhoria do Ideb, no que se refere às variáveis “desempenho dos alunos” e “fluxo no sistema”;
- Analisar o conjunto de iniciativas identificadas como decisivas para a melhoria do Ideb, buscando apreender características comuns, que possam subsidiar a formulação de políticas para a educação básica.

A estes objetivos somou-se o de identificar o peso de variáveis de contexto na melhoria dos Ideb dos municípios estudados, cientes de que

fatores sócio-econômicos e culturais explicam em grande parte o desempenho escolar dos estudantes (cf. Coleman, 1966, 2008).

Tendo como foco central as políticas educacionais implantadas nos municípios estudados a partir do ano 2000, recorreremos para sua caracterização a literatura sobre eficácia e melhoria escolar, a qual vem, desde 1960, identificando fatores externos e internos que condicionam políticas educacionais e a ação da escola (BROOKE; SOARES, 2008). Estudos sobre avaliação de políticas também apoiaram o delineamento da pesquisa, contribuindo para a identificação de elementos e critérios que têm sido relevantes na avaliação das diversas fases do ciclo de uma política, que abrange: a organização da agenda (constituição da agenda pública), a formulação (propostas assumem a configuração de política, que se traduz em objetivos, metas, programas, ações e condições), a implementação (execução da política) e a identificação de resultados e impactos como, por exemplo, encontramos em Palumbo (1994) e Figueiredo e Figueiredo (1986).

De acordo com Palumbo:

É útil pensar na elaboração de uma política como um processo sequencial ou cronológico [...]. Assim, podemos descrever o processo em estágios. Primeiro, uma questão é colocada na agenda para a elaboração de políticas, o que significa que ela se torna um problema com o qual uma agência governamental, tal como um corpo legislativo, uma corte, ou uma agência administrativa, lidará; segundo, a questão é discutida, definida, e uma decisão é tomada sobre se uma ação deve ou não ser tomada em relação à questão; este é o estágio de formação da política; terceiro, a ação ou decisão é transferida à agência administrativa para sua implementação; quarto, as ações realizadas pelas agências administrativas são avaliadas para determinar que impacto têm sobre as audiências e clientela almeçadas; e quinto, uma política pode ser descontinuada se perder o apoio político, se não estiver alcançando suas metas, por ser custosa demais, ou por alguma outra razão. Além disso, existem sub-ciclos que vão da implementação e avaliação à formulação, porque as políticas com frequência, são ajustadas com base no conhecimento sobre seu impacto e deficiências reais. (PALUMBO, 1994, p. 50-51):

O reconhecimento do dinamismo inerente às políticas e de inúmeros e diversificados fatores que as condicionam levaram a que se buscasse, nessa pesquisa, apreender o movimento de sua implementação nos municípios estudados, identificando-se elementos que vinham evidenciando maior potencial de induzir a melhoria do ensino, cuja referência é o resultado no Ideb.

Para que se pudesse construir uma visão compreensiva dos contextos em estudo, previu-se o levantamento e análise de informações sobre a conjuntura municipal em que se realizavam dadas políticas. Ou seja, o que se vinha produzindo com vistas à melhoria da qualidade do ensino e em que condições de produção, pois as políticas educacionais são condicionadas por fatores internos e externos à rede de ensino.

Deu-se atenção especial às características socioeconômicas e culturais do município; ao lugar que a política educacional ocupa na política municipal; e ao histórico e características da rede, enquanto dimensões de análise que podem iluminar a interpretação das políticas municipais implementadas. De modo esquemático, as dimensões de análise consideradas podem ser assim representadas:

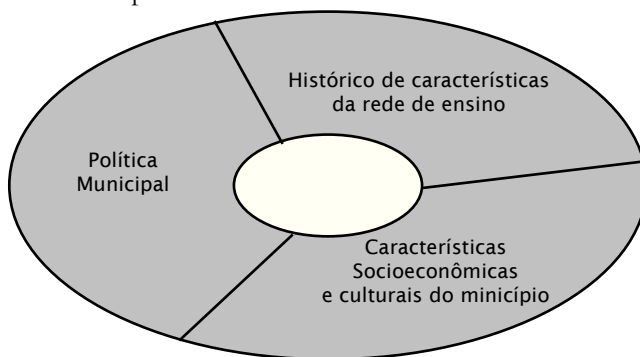


Figura 1: Dimensões consideradas na análise das políticas educacionais

Essas dimensões foram consideradas de modo articulado a fim de viabilizar a apreensão da política em movimento, pois, como diz Palumbo (1994, p. 35):

[...] as políticas estão constantemente mudando à medida que são formadas e reformadas, modificadas e transformadas, sendo às vezes rejeitadas por novas políticas. De fato, uma política é como um alvo em movimento; não é algo que possa ser observado, tocado ou sentido. Ela tem que ser inferida a partir da série de ações e comportamentos intencionais de muitas agências e funcionários governamentais envolvidos na execução da política ao longo do tempo.

Assim, a pesquisa esteve menos focada no estudo dos princípios e pressupostos das políticas e mais focada na compreensão dos seus processos de decisão e implantação, visando a discutir seu potencial de efetivar mudanças (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Marcus e Angelina Figueiredo diferenciam **avaliação política** e **avaliação de políticas** (grifo nosso), sendo a primeira focada nos fundamentos, nos princípios de uma dada política, lembrando Brian Barry que aponta que as razões devem ser relevantes e estarem referidas a princípios que irão contribuir “para uma desejável quantidade de bem estar.” (Op. cit., p. 108). Por sua vez a avaliação de políticas tem seu foco na implementação, nos resultados e nas relações entre as intervenções e resultados de uma dada política.

Reconhecendo ser a política educacional, um processo, que se realiza em um contexto complexo e plural, pretendeu-se, com o delineamento adotado na pesquisa, uma análise das iniciativas que se mostraram decisivas para a melhoria do Ideb, a partir da:

a) percepção de dirigentes e técnicos das Secretarias de Educação e de profissionais da educação que atuam em escolas sobre iniciativas que julgam relevantes para os resultados de melhoria de desempenho dos alunos;

a) análise dos pesquisadores quanto às características das políticas implementadas no que diz respeito à/ao:

- democratização do ensino (acesso, permanência e equidade) e da gestão (poder compartilhado, integração);
- respeito à diversidade na rede de ensino;
- planejamento e sistemática de acompanhamento e avaliação;

- controle, transparência e eficiência no uso dos recursos;
- continuidade de iniciativas.

Cabe ressaltar que além das falas dos gestores e professores, recorreu-se a dados secundários em fontes como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas (Ipea), Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), entre outras, e a documentos existentes no âmbito das Secretarias de Educação Municipais e das escolas.

Apoiando-se em dados quantitativos e qualitativos, a pesquisa desenvolveu-se por meio de três módulos. No módulo 1, foram levantados e analisados dados socioeconômicos e culturais dos municípios. Atenção particular foi dada às estatísticas educacionais e à análise do Ideb. No módulo 2 foi realizado um estudo qualitativo com base em informações coletadas *in loco* em todos os municípios selecionados para estudo. Tal procedimento se explica por estarmos partindo do pressuposto de que a apreensão das políticas públicas se dá pelo estudo de seus processos de implantação o que, em geral, obriga a realização de entrevistas com agentes da política e também com beneficiários. Dessa forma, torna-se possível o conhecimento mais detalhado de princípios, procedimentos, estratégias, modos de operação, valoração dos agentes e beneficiários em relação aos processos e resultados. Como resultado dos módulos 1 e 2, desenvolveu-se uma análise quantitativa baseada em dados secundários do Inep e IBGE, correlacionando os resultados dos municípios no Ideb com suas condições econômicas. Dessa análise e dos resultados das análises da primeira ida a campo, identificaram-se os municípios a serem estudados mais detidamente no módulo 3. Nesse módulo, que se caracterizou por uma segunda ida a campo, buscou-se aprofundar o estudo em municípios que apresentaram fortes indícios, pós-análise dos dados coletados nos módulos 1 e 2, de incidência das políticas educacionais sobre os resultados no Ideb. Nesta etapa da pesquisa previu-se, além de complementar as informações acerca das iniciativas em curso no município e elucidar questões

advindas da análise das informações coletadas no módulo 2, compreender como as políticas em execução vêm sendo percebidas por integrantes da escola. Assumindo-se o dinamismo inerente à execução das políticas, é esperado que em sua concretização no espaço escolar adquira novos contornos. A intenção era levantar, não de modo exaustivo, mas ilustrativo, interações de escolas com as políticas educacionais, ou seja, como estas vêm sendo compreendidas e vivenciadas em escolas.

Referências

ALVES, M. T. G; FRANCO, C. (2008). A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Org.) *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG. p. 482-500.

BROOKE, N.; SOARES, J. F. (2008). Comentários. In: _____ (Org.) *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG. p. 14-22 e p. 106-111.

CENPEC (2003). *As cidades e o programa melhoria da educação no município*. São Paulo: Peirópolis: Cenpec. (Coleção para Gestores Educacionais).

CHIECHELSKI, P. C. S. (2010). Avaliação de programas sociais: abordagens quantitativas e suas limitações. *Revista Virtual Textos & Contextos*, Porto Alegre, ano IV, n. 4, 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1006/786>. Acesso em: 14 nov.

COLEMAN, J. S.; CAMPBELL E.; HOBSON C.; McPARTLAND J.; MOOD A.; WEINSFIELD F.; YORK R. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington D. C.: US Government Printing Office.

COLEMAN, J. S. (2008). Desempenho nas escolas públicas. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Org.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG. p. 26-32.

DOURADO, L. F. (Org.). (2005). A qualidade da educação: conceitos e definições. In: *CÚPULA DAS AMÉRICAS. II FÓRUM HEMISFÉRICO EDUCACIONAL*. Brasília: Mec/Inep.

FIGUEIREDO, M. F; FIGUEIREDO, A. M. C. (1986). Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez.

FRANCO, C.; BONAMINO, A. (2007). *A pesquisa sobre característica de escolas eficazes no Brasil: breve revisão dos principais achados e alguns problemas em aberto*. [s.d]. Disponível em: www.lpp-uerj.net/olped/documentos/2081.pdf . Acesso em: 10 ago.

GASPARETTO, A. (Coord.). (2001). *Desenvolvimento institucional dos órgãos dirigentes municipais de educação*. Brasília: Fundescola. 145 p.

GOLDSTEIN, H.; WOODHOUSE, G. (2008). Pesquisa sobre eficácia escolar e políticas educacionais. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. *Pesquisa em eficácia escolar*. Belo Horizonte: UFMG.

GRAUWE, A. (2005). Descentralização, avaliação e melhoria da qualidade. In: CÚPULA DAS AMÉRICAS. II FÓRUM HEMISFÉRICO EDUCACIONAL. Brasília: Mec/Inep.

KRAWCZYK, N. (1999). Gestão escolar, um campo minado: análise das propostas de 11 municípios brasileiros. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. XX, n. 67, ago.

MEC; UNICEF. (2006). *Aprova Brasil - o direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas para Prova Brasil*. Brasília: Mec. 104 p.

MOSTELLER, F.; MOYBIHAN, D. P. (2008). Antecedentes, importância e descobertas do relatório sobre a igualdade de oportunidades educacionais. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Org.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG. p. 33-49

OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. (2005). Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr.

PALUMBO, D. J. (1994). A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. Tradução de Adriana Farah. In: _____. *The public policy in America: government in action*. 2nd ed. Fort Worth, TX: Harcourt Brace College. p. 3-35.

REYNOLDS, D. et. al. (2008). Conectando a eficácia e o melhoramento escolar. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Org.). *Pesquisa em eficácia escolar*. Belo Horizonte: UFMG.

RIBEIRO, V. M. (2007). *Padrão de qualidade necessário ao banco de experiências do Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional*. Inep: Brasília.

UNESCO. (2007). *Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos*. Brasília: Unesco/Orealc.

UNESCO/OREALC. (2007). *Situación Educativa de America Latina y El Caribe*. garantizando la educación de calidad para todos. Santiago: Unesco/Orealc.

I Parte

Políticas educacionais municipais
e qualidade do ensino: ***cenários PAULISTAS***

BONS RESULTADOS NO IDEB: ESTUDO EXPLORATÓRIO DE FATORES EXPLICATIVOS DO MUNICÍPIO DE INDAIATUBA

Vanda Mendes Ribeiro
Cláudia Oliveira Pimenta

Esse capítulo pretende apresentar fatores encontrados, no âmbito da política educacional da rede municipal de Indaiatuba-SP, com potencial explicativo do bom resultado alcançado por esse município no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, em 2007, nos anos iniciais do ensino fundamental.

1. Características socioeconômicas do município de Indaiatuba

O município paulista de Indaiatuba está localizado na Região Metropolitana de Campinas, a cerca de 90 km da capital do estado. As principais rodovias do entorno são a dos Bandeirantes, a Anhanguera, a Castelo Branco e a Rodovia do Açúcar.

Segundo o Ministério das Cidades, o Perfil Municipal de Indaiatuba para o ano 2000 indicou população total de 147.050 habitantes³. Para o IBGE/Sidra a densidade demográfica do município nesse mesmo ano era de 310,6 habitantes/km²

Na medição da Fundação Seade para o Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS, Indaiatuba faz parte do grupo de municípios

3 Os dados descritos foram coletados no ano de 2009 pela equipe da Pesquisa Ideb, o recenseamento nacional só seria realizado em 2010. Vale lembrar que estamos analisando os fatores que contribuíram para o resultado no Ideb de 2007 e que Indaiatuba não realizou a Prova Brasil em 2005. Dessa forma, consideramos que tais dados não comprometem a veracidade de nossa análise.

“com nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais”. Os indicadores de Indaiatuba para os componentes do IPRS estão em ascensão, pois numa escala que vai de 0 a 100, a cidade apresentou os seguintes números:

- indicador de riqueza: 47 em 2002 e 54 em 2006;
- indicador de longevidade: 69 em 2002 e 74 em 2006;
- indicador de escolaridade: 52 em 2002 e 68 em 2006.

Em Indaiatuba, 98,43% da população vivem na cidade, segundo dados do Ministério das Cidades para o ano de 2000. Por sua vez, para o IBGE-2000 os 40.317 domicílios particulares permanentes apresentam bons níveis de infraestrutura, com atendimento percentual de:

- 97,7 para coleta de lixo;
- 93 para abastecimento de água;
- 90,4 para esgoto sanitário. (Datasus, 2000)

O registro do PIB per capita de Indaiatuba para 2002 foi, segundo o IBGE, de 10.596,87 reais correntes. Em 2006, a Fundação Seade divulgou que o percentual de participação desse município no PIB do estado de São Paulo foi de 0,437%.

Os dados do Caged (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – sistema criado no âmbito do Ministério do Trabalho) apontam uma população economicamente ativa de 74.821 habitantes no ano 2000.

2. Características da Rede Municipal de Educação

Segundo o Edudata Brasil, a rede municipal de Indaiatuba apresentava, em 2006, 9.711 alunos matriculados. A rede privada tinha, nesse mesmo ano, 2.144 matrículas e na rede estadual, 2.211 matrículas. O município mantém escolas urbanas de educação infantil (creches e pré-escolas), ensino fundamental (1ª a 4ª séries), e EJA (Ensino de Jovens e Adultos). No total, em 2007, eram 67 estabelecimentos (Mec/PDE/Ide). Indaiatuba

não conta com atendimento municipal na área rural, nem de comunidades indígenas e quilombolas.

De 1999 a 2005, de acordo com os dados do Edudata Brasil, Indaiatuba melhorou sua taxa de rendimento (constituída pelas taxas de aprovação, de reprovação e de abandono). No início do período observado, o município apresentava 84,6% de aprovação, 13,9% de reprovação e 1,5% de abandono. Em seis anos, esse desempenho foi aprimorado atingindo 92% de aprovação, 7,6% de reprovação e 0,4% de abandono.

Quanto à distorção idade-série, Indaiatuba obteve melhoria nos indicadores da 3ª e 4ª séries do ensino fundamental. Na 1ª e 2ª séries houve piora entre os anos de 1999 e 2006; na 3ª série houve diminuição da distorção idade-série: de 15,1, em 2002 para 10,6, em 2006. Na 4ª série do ensino fundamental, entre 1999 e 2006, a essa taxa caiu drasticamente: de 21,7 para 12,6.

O número de docentes com curso superior lecionando até a 4ª série do ensino fundamental dobrou em Indaiatuba entre 1999 e 2005: passou de 38,8% dos professores 73,4%.

Segundo os Indicadores Demográficos Educacionais do Mec/PDE, em 2007 a rede municipal de Indaiatuba possuía 380 docentes nos anos iniciais do ensino fundamental, dos quais 308 com licenciatura; 9 com graduação; 6 com ensino médio e 57 com Normal Médio.

De acordo com a secretária de educação de Indaiatuba (2009), todos os professores da rede possuíam nível superior devido a um convênio feito com a UNESP e Unicamp. Os professores que possuíam um curso superior adquiriram outro, e aqueles que não tinham puderam adquiri-lo. A entrevistada enfatizou a importância que a Secretaria vem dando à formação do professor. Quando perguntada sobre os desafios que a Secretaria enfrenta, respondeu:

Bom, formação, formação e formação. Formação interna. Houve no ano entre 3 e 4 mil horas de capacitação interna na rede. Estabelecemos parcerias para a realização de formação também.

Nós buscamos muito. (Secretária de Educação, entrevista em 17 de junho de 2009)

Em Indaiatuba a maior parte das escolas que oferecem até a 4ª série do ensino fundamental tem mais de 10 salas de aulas e mais de 300 alunos. Havia, em 2006, bibliotecas em 14 das 17 escolas existentes no referido nível de ensino. Vale ressaltar que, nesse mesmo ano havia bibliotecas em apenas 22% das escolas municipais brasileiras e em 27% das escolas do estado de São Paulo. No mesmo ano, em Indaiatuba 11 escolas tinham laboratório de informática e 11 contavam com quadra de esportes. Dez possuíam sala de tv/vídeo. Apesar de nenhuma escola contar com laboratório de ciências, os demais dados denotam infraestrutura mais adequada do que se pode encontrar nas municipalidades brasileiras.

O prédio no qual funciona a Secretaria de Educação é amplo, arejado, bem estruturado, com várias salas. Há espaços para reuniões e formação dos professores. Os funcionários dispõem de computadores e Internet. A secretária informou ser ordenadora de despesas o que exigia uma equipe destinada ao controle orçamentário, compras e distribuição. Os funcionários são divididos por setores: acompanhamento pedagógico, avaliação, administração e orçamento, dentre outros.

3. Possíveis fatores que contribuíram para o bom resultado no Ideb de 2007 no município de Indaiatuba

Em 2007, Indaiatuba alcançou Ideb 5,6 – resultado superior ao do estado de São Paulo e ao do Brasil, que obtiveram 5,0 e 4,2, respectivamente. Em 2009, obteve Ideb 6,0, enquanto que o estado de São Paulo e o Brasil obtiveram, respectivamente, 5,5 e 4,6. Para a secretária de educação, os resultados se devem ao fato de a rede municipal de educação se configurar como uma rede de fato, havendo unidade de currículo, de metodologia, de formação e de forma de monitoramento entre todas as escolas. Em suas palavras,

A nossa rede é uma rede. Nós não temos escolas que tem total autonomia pra usar esse método, essa diretriz ou aquela diretriz. Trinta anos atrás nós tínhamos assim: a escola do centro era a escola boa. Depois da linha [de trem] era a periferia. Os professores e os materiais ruins estavam lá. Hoje a proposta é a mesma para todas. Se sair do centro e for para lá a proposta [pedagógica], a capacitação dos professores, as condições da escola, até num bairro pobre, a condição é igualzinha. Tem computador, tem material didático, tem lousa digital, tem biblioteca, tem capacitação, então não existe muita discrepância na rede. O que ocorre são as condições materiais daquela criança, problemas específicos com professores ou com gestores. Mas a estrutura, o macro, se você for ver na média, é muito igual. (Secretária de Educação, entrevistada em 17 de junho de 2009)

A entrevista feita em uma das escolas da rede de Indaiatuba reafirma que os mecanismos de formação e de monitoramento da aprendizagem têm início na Secretaria, com os orientadores pedagógicos, e depois são disseminados em toda a rede junto a diretores, coordenadores pedagógicos e professores. De acordo com as entrevistadas, semanalmente há reuniões na Secretaria, entre os diretores de escolas e também momentos entre os coordenadores para capacitação. Os coordenadores fazem oficina com orientadores pedagógicos da Secretaria e multiplicam isso na escola, semanalmente.

A coordenadora pedagógica da escola informou que realiza reuniões semanais coletivas com os professores. Nessas reuniões, segundo ela, discutem-se o currículo, os dados referentes às avaliações externas e o acompanhamento da aprendizagem dos alunos. A coordenadora também faz reuniões individuais com os professores, quando necessário, para orientações.

Entre os programas de formação continuada, realizados na rede municipal de educação, a diretora e a coordenadora da referida escola visitada destacaram o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores – Profa, do governo federal e afirmaram que há, no município, uma sequência desse programa, batizado de “Ler pra Valer” e “Ler pra Escrever” e que acontece desde 2007.

É, pra toda rede. Na verdade assim, ele já vem acontecendo desde 2007, o “Ler Pra Valer”, e ele vem atendendo a demanda. Porque sempre tem gente nova chegando à rede. Então na verdade, todo ano ele acontece, porque tem sempre pessoas novas... (Coordenadora Pedagógica, entrevista em 17 de junho de 2009)

É o PROFA. Na verdade, o Ler veio assim... Já com certo embasamento no PROFA. O PROFA foi um programa anual também, que durou de dois a três anos... (Coordenadora e Diretora, entrevista em 17 de junho de 2009)

Inclusive eu fui formadora [do PROFA], dentro do grupo, pelo Mec, e agora a gente continua com o Ler, já faz três anos. Esse é o terceiro ano e está em desenvolvimento o Ler Pra Escrever... (Coordenadora Pedagógica, entrevista em 17 de junho de 2009)

O “Ler pra Escrever” é um programa de capacitação dos professores de toda a rede voltado para a escrita. Os coordenadores e diretores participam do curso e de oficinas oferecida por um orientador pedagógico a cada 15 dias e, depois, repassam aos professores em reuniões de HTPC.

De acordo com a coordenadora, tem sido realizado também um trabalho de informatização nas escolas que ensina a todos, alunos e professores, a usar laboratórios, lousas digitais, mesas educacionais.

A secretária de educação afirma que as escolas da rede são altamente equipadas:

Nós temos escolas novas, com todos os equipamentos, com o pessoal preparado, com os móveis todos completos, nós temos containers de caminhões de material escolar para toda a clientela: lápis, caderno, borracha, régua, tintas, livros, pincéis, tudo o que você possa imaginar. Nós temos carteiras, empresas parceiras [oferecem o uniforme], recursos para projetos extracurriculares. Temos indústrias parceiras que mantêm muita das nossas facilidades. Então, a parte estrutural é de primeiro mundo. Se você olhar uma creche nossa, há coisas que não tem nem em escola particular. (Secretária de Educação, entrevista em 17 de junho de 2009)

Acrescenta, ainda, que a distribuição dos materiais, infraestrutura e a capacitação dos professores é feita para garantir igualdade de condições

entre as escolas, não importando se a escola é localizada na região central ou na periferia.

A partir das entrevistas realizadas e da observação *in loco*, pode-se dizer que o modelo de gestão da educação existente em Indaiatuba conta com os seguintes componentes: Plano de Carreira que preserva a ideia de mérito para ascensão na carreira; gratificações vinculadas a três critérios — assiduidade, desempenho dos alunos e frequências às capacitações oferecidas; controle orçamentário e ordenamento de despesas com equipe própria; acompanhamento da aprendizagem e do desempenho dos alunos; sistema próprio de avaliação do desempenho; planejamento contínuo com base em instrumentos compartilhados na rede; formação realizada pela equipe interna; formação realizadas por meio de parcerias; estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada; currículo único; materiais didáticos elaborados na própria rede; controle da assiduidade e da estabilidade do professor na equipe e implementação de ferramentas tecnológicas de apoio à aprendizagem e à gestão.

O modelo de gestão inclui, além da utilização dos recursos de capacitação existentes no âmbito do governo federal, a busca de parcerias com a iniciativa privada tanto para capacitações quanto para implantação de projetos e dotação de infraestrutura. Durante a entrevista, a secretária de educação relatou ter saído em busca das indústrias locais. Algumas se interessaram. De acordo com ela, a Secretaria tem parceria com várias empresas. Vale dizer que, perguntadas sobre parcerias, diretora e coordenadora pedagógica informaram que as parcerias ocorrem com a Secretaria e não diretamente com as escolas. Essa é, para elas, uma orientação válida para toda a rede.

Sobre a importância da estabilidade da equipe, a secretária informa que o modo como se estabeleceu a ascensão na carreira reflete a preocupação com a questão. O professor deve ser inserido na rede por meio de concurso público e passará a exercer a função de coordenador pedagógico, de gestor, de orientador, mas sem estar investido no cargo. Antes de completar três anos de desempenho na função, pode desistir e voltar à sua

função original. Após três anos, não pode mais voltar, pois a mobilidade da equipe prejudica o trabalho.

A secretária acredita que sua equipe se encontra no caminho certo. Algumas vezes encontram falhas em suas ações, mas sempre procuram avaliar, medir e conversar sobre os erros.

A Secretaria elabora seu próprio material didático por avaliar não ter encontrado, ainda, um material que responda às suas necessidades e ao currículo que deseja implementar. A secretária explica que a Secretaria optou por não adotar material de empresas privadas, apesar da pressão contrária por parte dos gestores e da população.

Nós não nos entregamos a coisas prontas. Se nós temos como meta valorizar o mérito de cada um, investir na capacitação do nosso pessoal, da equipe pedagógica, levá-los ao mestrado, doutorado, especialização e tal. Nós estamos conseguindo um consenso de que material [devemos] usar. (Secretária de Educação, entrevista em 17 de junho de 2009)

Para a secretária, os professores precisam de um norte. Para isso, mencionou a importância de se ter uma universidade que realmente forme um profissional que consiga exercer a profissão.

O professor tem saído das universidades sem saber alfabetizar, sem saber gestão. Ele aprende a alfabetizar dentro da escola e ele aprende a ser gestor na prática e isso para nós está sendo terrível. Nós queremos uma universidade que realmente traga o profissional que consiga exercer a profissão. [...] Estudar história política, para mim parece ser muito bom, conhecer a política pública de ontem é muito bom, mas o operacional também precisa ser feito. Nas empresas você aprende o histórico, você aprende a fazer, você tem de estar pronto para agir. No magistério não. Então nós queremos uma capacitação que instrumentalize o professor. Para que ele seja autônomo. Se eu tenho uma empresa grande, se eu tenho empresas espalhadas por essa cidade aqui, eu tenho que ter um gestor autônomo. (Secretária de Educação, entrevista em 17 de junho de 2009).

As diferenças de desempenho entre as escolas, para a secretária, decorrem de problemas particulares com professores e gestores, uma vez que a estrutura, em geral, é bastante similar.

Há instrumentos de avaliação da aprendizagem e de planejamento unificados para toda a rede. Há ainda o sistema de Avaliação do Desempenho do Aluno (AMDA), organizado pela própria Secretaria, que prevê a aplicação de provas três vezes ao ano. O tratamento dos dados é feito por escola e classe. Os relatórios são enviados às escolas, que contam com o apoio pedagógico da Secretaria para interpretação dos dados. Reuniões semanais entre técnicos da Secretaria e os gestores das escolas ilustram o grau de organização e integração da rede.

A política educacional é definida no âmbito da Secretaria de Educação que, segundo a secretária, tem bastante autonomia para fazê-lo. Afirmo que essa autonomia tem sido usada com seriedade. Percebe-se, no entanto, que as decisões sobre a política são centralizadas e o planejamento geral é feito sem a participação dos profissionais das escolas. Tal fato é evidenciado pelas falas da diretora e da coordenadora da escola visitada. Elas afirmam que boa parte das decisões são tomadas no âmbito da Secretaria mas, na sua visão, é correto que assim seja.

É uma necessidade. Tem muitas coisas lá, nesse acordo, que são muito interessantes, e que seriam interessantes pra todo mundo. Foi discutido no sentido assim, de ajudar como que nós vamos fazer, como que vai ser. Mas veio, mas não no sentido de “você quer ou não quer?” Até porque tem coisas que não dá pra ser muito assim, não é? (Coordenadora Pedagógica, entrevista em 17 de junho de 2009)

Tem coisa que tem que vir mesmo. Só que assim: Vem, mas amparado, nós temos esse amparo [da Secretaria]. (Diretora da escola, entrevista em 17 de junho de 2009).

De acordo com a secretária de educação, não há um órgão externo que acompanha o desenvolvimento da política educacional no município. Afirmo que os Conselhos do Fundeb, da Merenda Escolar e o Conselho

Municipal de Educação são atuantes, mas funcionam como avaliadores internos ao sistema. Por meio da AMDA e dos demais instrumentos de acompanhamento da aprendizagem, as capacitações são também avaliadas e revisadas, segundo a entrevistada.

Essa informação foi corroborada pela coordenadora pedagógica da escola visitada. De acordo com ela, a avaliação permite perceber quais são os conteúdos que precisam ser trabalhados pelo professor na sala de aula, o que possibilita focalizar as ações formativas segundo as necessidades dos professores e dos alunos. Além disso, afirmou ela poder identificar ou numa determinada sala ou em certos grupos de alunos quais são os conteúdos que precisam ser reforçados.

A Secretaria de Educação conta com um projeto para avaliação da aprendizagem que faz uso de duas metodologias distintas: uma é a AMDA, implementada em 2007, com foco na avaliação do desempenho dos alunos. Outra é focada no acompanhamento bimestral do desenvolvimento dos alunos por meio de instrumentos distribuídos em toda a rede.

Em relação à AMDA, a responsável pelo setor de avaliação afirmou que o objetivo central é o monitoramento do trabalho como um todo não tendo como foco apenas fazer uma avaliação dos alunos. A Secretaria coleta o material, faz o tratamento dos resultados e gera relatórios que trazem as informações relativas ao aluno, à sala e à escola. Na Secretaria, a tabulação dos dados é feita por estagiários de um curso de informática da Fundação Indaiatubana de Educação e Cultura – FIEC, mantida pela prefeitura, que realiza cursos profissionalizantes, entre outras atividades.

De acordo com a entrevistada, diferentemente da Prova Brasil que traz resultados por escola, a AMDA traz resultados por aluno, o que permite o monitoramento do desempenho de cada um. Acrescentou que, em 2008, a AMDA trabalhou apenas com duas avaliações: a diagnóstica, no início do ano, e outra, no final do ano, para verificação dos resultados alcançados. Em 2009, tomou-se a decisão de se realizar três momentos avaliativos: no início do ano (a diagnóstica), no meio do ano e no final do ano. A decisão foi tomada depois de uma solicitação da coordenadora do ensino fundamental (lotada na Secretaria) que havia detectado a ne-

cessidade de um acompanhamento mais constante ao longo do ano, para correções de rumo.

A avaliação diagnóstica visa a subsidiar o planejamento dos professores. Ela é feita no início do ano letivo e os resultados são enviados para a escola ainda em fevereiro. O planejamento dos professores e da escola é elaborado a partir do cotejando entre o currículo e o estágio de aprendizagem dos alunos em relação aos conteúdos testados nessa prova. Os alunos respondem, também, questões sobre características socioeconômicas e culturais das famílias.

Após o envio dos relatórios às escolas, inicia-se, segundo a responsável pela avaliação, “todo um trabalho. Por exemplo, as capacitações [dos professores coordenadores e dos gestores, semanalmente]. E também o planejamento dos professores. Há ainda [o desenvolvimento de] projetos”. A segunda etapa da AMDA ocorre em junho. A avaliação final é realizada em outubro ou novembro.

A coordenadora da escola observou que a AMDA é um Mecanismo de acompanhamento “minucioso”. Ela está na rede desde 1998 e afirmou que, desde então, o processo de acompanhamento tem evoluído bastante. Ressaltou ainda, que há resistências à política de avaliação, mas elas estão concentradas numa minoria de professores.

Lógico que às vezes a gente tem assim, algumas pessoas que discordam, mas acho que é isso que faz a gente acabar refletindo, crescendo. Algumas pessoas [professoras] discordam do processo; ficam chateadas às vezes com os resultados... É difícil de lidar. Não vou dizer pra você que a maioria é assim. É um ou outro que cria certo mal estar, de ficar meio chateado. Mas a gente chega a sentar e conversar individualmente para dizer: ‘olha, durante todo o ano eu venho falando para você, fazendo orientações individuais em planejamento e por meio do guia de orientação. Eu estou sugerindo para você fazer esse trabalho.’ (Coordenadora Pedagógica, entrevista em 17 de junho de 2009).

A avaliação externa organizada pela Secretaria Municipal é elaborada de forma diferenciada para os alunos com necessidades educacionais

especiais. Tais alunos são incluídos diretamente nas salas de aulas regulares e têm assistência de professores itinerantes que visitam as escolas três vezes por semana.

Colocamos psicólogos profissionais, porque nós tivemos problema com os psicólogos da área da saúde. Eles não davam o atendimento individual necessário porque tinham outras frentes. Não sobrava muito tempo. Inventamos o título de psicólogo escolar e fizemos concurso para contratação de psicólogos escolares. Depois, fizemos o mesmo para fonoaudiólogo escolar. E, ainda, para assistente social escolar. Todos apóiam o trabalho feito na escola. (Secretária de Educação, entrevistada em 17 de junho de 2009).

Essa informação foi corroborada pela diretora e coordenadora pedagógica da escola visitada. Tais informantes acrescentaram, ainda, que esses profissionais apóiam também o trabalho feito com crianças que possuem dificuldades de aprendizagem.

Quanto ao planejamento, a diretora informou que, no início do ano, a coordenadora entrega às professoras um cronograma que detalha a periodicidade dessa atividade. As professoras saberão, então, quando precisarão entregar, à professora coordenadora, seus planos de trabalho. Trata-se, nesse momento, do planejamento bimestral. Há, ainda, um planejamento mais detalhado indicando quais os conteúdos serão trabalhados diariamente. Esse planejamento deve ser feito quinzenalmente e, por meio dele, é possível saber o que todos os professores estão trabalhando a cada dia. De acordo com a coordenadora pedagógica, quando não há aula por alguma razão, ela sabe exatamente o que ficou prejudicado e precisa ser reforçado depois.

As informações prestadas pelos entrevistados levam a inferir uma articulação entre planejamento, monitoramento e avaliação das ações pedagógicas, tanto por parte da Secretaria de Educação, quanto por parte da escola, o que pode estar contribuindo, sobremaneira, para o resultado obtido no Ideb pela rede municipal de educação de Indaiatuba.

4. Considerações Finais

É possível afirmar que as condições socioeconômicas do município de Indaiatuba têm potencial para impactar positivamente os resultados no Ideb. Cabe, entretanto, mencionar que, de acordo com a pesquisa Ideb, a situação socioeconômica do município, expressa por um índice socioeconômico com informações sobre riqueza, condições sociais e receitas, não pode explicar sozinha os resultados do município no que tange ao desempenho dos alunos medido pela Prova Brasil. Logo, há indícios de que a política educacional local está mesmo corroborando para o resultado apresentado no município junto ao Ideb. A pesquisa qualitativa realizada corrobora essa perspectiva.

É possível identificar que a equipe gestora, da Secretaria e da escola visitada, possui clareza acerca de suas ações pautadas nos objetivos da política educacional. Outro elemento importante é o planejamento contínuo com base em instrumentos compartilhados na rede.

O desenvolvimento de uma política de acompanhamento da aprendizagem e do desempenho dos alunos associada à identificação de necessidades formativas dos professores e ao trabalho de orientação, feito nas escolas, pelos coordenadores pedagógicos, com foco no desenvolvimento de cada aluno é outro fator com potencial explicativo.

As ações voltadas à fixação das equipes de professores nas escolas, evitando rodízios de professores, assim como busca por fazer com que eles sejam assíduos, deve contribuir para os resultados, uma vez que garantem o tempo de contato do aluno com as práticas de ensino.

A Secretaria busca manter unidade de procedimentos na rede, de modo que todas as escolas tenham processos de acompanhamento da aprendizagem, do desempenho dos alunos. A partir de reflexões sobre esses resultados, podem pensar em alternativas para solucionar problemas de aprendizagem junto aos alunos e alternativas de formação, junto aos professores.

Outros fatores destacados pela Pesquisa que podem ter contribuído para o resultado no Ideb de 2007 do município de Indaiatuba são a boa infraestrutura da Secretaria e das escolas; a capacidade administrativa e pedagógica da Secretaria e o uso das tecnologias da informação e da comunicação nas escolas.

Referências

ARAÚJO, L. (2007). *Os fios condutores do PDE são antigos*. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/araujo2.pdf>>.

FERNANDES, R. (2007). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)* / Reynaldo Fernandes. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

FREITAS, D. N. T. de. (2007). *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. (2007). Avaliação e Gestão Democrática na Regulação da Educação Básica Brasileira: Uma relação a avaliar. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 99, p. 501-521, maio/ago.

FREITAS, L. C. (2007). Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 965-987, out.

INDAIATUBA. (2009). *Secretaria Municipal de Educação*. AMDA – Avaliação Municipal de Desempenho do Aluno.

INDAIATUBA. (2009). *Secretaria Municipal de Educação*. Caderno do professor, contribuições para o trabalho pedagógico, educação infantil e ensino fundamental.

INDAIATUBA. (2005). *Secretaria Municipal de Educação*. Plano de Ensino.

INDAIATUBA. (2009). *Secretaria Municipal de Educação*. Proposta pedagógica global da Rede Municipal de Ensino de Indaiatuba.

INDAIATUBA. (1996). Lei n. 3.367, de 31 de outubro de 1996. Dispõe sobre a criação e funcionamento do Conselho Municipal da Educação.

INDAIATUBA. (2007). Lei n. 5.231, de 13 de novembro de 2007. Dá nova redação ao § 1º do art. 25 da Lei n. 4.309, de 02 de abril de 2003, que dispõe sobre a reclassificação, criação e extinção de cargos, dá nova denominação a cargos, fixa os novos padrões de vencimento dos cargos da Prefeitura Municipal, suas autarquias e fundações, altera a estrutura administrativa da Municipalidade, e dá outras providências.

INDAIATUBA. (1998). Lei n. 3.507 de 08 de Janeiro de 1998. Cria o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.

INDAIATUBA. (2009). Lei complementar n. 07, de 05 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o Estatuto, Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público do Município, e dá outras providências.

INDAIATUBA. (2006). Regimento Interno. Versão 10 de agosto.

INDAIATUBA. (2008). Resolução 03/2008. Dispõe sobre o Decreto n. 9.724/2008 que regulamenta a concessão de Gratificação de Produção e Aperfeiçoamento Profissional – GPAP, na área educacional, prevista no Art. 25 da Lei n. 4.309 de 02 de abril de 2003, alterada pela Lei n. 5.273, de 06 de fevereiro de 2008. Imprensa Oficial do Município. 18 de abril.

OLIVEIRA, R. P. (2008). Avaliações externas podem auxiliar o trabalho pedagógico da escola? In: Secretaria Municipal de Educação/São Paulo - Diretoria de Orientação Técnica. (Org.). *Educação: fazer e aprender na cidade de São Paulo*. São Paulo: Fundação Padre Anchieta/SME-SP, v. 1, p. 230-237.

REYNOLDS, D.; TEDDLIE, C. Os processos da eficácia Escolar. In: BROOKE, N.; SOARES, F. *Pesquisa em Eficácia Escolar*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. P. 297 – 328.

SOUSA, S. Z. L. (2003). Possíveis Impactos das Políticas de Avaliação no Currículo Escolar. *Cadernos de Pesquisa*. n. 119, p. 175-190, julho.

SOUSA, S. Z. L. (2007). Avaliação, ciclos e qualidade do ensino fundamental: uma relação a ser construída. In: *Estudos Avançados*.

SOUSA, S. Z. L. (2009). Avaliação e gestão da educação básica. In: Dourado, Luiz. *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* São Paulo: Editora Xamã.

BONS RESULTADOS NO IDEB: ESTUDO EXPLORATÓRIO DE FATORES EXPLICATIVOS DO MUNICÍPIO DE SUMARÉ

Cristiane Machado

O estudo, ora apresentado, tem o objetivo de analisar os possíveis fatores da política educacional que contribuíram para o resultado no Ideb — Índice de Desenvolvimento da Educação Básica — de 2007, nos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal de Sumaré-SP, superior ao projetado pelo Mec – Ministério da Educação.

É mais um estudo oriundo da pesquisa nacional intitulada “Bons resultados no Ideb: Estudo exploratório de fatores explicativos”, desenvolvida a partir de 2009 por pesquisadores da Universidade de São Paulo - SP, da Universidade Federal da Grande Dourados-MS e da Universidade Estadual do Ceará-CE. Foram quarenta os municípios pesquisados: vinte do estado de São Paulo, dez do de Mato Grosso do Sul e dez do estado do Ceará.

Partindo dos dados divulgados pelo Mec sobre o Ideb 2007, a pesquisa nacional pretendia investigar fatores da política educacional que explicam o desempenho dos municípios que se destacaram dentre os demais ou por terem maiores pontuações ou por apresentarem maior variação de 2005 para 2007 nos anos iniciais do ensino fundamental. Foram selecionadas as cidades com mais de mil alunos na rede municipal.

Foram objetivos da pesquisa nacional: identificar o peso de variáveis de contexto na melhoria dos Idebs dos municípios escolhidos; compreender iniciativas de políticas educacionais que tenham evidenciado potencial de melhoria no Ideb, no que se refere às variáveis “desempenho dos alunos” e “fluxo no sistema”; analisar o conjunto de iniciativas identificadas como decisivas para a melhoria no Ideb, buscando apreender ca-

racterísticas comuns que possam subsidiar a formulação de políticas para a educação básica.

O Ideb, criado em 2007 pelo governo federal, sintetiza em um só indicador dados de fluxo escolar (aprovação, reprovação e evasão) e o desempenho dos alunos em avaliações padronizadas. É organizado e produzido pelo Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Nacionais Anísio Teixeira, órgão do Mec que promove pesquisas na educação. É publicado a cada dois anos. Iniciou o registro da série histórica dos indicadores em 2005, embora tenha sido criado oficialmente em 2007, para poder estabelecer metas bienais até 2021 relativas ao desempenho da educação nos níveis municipal, estadual e nacional.

Conforme publicação do presidente do Instituto à época de sua criação, Reynaldo Fernandes (2007, p. 06), o objetivo de produzir esse indicador era o de possibilitar um “monitoramento permanente e medição do progresso dos programas em relação às metas e resultados fixados” na educação brasileira. Segundo nota técnica do Mec disponível na internet o “Ideb é um indicador de qualidade educacional” (2007, p. 06).

Dessa forma, podemos considerar que aumentar os índices no Ideb é melhorar a qualidade da educação, principalmente, em relação aos indicadores que o compõem: fluxo – significa que os alunos estão sendo aprovados – e, nota na Prova Brasil – significa que os alunos estão aprendendo. Nesse sentido, concordamos com Franco (2007) quando afirma que “o princípio do Ideb é o de que qualidade da educação pressupõe que o aluno aprenda e passe de ano” (p. 991).

Por sua vez, Vieira (2009, p. 126) ressalta que “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”, ou seja, é preciso investir em ações políticas que possam enfrentar as dificuldades apresentadas nas avaliações padronizadas.

O município de Sumaré com 8.087 alunos nos anos iniciais do ensino fundamental, em 2007, e com uma variação positiva de 0,6 pontos na

aferição do Ideb do mesmo ano em relação à média anterior, de 2005, foi um dos 20 municípios escolhidos para compor a amostragem do estado de São Paulo na pesquisa nacional. Em 2005, Sumaré obteve 4,5 pontos na primeira aferição do Ideb e em 2007 alcançou 5,1 pontos, superando também a projeção do Mec para o município nesse ano que era de 4,6 em 0,5 pontos, além da média municipal anterior em 0,6 pontos. Os dados indicam que a qualidade da educação municipal vem melhorando a cada aferição do Ideb⁴.

A seguir destacaremos as principais características socioeconômicas, culturais, políticas e educacionais do município, as principais ações da política educacional que vêm contribuindo para os resultados educacionais do município no Ideb, assim como analisaremos o potencial dessas ações em incidir na melhoria da qualidade da educação municipal.

1. Características socioeconômicas, culturais, políticas e educacionais

Sumaré, com uma população de 196.723 habitantes em 2000 (urbana quase que totalmente, pois 98% residem no centro urbano), está localizada a 115 km da capital e a 23 km de Campinas.

Embora os dados do Datasus para o ano de 2009 mostrem que a concentração populacional do município está na faixa etária de 20 a 29 anos — 99.172 habitantes — o desafio da rede municipal de ensino fundamental é muito grande, uma vez que a mesma fonte revela que existem 72.036 crianças e jovens na população de 5 a 14 anos.

A taxa bruta de natalidade do município, segundo dados do Datasus para 2006, é de 14,8 por mil habitantes – pouco superior à do estado de São Paulo (14,07‰) e inferior à do Brasil (15,8‰). Em comparação ainda com o Brasil, o município apresenta bons índices de mortalidade infantil (10,5‰ contra 16,4‰) e de mortalidade até 5 anos (13,983‰ contra

4 Importante registrar que o Ideb de Sumaré em 2009 foi de 5,3, superando a média municipal anterior em 0,2 pontos e a meta do Mec, que era de 4,9, em 0,4 pontos.

39,32%). Apresenta também expectativa de vida de 73,298 anos (a média brasileira é de 68,61 anos).

O Coeficiente de Gini, que mede a desigualdade existente nas regiões, é registrado pelo IBGE como 0,38 para o município de Sumaré em referência ao ano de 2003. Segundo o PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, esse coeficiente varia de 0 (quando não há desigualdade) a 1 (quando a desigualdade é máxima).

Os índices compostos coletados para expressar as condições de vida do município de Sumaré foram o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) e o IPRS (Índice Paulista de Responsabilidade Social). Quanto ao IDHM, o município cresceu de 0,751 em 1991 para 0,8 em 2000 — índice inferior ao do estado de São Paulo (0,820) e superior ao do País (0,766) (Ipeadata). Em relação ao IPRS, Sumaré faz parte do grupo de municípios que apresenta nível elevado de riqueza, mas apresenta baixos níveis nos indicadores sociais. Os indicadores de Sumaré para os componentes do IPRS estão em ascensão, pois numa escala que vai de 0 a 100, a cidade apresentou os seguintes números (Seade):

- indicador de riqueza: 44 em 2002 e 50 em 2006;
- indicador de longevidade: 72 em 2002 e 76 em 2006;
- indicador de escolaridade: 44 em 2002 e 54 em 2006.

Outros dois indicadores de condições de vida considerados foram os relacionados aos percentuais de pessoas pobres⁵ e de pessoas indigentes⁶. O percentual de pessoas pobres passou de 12,268 em 1991 para 13,581 em 2000 (índices inferiores aos do estado de SP – 14,37 – e do Brasil – 32,75 –, os dois para o ano 2000). O percentual de pessoas indigentes se elevou de 3,61 para 6,586 no mesmo período, permanecendo inferior ao do País (16,32) e ultrapassando o do Estado (5,94) (Ipeadata).

5 Com renda domiciliar per capita inferior a R\$75,50, equivalentes a 1/2 do salário mínimo vigente em agosto de 2000 (Ipeadata).

6 Com renda domiciliar per capita inferior a R\$37,75, equivalentes a 1/4 do salário mínimo vigente em agosto de 2000 (Ipeadata).

Em 1991, a renda per capita de Sumaré era de 242,38 reais,⁷ subiu para 291,61 em 2000, índice menor que a média do Estado e do País (442,67 e 297,23), respectivamente. A renda *per capita* familiar média⁸, por sua vez, é inferior à do Estado: 1,32 contra 2,17 pela medição mais recente, de 1991. O município apresentou queda neste índice em comparação com a medição anterior, de 1980, que foi de 1,42, mas ainda assim o índice ficava em nível melhor que o do País, cujo número foi de 1,31 para o ano de 1991 (Ipeadata).

O registro do PIB per capita de Sumaré para 2002 foi, segundo o IBGE, de 11.502 reais correntes. O percentual de participação deste município no PIB do estado de São Paulo foi de 0,618% em 2006. (Seade).

Segundo dados da Caixa Econômica Federal, o programa governamental Bolsa Família atendeu, em Sumaré, 4.850 famílias em agosto de 2009.

Dados do Ministério das Cidades para o ano de 2000 (Datusus, 2000) mostram que os domicílios particulares apresentam bons níveis de infraestrutura, com atendimento percentual de:

- 98,2 para coleta de lixo;
- 96,5 para abastecimento de água;
- 76,2 para esgoto sanitário.

Dentre os equipamentos culturais existentes em Sumaré, segundo o IBGE/cidades@, encontram-se três bibliotecas, um teatro, três estádios/ginásios poliesportivos, um cinema, unidades de ensino superior, shopping centers, lojas de discos/CDs/fitas/DVDs, livrarias, estações de rádio, geradoras de TV, provedor de internet. A cidade não conta com museu.

O município de Sumaré nasceu como distrito de Campinas e foi emancipado na década de 1950, quando sua população era, aproximadamente, de 6.000 habitantes. Com a industrialização da região, a cidade viu

7 Cotação da moeda em 2000, quando o salário mínimo era de R\$151,00.

8 Em salários mínimos de setembro de 1991.

sua população crescer vertiginosamente. Em 1991 a população chegou a 226.000 habitantes e, em 2009, a 241.077 habitantes.

O Prefeito atual do município foi eleito pelo Partido dos Trabalhadores para a gestão 2005/2008 com 44.977 votos e reeleito para o mandato 2009/2012 com 47.757 votos. (site da Prefeitura de Sumaré, out/2009)

O Secretário de Educação é professor por formação, exerceu a profissão por algum tempo, mas sua maior experiência é como funcionário da Guarda Municipal.

No site oficial da Prefeitura Municipal de Sumaré, encontramos na página destinada à Secretaria de Educação o texto a seguir que define o papel e os objetivos da educação no município.

Assegurar a organização eficaz do ensino e da aprendizagem, ofertar a educação infantil em creches e pré-escolas e, como prioridade, o ensino fundamental, promover o desenvolvimento da tecnologia em educação, na Rede Municipal de Ensino Fundamental. Prestar atendimento adequado aos alunos com dificuldades específicas, atender aos alunos da educação infantil e do ensino fundamental, matriculados na Rede Municipal de Ensino, com programas suplementares de alimentação e material didático-escolar. Ofertar, por meio de programas complementares, cursos de formação profissional, ofertar outros níveis de ensino, desde que atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência. Assegurar padrões de qualidade de ensino, promover a formação continuada dos professores da Rede Municipal de Ensino e políticas públicas de democratização do acesso ao ensino fundamental e de inclusão social. Desenvolver outras atividades correlatas, afins ou complementares à sua competência assim determinadas por ato específico do Chefe do Poder Executivo (PREFEITURA de Sumaré, 2009).

A Secretaria de Educação funciona em espaço pouco apropriado, alugado de uma instituição religiosa — um prédio antigo, com grandes corredores. Não há sala adequada para reuniões e que seja de uso exclusivo da Secretaria. Não há espaço para recepção dos pais ou de pessoas interessadas em conversar com os funcionários. A espera acontece em um banco de madeira que fica no corredor do andar ocupado pela Secretaria

de Educação. As salas dos funcionários são pequenas e nem todas possuem computadores com Internet.

Conforme descreveu o Secretário, durante entrevista realizada pela equipe da pesquisa nacional, a estrutura das escolas também é precária, dificuldade que precisa ser resolvida na sua gestão. Uma de suas metas é investir no espaço físico das escolas, com destaque para a educação infantil. Para ele, essas reformas são necessárias para melhorar o rendimento tanto do professor quanto dos alunos. Há necessidade, ainda, de aquisição de alguns equipamentos para maior conforto e para melhorar a atuação pedagógica do professor.

A rede municipal de Sumaré mantém 42 escolas de educação infantil: 18 creches e 24 pré-escolas, dessas 40 estão na área urbana e 2 na zona rural; 16 de ensino fundamental: 14 na área urbana e 2 na zona rural; 8 de educação de jovens e adultos e 2 de ensino médio. No total são 68 estabelecimentos, 64 na região urbana e 4 na zona rural, segundo dados educacionais utilizados pelo PDE/Mec de 2007. Nesses espaços são atendidos um total de 20.354 alunos assim distribuídos: 8.468 na educação infantil (704 de 0 a 3 anos e 7.764 de 4 a 6 anos); 9.988 no ensino fundamental (8.087 nos anos iniciais e 1.901 nos anos finais); 437 na educação de jovens e adultos e 1.024 no ensino médio e profissionalizante.

Segundo o Edudata Brasil, a rede municipal de Sumaré diminuiu seu número de matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental entre 2004 e 2006 em aproximadamente 5% do total de matrículas. Em 2004 contava com 8.103 matrículas, em 2006 passou a ter 7.703, em 2007 chegou a ter 8.087 matriculados.

Segundo os Indicadores Demográficos Educacionais, utilizados pelo PDE/Mec, em 2007, a rede municipal de Sumaré possuía um total de 554 docentes nesse período, distribuídos nos 3 níveis escolares. Na educação infantil a rede tinha 235 professores: 167 com licenciatura, 14 com graduação e 54 com ensino médio ou Normal Médio. No ensino fundamental, primeira etapa, eram 243 docentes, dos quais 193 com licenciatura, 11 com graduação, 6 com ensino médio e 33 com normal médio;

na segunda etapa havia 67 professores, desses, 65 com licenciatura e 2 com graduação. Na educação de jovens e adultos, a rede possuía 18 professores e 58 no ensino médio.

De 1999 a 2005, de acordo com os dados do Edudata Brasil, Sumaré registrou diminuição significativa da taxa de aprovação dos alunos. Os números mais baixos foram registrados entre 2001 e 2002, 83,7%. De 2003 a 2005 esses números aumentaram para 86,1%, o que sinaliza uma recuperação da taxa de aprovados, embora ainda inferior à registrada no início da contagem, em 1999, 89%. Nesse mesmo período a reprovação cresceu de 8,5% em 1999 para 13,2% em 2005, tendo atingido seu ápice de crescimento em 2002 com 16%. Houve melhora no índice de abandono que caiu de 2,5% em 1999 para 0,7% em 2005.

O desempenho de Sumaré na Prova Brasil em 2007 foi superior ao do estado de São Paulo e ao do Brasil. Sumaré obteve 211,79 pontos em Matemática, o estado obteve 202,27; e o Brasil, 190,06 pontos. Em Português o desempenho foi também superior ao do Estado e ao do Brasil. Sumaré obteve 194,34 pontos, o estado atingiu 183,03 pontos; e o Brasil, 172,35 pontos.

O Ideb do município em 2005 foi igual ao de São Paulo (4,5) e bem superior ao do Brasil (3,4). Em 2007 o município subiu sua média (5,1), ficando 0,4 pontos na frente de São Paulo, que obteve 4,7 e 1,1 pontos na frente do Brasil, que obteve 4,0.

A seguir veremos as principais ações da política educacional de Sumaré que podem explicar os fatores que contribuíram para essa realidade que, segundo o Ideb, vem melhorando paulatinamente.

2. Principais ações da política educacional

Várias são as ações da política educacional desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação de Sumaré para atingir o objetivo expresso no site da Prefeitura de “assegurar padrões de qualidade de ensino” na rede municipal. Dessas, destacaremos as que mais contribuem com os resultados obtidos no Ideb por estarem diretamente direcionadas ao ensino-

aprendizagem. São elas: “formação continuada” e “acompanhamento dos alunos com dificuldades de aprendizagem”.

2.1. Formação Continuada

O investimento da Secretaria Municipal de Sumaré para formação de seus profissionais teve início há décadas, embora não existam registros oficiais dessas experiências. A Orientadora Pedagógica entrevistada pela equipe da pesquisa nacional lembra que durante os anos de 1998 e 1999, foi efetuada uma parceria entre a escola em que ela trabalhava e a Unicamp para a realização de um projeto de ciências. Posteriormente foi feito um projeto sobre interpretação e redação.

Mais recentemente, há uns três anos atrás, houve um investimento na rede municipal para o oferecimento de uma série de cursos. A Coordenadora Pedagógica relata que essa ação da Secretaria “abriu muitos horizontes para a rede toda”.

Há que destacar que essa percepção não é unanimidade entre as profissionais da rede. Algumas das entrevistadas relataram certo desconforto ao que elas consideraram um excesso de cursos, “era curso em cima de curso”, afirmou uma entrevistada. Outra profissional disse que a equipe gestora “acabava ficando mais fora da escola do que na escola, principalmente o coordenador.”

Para o Secretário, a formação é imprescindível e, por essa razão, é uma das metas de sua gestão, principalmente a formação do professor, embora ele ressalte também a importância da formação para o gestor em administração escolar. Nas palavras do Secretário:

Acho que o principal foco nosso é capacitar o professor, o professor, acho que o foco é o professor. Algumas cidades e às vezes algumas ações, e aí, sem ser crítica às anteriores, cada um tem o seu modelo, tanto que nós temos centro de formação, e nós vamos nortear as ações dele, porque estava meio confuso. Então a gente quer investir mais no professor, se investe muito no gestor, no diretor de escola, se investe muito, às vezes no coordenador, e

o professor tem a formação esporádica, mas eu acho que o foco nosso é o investimento no professor. Nós vamos dar curso de formação para o gestor, principalmente administração escolar; para o coordenador também, específico de coordenação, mas o nosso foco maior é o professor, estamos investindo nisso, mesmo porque é ele que trabalha com a criança, é ele que, bem formado, consegue passar essa qualidade de ensino que ele adquiriu para o aluno, e constantemente o aluno vai dar esse retorno nas avaliações. Então o nosso foco é a formação do professor.

É perceptível a importância dada pelo gestor da Secretaria à formação continuada e a seu impacto na qualidade do ensino, conforme podemos observar no relato anterior. Essa importância se reflete na manutenção de ações que foram iniciadas antes dessa gestão, como os cursos de formação para professor e coordenador, e no fortalecimento de novas ações com o objetivo de oferecer formação também para os gestores.

Conforme o Secretário, a tônica da formação durante essa gestão deve ser a integração entre os profissionais da escola. Ele destaca sua intenção, a partir da avaliação que tem sobre o tratamento dado pela gestão anterior ao funcionamento do Centro de Formação:

[...] na gestão passada a gente tinha o centro de formação que trabalhava diretamente com o professor e depois com o coordenador. O que sentimos é que a parte gestora não estava ligada nessa formação de professor e nessa formação de coordenador. Então para ano que vem estamos pensando nessa integração, professor-gestão, com essa formação entre os gestores da escola, mais os coordenadores e mais os professores.

A rede municipal de Sumaré conta com um Centro de Formação, construído entre os anos de 2006 e 2007, segundo o Secretário. Porém, ressalta o gestor, o equipamento não foi criado formalmente, ação que ele pretende desempenhar na sua gestão: “a proposta é contemplar não apenas o corpo docente, mas também os servidores”. Dessa forma o Centro atenderá os, aproximadamente, 800 professores da rede municipal e

também os 600 funcionários da Secretaria. Além disso, de acordo com o Secretário, serão criados critérios para escolher os professores que ficarão no Centro de Formação.

Em 2007 foi criado o local, foram montados vários grupos de formadores que formaram também professores, foram buscar instrumentos, ferramentas, para poder ter esse curso de formação, só que ele não foi formalmente criado, nós vamos criá-lo formalmente para dar um respaldo legal. E tiveram algumas situações que não tinham muito critério definido, para escolha de professores para estar no centro de formação, então agora vamos criar o centro de formação, com critérios: quem vai trabalhar nesse centro de formação?

O que se pode apreender das entrevistas realizadas em Sumaré, principalmente a feita com o Secretário, é que o investimento na formação continuada será fortalecido com a criação legal do Centro de Formação, que dará caráter institucional ao equipamento que está em funcionamento, conforme disse o Secretário. É possível afirmarmos também que o principal objetivo da formação será atender os professores visando a melhorar a qualidade do ensino oferecido em sala de aula.

Apesar dessa constatação, é importante destacar que durante a entrevista, o Secretário explicitou que pretende buscar respostas para questões basilares na implementação de um programa de formação continuada. “Como vai ser o norte desse centro de formação? Quais são as ações norteadoras que nós queremos? Que o município quer? Que a educação quer para esse Centro de Formação?”. Segundo ele, ainda são perguntas que precisam ser respondidas.

A formação continuada como política no município de Sumaré tem contribuído com o que França (2009, p. 275) considera um “fator decisivo” na qualidade da educação.

A qualidade dos docentes e o ambiente criado em sala de aula, excluídas as variáveis extraescolares, são os fatores decisivos que ex-

plicam os resultados de aprendizagem dos alunos, implicando em que as políticas orientadas para melhorar a qualidade da educação só podem ser viáveis se os esforços se concentrarem em transformar, com os docentes, a cultura da instituição escolar.

Diante disso, é inegável a importância dada à formação continuada para o desenvolvimento da política educacional no município e para a melhoria da qualidade da educação pública municipal. Os números no Ideb corroboram essa afirmação.

2.2. Acompanhamento dos alunos com dificuldade de aprendizagem

Outra ação, dentre as que compõem a política educacional de Sumaré, que destacamos como principal na construção da qualidade da educação municipal é a relativa ao conjunto de atividades propostas e desenvolvidas com o objetivo de acompanhar os alunos com dificuldade de aprendizagem. Essas atividades são realizadas tanto pela Secretaria, atingindo todas as escolas, quanto pelas escolas individualmente.

Durante a entrevista, o Secretário relatou que a Secretaria possui vários projetos para as escolas e o “reforço” é um deles. “O professor tem uma jornada ampliada para poder dar aulas de reforço para os alunos com dificuldade de aprendizagem e quando ele não pode ministrar, não cabe na jornada dele, então outro professor assume essas aulas de reforço, para sanar a dificuldade do aluno”, ressaltou o Secretário, quando perguntado sobre o como a Secretaria tem trabalhado com os alunos com dificuldades.

O Secretário explicou que essas aulas passaram a fazer parte da jornada do professor no ano de 2007. Ressaltou que, no ano de 2009 — ano da entrevista — o professor foi colocado na própria unidade que trabalha para fazer o projeto.

[...] tinham vários projetos, meio que isolados, este ano nós colocamos o professor da própria unidade trabalhando com o projeto de reforço. Então o professor que trabalha quatro horas, ele pode dar mais duas aulas diárias de reforço. Os resultados nós ainda não

colhemos, mas pelo que a gente conversa tem sido positivo, porque ele é um professor da unidade, então ele já faz a coordenação junto com o seu grupo, muitas vezes ele já conhece o aluno porque pode acontecer que já foi dele em anos anteriores, então tem alunos que frequentam duas vezes por semana, tendo duas aulas de português, duas de matemática, ou ele frequenta uma vez por semana com duas aulas de português, depende da dificuldade do aluno. Tem sido positivo também para sanar as dificuldades.

A Supervisora entrevistada explicou que a escola tem autonomia para implementar ações, com vistas a acompanhar os alunos com mais dificuldade, como as de reforço escolar, por exemplo. Ela destacou que, embora seja iniciativa da escola, a Secretaria dá todo o apoio necessário. “A escola tem liberdade de montar uma classe, trabalhar, contratar um professor que fique duas horas a mais, que dê um reforço para os alunos que mais necessitam”, ressaltou a Supervisora.

Durante o trabalho de campo da pesquisa nacional, a equipe visitou uma escola e entrevistou alguns profissionais que trabalhavam lá. A Orientadora Pedagógica da escola visitada relatou o que foi feito para ajudar os alunos com “problemas de defasagem didática”, segundo ela: “Ano passado, nós fizemos um “intensivão” com eles na parte pedagógica, reforçando a parte pedagógica, para esse ano a gente está montando as salas para eles fazerem reforço”.

Quando perguntada acerca do que era feito nos anos anteriores para ajudar os alunos com defasagem, a Orientadora respondeu que “sempre foi feita uma recuperação paralela, priorizando os alunos da 4ª série, os que vinham transferidos de escolas estaduais e os alunos com defasagem de conteúdo”.

Ela esclareceu também que uma das suas funções é acompanhar a aprendizagem dos alunos. Definiu sua função como: “a ponte entre os alunos com a família e o professor, para repor o que está faltando, quando o aluno não está conseguindo acompanhar”. Quando é detectado que um aluno não está conseguindo aprender é feita uma “sondagem” para ver onde está a dificuldade e, a partir daí, as providências são adotadas.

A Diretora da escola visitada disse que é realizado um acompanhamento pedagógico constante pela Orientadora, segundo ela, “até de cadernos de alunos” que são vistos. Além disso, ela “acompanha os planejamentos e os registros dos professores” em reuniões semanais com duração de duas horas.

O conjunto das ações desempenhadas, tanto pela Secretaria quanto pelas escolas, para acompanhar a aprendizagem dos alunos, tem surtido efeito no sentido de possibilitar o detectar rapidamente as causas das dificuldades dos alunos e o propor alternativas para que eles aprendam. O que garante uma constante melhoria da qualidade da educação municipal.

3. Considerações finais

Sintetizando nossa análise sobre os possíveis fatores da política educacional que contribuíram para os resultados no Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal de Sumaré-SP, podemos afirmar que as políticas de formação continuada e de acompanhamento dos alunos com dificuldades de aprendizagem têm feito a diferença na busca da rede municipal pela melhoria da qualidade da educação.

A formação continuada tem caráter permanente na rede municipal, pelo que pudemos apreender das entrevistas. Ela tem continuidade no seu oferecimento, independentemente das mudanças ocorridas a cada eleição municipal.

Esse caráter de continuidade tem fortalecido a percepção dos gestores municipais no sentido de reconhecerem que o oferecimento de formação para todos os profissionais da educação, sobretudo para os professores, como ressaltou o Secretário, durante a entrevista na qual expôs suas metas para a gestão, é imprescindível para a construção da qualidade da educação municipal.

O acompanhamento dos alunos com dificuldades de aprendizagem tem se mostrado eficaz tanto para detectar precocemente situações que precisam de providências quanto para auxiliar esses alunos na construção do conhecimento necessário para dar continuidade aos seus estudos.

As várias ações empreendidas visando a proporcionar que os alunos com dificuldades fiquem horas além das obrigatórias na escola têm atingido o objetivo de recuperar a aprendizagem desses alunos.

Os acréscimos no Ideb de Sumaré demonstrados encontram respaldo na política educacional que fortalece a formação continuada e o acompanhamento dos alunos com dificuldades. São ações que estão diretamente voltadas para o cotidiano da sala de aula, para a relação professor-aluno, principais sujeitos do ensino-aprendizagem na escola.

Nesse sentido, é possível afirmar que o município tem utilizado os resultados obtidos no Ideb como um fator de monitoramento da qualidade do ensino, atendendo ao objetivo da sua criação. A política educacional municipal tem sido implementada com vistas a melhorar a qualidade da educação, e o Ideb é um referencial que evidencia que esse objetivo tem sido conquistado e, também, ampliado a cada aferição.

As políticas de formação continuada e de acompanhamento dos alunos com dificuldades têm se mostrado como fatores eficientes na produção de uma educação pública de qualidade, possibilitando, de forma eficaz, a garantia de aprendizagem para todos os alunos da rede municipal de Sumaré.

Referências

BROOKE, N.; SOARES, J. F. (2008). *Pesquisa em Eficácia Escolar*. Belo Horizonte: UFMG.

DATASUS. (2009). Disponível <http://www2.datasus.gov.br/Datasus/index.php>

FERNANDES, R. (2007). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Mec/Inep, Brasília.

FRANCO, C. et. al. (2007). Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. Campinas, *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100 – Especial, p. 989-1.014, out.

FRANÇA, M. (2009). Políticas de gestão e qualidade: desafios para a educação básica. in: FRANÇA, M. e BEZERRA, M. C. (Orgs.). *Política educacional – gestão e qualidade do ensino*, Brasília: Líber.

IPEADATA. (2009). Disponível www.ipeadata.gov.br

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. (2009). *Nota técnica* – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. Disponível em www.Inep.gov.br. s/d.

PORTAL IBGE. (2009). Disponível http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#indicadores

PREFEITURA Municipal de Sumaré disponível <http://www.sumare.sp.gov.br/>

SEADE. (2009). Disponível www.seade.gov.br

VIEIRA, S. L. (2009). *Educação básica: política e gestão da escola*. Brasília: Liber.

BONS RESULTADOS NO IDEB: ESTUDO EXPLORATÓRIO DE FATORES EXPLICATIVOS — O CASO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

Nathalia Cassettari
Aline da Silva Nicodemo

As transformações na educação brasileira iniciadas em 1930 com a ampliação do ensino fundamental estendendo-se à demanda por maiores oportunidades no ensino médio e, posteriormente, no ensino superior fizeram com que emergisse a temática da qualidade como grande desafio da política educacional ao final do século XX.

A referência utilizada para mensurar essa qualidade tem sido o Ideb, criado pelo Governo Federal (Inep), um indicador composto por percentual de aprovação e média de desempenho das provas nacionais Saeb e Prova Brasil. As informações disponíveis no sítio do Inep permitem a captação de dados gerais ou mais restritos sobre os resultados, assim como a captação de resultados ou do sistema estadual ou do municipal ou de cada escola em particular.

O monitoramento dos resultados pode contribuir para conduzir as políticas públicas em favor da melhoria da qualidade da educação. Ao considerar o Ideb um indicador válido, a pesquisa “Bons Resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos” busca identificar o peso de variáveis de contexto na melhoria dos Ideb dos municípios escolhidos; compreender iniciativas de políticas educacionais que tenham evidenciado potencial de melhoria do indicador, no que se refere à variável desempenho dos alunos; analisar o conjunto de iniciativas identificadas buscando apreender características comuns que possam subsidiar a formulação de políticas para a educação básica.

Realizada em 40 municípios de três estados brasileiros —10 no Ceará, 10 no Mato Grosso do Sul e 20 em São Paulo — e tendo como foco o ensino fundamental regular nas séries iniciais (até a 4ª série), a pesquisa analisa os municípios com maiores Idebs no ano de 2007 e com as maiores variações entre 2005 e 2007. A amostra pode ser assim configurada: seguinte amostra: 30 municípios (10 em cada estado) com 1.000 ou mais matrículas, desses 5 com os maiores Idebs de 2007 e 5 com os maiores crescimentos. Na hipótese de haver coincidência, a reposição é feita com municípios com a maior variação. No estado de São Paulo, coletou-se uma segunda amostra, seguindo os mesmos critérios, exceto em relação ao número de matrículas: pelo menos 5.000.

Faz parte da amostra da pesquisa o município paulista São José dos Campos, que tem 15.750 matrículas – de acordo com o Inep (2005), e apresentou um dos maiores Idebs do Estado em 2007: 5,6 – superando a meta proposta pelo Mec de 5,3. Este estudo, busca identificar e analisar os programas e/ou iniciativas existentes e os implementados pela atual gestão de São José dos Campos, após a divulgação do Ideb, e que visam à melhoria do desempenho dos alunos e ao aumento da aprovação.

A visita ao município de São José dos Campos foi realizada no dia 26 de agosto de 2009. As entrevistas ocorreram na Secretaria de Educação e na escola que apresentou o maior Ideb. Nos dois lugares houve divisão da equipe de pesquisadores em dois grupos menores para que pudesse acontecer mais de uma entrevista ao mesmo tempo.

1. Regulamentação/grau de institucionalidade da rede

São José dos Campos possui um Sistema Municipal de Ensino instituído formalmente pela Lei n. 6.103/02, cujo Art. 3º dispõe sobre seus objetivos:

- I – oferecer educação infantil, em creches e pré-escolas, às crianças de zero a seis anos de idade, e ensino fundamental, este último, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II – oferecer atendimento educacional especializado gratuito ao

educando com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;

III – oferecer educação escolar para jovens e adultos, com características e nas modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades;

IV – atender ao educando, na educação infantil e no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático e pedagógico, transporte, alimentação e assistência à saúde;

V – garantir padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem;

VI – manter programas de formação continuada dos docentes e de outros profissionais integrantes da rede municipal de ensino;

VII – garantir a participação de docentes, pais e demais segmentos ligados às questões da educação municipal na formulação de políticas e diretrizes para a educação no município;

VIII – implantar e manter um sistema de informações educacionais atualizado, de forma a subsidiar o processo decisório e o acompanhamento e avaliação do desempenho do Sistema Municipal de Ensino;

IX – elaborar o Plano Municipal de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis e à integração das ações do Poder Público Municipal, garantida a participação dos segmentos envolvidos. (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, Lei n. 6.103, de 03 de junho de 2002. Cria o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências).

O município não tem um Plano Municipal de Educação aprovado em lei. Entretanto, o secretário de educação considera que essa seria apenas uma “formalização” e que, de fato, a maior parte desse plano estaria sendo aplicada. Explica ainda que um grupo foi instituído para iniciar a construção do Plano.

Com relação ao processo de municipalização da educação, a assessora principal afirma que este ocorreu de maneira singular em São José dos Campos, uma vez que o município optou pela construção de escolas de educação infantil e ensino fundamental I e II e, desta forma, não foi preciso apropriar-se de prédios do Estado, com exceção de três escolas.

2. Atendimento às demandas educacionais

A rede municipal de São José dos Campos mantém escolas de Educação infantil (creches e pré-escolas), ensino fundamental I e II e EJA (Educação de Jovens e Adultos). No total são 231 estabelecimentos, segundo Indicadores Demográficos Educacionais do Mec de 2007, assim distribuídos: Creche: 54; Pré-escola: 74; anos iniciais do ensino fundamental: 38; anos finais do ensino fundamental: 37; educação de jovens e adultos (anos iniciais do ensino fundamental – presencial): 17; e educação de Jovens e adultos (anos finais do ensino fundamental – presencial): 11. O município não conta com o atendimento municipal rural.

O Sistema Municipal de Educação contempla três modelos de creches: as que são administradas diretamente pela Secretaria, as conveniadas – que são construídas pela SME, mas administradas por instituições privadas com recursos públicos — e os CECOI's — creches construídas por instituições privadas e administradas pelas mesmas com recursos públicos. Nas palavras do secretário de educação:

[...] nós temos algumas creches que são administradas diretamente pela Secretaria; nós temos algumas creches que são parcerias, são creches conveniadas, ou seja, a prefeitura constrói o prédio, tem certa influência na supervisão, mas delega a ação para uma entidade. [...] E existe um terceiro modelo que são os CECOI's, onde o próprio prédio, estrutura física é de uma determinada entidade que nos pede recurso financeiro. É feito um convênio, a gente repassa o recurso e eles tocam o trabalho e aí existe também uma supervisão à distância. [...] Somando os três nós já passamos de 100 [...] Então, o número é gigante, o atendimento em pré-escola em São José é realmente gigante.

Quanto ao atendimento da Educação infantil, a assessora principal acredita que o município está se aproximando da universalização da pré-escola, o que não ocorre com a creche. Para ela “Creche nós não vamos conseguir [universalizar] nunca [...] mas, a idéia é que todos os alunos tenham acesso à Educação infantil em todo o município”. Entretanto, para o Secretário, o município está longe de universalizar a educação infantil,

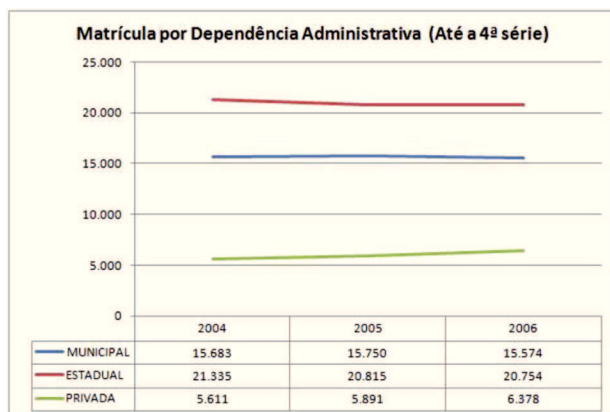
uma vez que ela não era obrigatória na ocasião e que nem todos os pais a procuram, o que cria uma falsa demanda.

Com relação à demanda pelo ensino fundamental, a ex-secretária (gestão 2001/2008), o atual secretário de educação e sua principal assessora afirmam que, apesar do atendimento estar universalizado, ainda existe demanda pela rede municipal, uma vez que alguns pais a preferem às escolas estaduais. Atualmente (2009), a matrícula dessa etapa da educação básica é unificada (rede estadual e municipal), tendo como principal critério a proximidade da residência da criança à escola.

3. Desempenho educacional do município

A rede municipal de São José dos Campos⁹ diminuiu seu número de matrículas no Ciclo I do ensino fundamental entre 2004 e 2006 — de 15.683 matrículas passou para 15.574.

Gráfico 1. Matrícula por Dependência Administrativa na rede municipal de São José dos Campos/SP de 2004 a 2006. Pesquisa Bons Resultados no Ideb. Feusp. 2009.

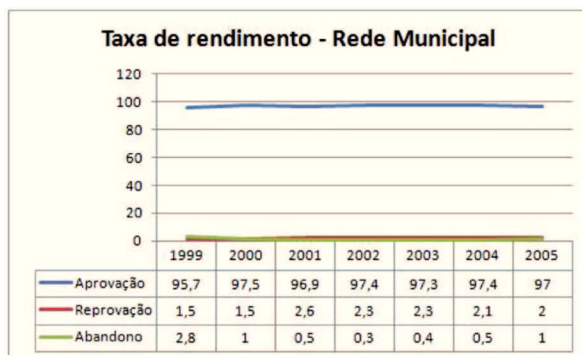


Fonte: construção própria a partir de Edudata Brasil, Inep, 2009a.

⁹ Todos os dados apresentados neste item foram recolhidos do Edudata Brasil (Inep) e todos os gráficos elaborados no contexto da pesquisa.

De 1999 a 2005, o município manteve sua taxa de rendimento (constituída pelas taxas de aprovação, reprovação e abandono) praticamente estável, apresentando uma pequena melhoria (gráfico 2).

Gráfico 2. Taxa de rendimento da rede municipal de São José dos Campos/SP (1999 a 2005).



Fonte: Inep, 2009a

Quanto à distorção idade-série, São José dos Campos obteve melhoria nos seus indicadores. Entretanto, tal melhoria não se deu de forma linear (tabela 2). O município manteve escolas municipais rurais apenas até 1999 (essas escolas registravam taxas de distorção idade-série muito acima das encontradas nas escolas urbanas).

Tabela 1. Distorção idade-série no município de São José dos Campos/SP de 1999 a 2006.

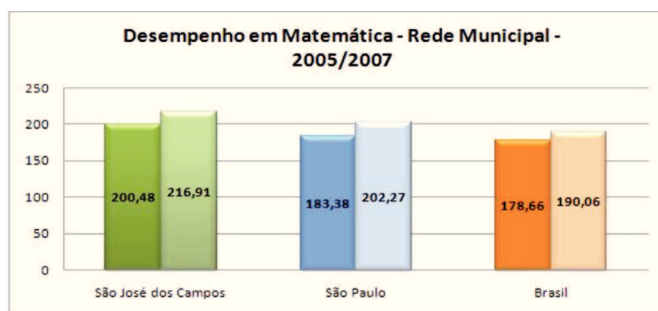
Distorção idade-série									
Localização	Série	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Urbana	1ª série (Fundamental)	2.7	0.8	0.7	1.2	1.3	0.8	1.9	0,7
	2ª série (Fundamental)	5.4	2.2	3.2	1	1.3	0.9	0.9	1,1
	3ª série (Fundamental)	9.6	5.2	2.4	1.4	1.4	1.7	1	0,8
	4ª série (Fundamental)	10.5	11.4	8	6.7	4.5	5.3	6.7	3,7
	Até 4ª série	6.9	4.6	3.6	2.7	2.2	2.2	2.7	1,6
Rural	1ª série (Fundamental)	30.2	-	-	-	-	-	-	-
	2ª série (Fundamental)	35.7	-	-	-	-	-	-	-
	3ª série (Fundamental)	31.3	-	-	-	-	-	-	-
	4ª série (Fundamental)	25	-	-	-	-	-	-	-
	Até 4ª série	31.3	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Inep, 2009a

O município apresentava em 2000, segundo o PDE/Mec, taxa de escolarização líquida no ensino fundamental de 95,4% (7 a 14 anos), e de 64,7% no ensino médio (15 a 17 anos).

O desempenho na Prova Brasil em 2005 e em 2007 foi superior ao desempenho do estado e ao do País, como apresentados nos gráficos a seguir:

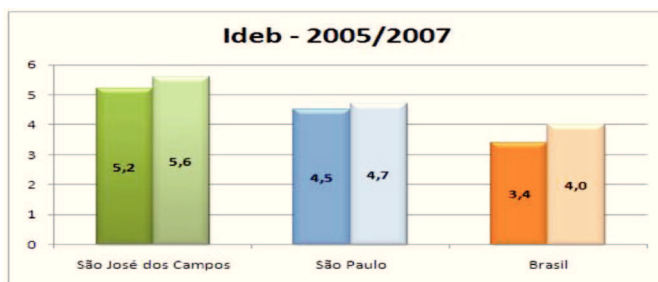
Gráfico 3. Comparação entre o desempenho de São José dos Campos/SP, estado de São Paulo e Brasil na Prova Brasil no ano de 2005 e 2007.



Fonte: construção própria a partir de Inep, 2009b.

O município alcançou Ideb 5,2 em 2005 e 5,6 em 2007. Seu Ideb é superior ao do estado e ao do País (gráfico 4).

Gráfico 4. Comparação entre o desempenho de São José dos Campos/SP, estado de São Paulo e Brasil no Ideb no ano de 2005 e 2007.



Fonte: construção própria a partir de Inep, 2009b.

Em 2009 o Ideb foi de 5,9, apresentando melhoria em relação às medições anteriores e mantendo-se superior ao do estado e ao do País. Desde 2007, vem superando as metas propostas pelo Mec.

4. Forma de organização do ensino

O município implementou o ensino fundamental de nove anos, atualmente organizado em Ciclos, nele pode haver retenção apenas ao final dos 3º, 5º, 7º e 9º anos. Nas palavras da assessora principal:

Nós, em São José, tivemos por um bom tempo a organização em dois ciclos, pela progressão continuada. [...] Mas isso foi uma mudança também importante [...] Então, nós fizemos um estudo com a participação de todos os professores da rede em reuniões, todos foram envolvidos, eles levantaram as necessidades, aí depois foram feitas reuniões, depois eles fizeram as sugestões, foram todos tabulados, aí com a tabulação chegou-se a um consenso. Agora, a parada pode ocorrer no terceiro, no quinto, no sétimo ou no nono; quatro paradas. São quatro ciclos agora. Só que nós estamos intensificando mais ainda a recuperação para esse aluno que tem possibilidade de ser retido, você vai trabalhar o máximo pra ele não ser retido, com esse espírito.

A avaliação da aprendizagem é um dos desafios a ser enfrentado pelos gestores, professores e demais envolvidos no processo de ensino-aprendizagem da rede de ensino de São José dos Campos.

5. Condições de trabalho e formação dos profissionais da educação

O município tinha um plano de carreira para os profissionais do magistério que estava em reformulação.

A assessora principal explicou que, na carreira atual (2009), a progressão dá-se por títulos, por tempo de serviço e por assiduidade — o professor não pode ultrapassar um determinado número de faltas para obter a progressão. Com relação ao salário dos professores, nas palavras da técnica da Secretaria “a condição é boa para o professor iniciante”, os professores com pós-graduação recebem 10% a mais, com mestrado mais 10% e assim sucessivamente. Além disso, há acréscimo de 20% ao salário para o professor que participa do Horário de Trabalho Coletivo (HTC) — tempo utilizado e para a formação do professor e troca de experiências.

O novo plano de carreira em reformulação incluiria premiação por mérito, o que, de acordo com o secretário, motivará mais os professores. Sobre o processo de construção deste novo plano de carreira, o entrevistado afirma que

[...] depois de um ano de trabalho de uma equipe aqui dentro, esse especialista [contratado pela Secretaria de Educação], em tese, vai dar um polimento no que foi construído pela equipe da Secretaria de Educação e depois isso vai sim ser discutido com o sindicato dos professores, para ser aprimorado, aprovado e entrar em prática já no ano que vem [2010].

Outra previsão para esse novo plano de carreira é a instituição do HTC como obrigatório, o que não ocorre atualmente.

Houve um aumento significativo do número de docentes com curso superior lecionando até a 4ª série do ensino fundamental. Em 1999, apenas 43,2% dos professores possuíam curso superior. Em 2005 esse percentual subiu para 88,7%.

Todos os entrevistados enfatizaram a importância da formação continuada para os professores e para a equipe gestora da escola. A fala do Secretário expressa bem essa postura:

A maneira como os HTCs são preparados, acho que até a dinâmica deles serem aplicados não deve divergir muito dos que existem por aí, mas a maneira como eles são preparados, o cuidado que existe por trás da orientação, do embasamento, do preparo dos HTCs faz diferença. [...] Eu já ouvi de alguns professores que os HTCs realmente são muito especiais na nossa rede.

De acordo com a coordenadora pedagógica da escola visitada, os HTCs ocorrem às terças-feiras com a formação na escola, dirigida pela coordenadora pedagógica, com a participação dos professores presentes, o que possibilita a troca de experiências entre eles; às quintas-feiras os professores utilizam o HTC para organizar seus estudos e seu trabalho podendo, inclusive, frequentar cursos oferecidos pela Secretaria. Às sextas-

feiras ocorre a formação da coordenadora pedagógica na Secretaria, ela repassa a formação que recebeu para os demais professores na terça-feira seguinte.

Vale dizer que a formação dos professores dos anos finais é dada pelos orientadores de componentes curriculares da Secretaria. A técnica afirma que todos os cursos da Secretaria acontecem dentro do HTC, mas há as formações vindas de fora do município — propostas, por exemplo, por universidades — que são feitas fora do HTC. Ainda assim, muitos professores participam desses cursos e recebem pontos na carreira por isso.

A técnica considera que as políticas de formação continuada do Mec, iniciadas no município com o Programa de Formação dos Professores Alfabetizadores (PROFA), impulsionaram o trabalho de formação continuada que vinha ocorrendo desde 1998 e 1999. Segundo ela, todos os professores da 1ª a 4ª série passaram pelo PROFA e, posteriormente, houve uma reestruturação deste programa para os professores de 5ª a 8ª série. A ex-secretária acrescenta que, na sua gestão, o PROFA era condição para o professor assumir o cargo.

6. A Secretaria de Educação e seu modelo de gestão

A Secretaria apresenta excelente infraestrutura. Com exceção do secretário, todos os profissionais da Secretaria de Educação que foram entrevistados possuem formação e experiência na área educacional. Há a organização das ações da equipe e um setor para cuidar da avaliação. São constituídas “equipes de referência” — compostas por supervisores, orientadores pedagógicos dos anos iniciais e finais e profissionais formados em educação especial. Cada equipe é responsável por acompanhar, inclusive com visitas periódicas, um determinado número de unidades escolares.

A coordenadora pedagógica afirma que a equipe de referência visita a escola pelo menos duas vezes por mês. A técnica explica que o trabalho realizado por esta equipe tem a importante função de ajudar a escola a su-

perar as suas dificuldades, estabelecendo uma relação mais próxima entre a Secretaria e as unidades escolares.

O modelo de gestão da Secretaria Municipal é caracterizado por Mecanismos de controle dos processos (planejamento, avaliação, supervisão), cujo foco é a aprendizagem.

Em 2002, a Secretaria Municipal e as escolas passaram a trabalhar com o Sistema de Gestão Integrado (SGI) da Fundação Pitágoras. Segundo documento disponibilizado no sítio da fundação, a contribuição do SGI é

[...] disponibilizar uma forma de trabalhar sistêmica, não-fragmentada, que alinha os esforços de todas as partes interessadas no alto desempenho dos alunos, fazendo com que todos joguem energia nos mesmos objetivos e falem a mesma língua. (FUNDAÇÃO PITÁGORAS, S/d.)

O documento explicita que o SGI “é uma forma de trabalhar que objetiva transformar uma escola, ou rede escolar num sistema de alto desempenho” (FUNDAÇÃO PITÁGORAS, s/d).

É preciso que todos os envolvidos no Sistema Municipal tenham um foco comum e trabalhem alinhados em busca deste objetivo. Segundo o sítio da Fundação Pitágoras:

O alinhamento começa com a SME definindo sua finalidade; traduzindo essa finalidade em metas a serem desdobradas por todos, da própria SME ao aluno. Indicando medidas para todas as metas, que são usadas para monitorar o progresso. Finalmente, a SME define suas principais estratégias, ou linhas de ação.

Cada escola, em seguida, desdobra essas direções da SME, usando localmente as estratégias para atingir cada uma das metas. Para isso, colocam times de meta em campo, promovem o melhoramento contínuo dos processos, etc., sempre focando o apoio ao professor na sala de aula. Cada classe, por sua vez, desdobra as diretrizes estratégicas da escola, definindo missão, metas e planos de ação da classe. Os alunos, finalmente, têm missão e metas pessoais contri-

buindo com as da classe, monitoram o seu progresso individual, têm planos de ação pessoais, etc. — assumindo para valer a gestão de sua aprendizagem. (<http://www.fundacaopitagoras.com.br/Default.aspx?tabid=279>).

O SGI foi implementado com o patrocínio da Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A – EMBRAER, a partir de um diagnóstico da Secretaria de Educação sobre a necessidade de uma melhor estruturação da gestão educacional.

Em outubro de 2002, a Secretaria Municipal de Educação, em parceria com o Instituto Embraer, iniciou o processo de formação das equipes de liderança, por meio da consultoria da Fundação Pitágoras, com o objetivo de implantar o Sistema de Gestão Integrado na Rede Municipal de Ensino.

[...]

Nos anos de 2003 e 2004, o processo de formação e capacitação estendeu-se às equipes de liderança das escolas de Ensino Fundamental e Educação infantil da Rede, com a participação dos especialistas da SME, cujo objetivo era a implantação do Sistema de Gestão Integrado nas escolas. Esta etapa contou com o total de 16 jornadas (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2006).

Segundo a ex-secretária, o processo de implementação do SGI “foi difícil, porque trabalhar gestão em educação é muito difícil. A gente tem que quebrar muitos paradigmas”. Para ela a Fundação Pitágoras também enfrentou dificuldades nesse processo “porque é uma rede muito grande e eles estavam acostumados com escolas pequenas”. A ex-secretária ainda afirma que montou na Secretaria uma equipe interna de multiplicadores da capacitação oferecida pela Fundação Pitágoras para todos os setores que não haviam tido acesso a essa capacitação.

Para a assessora principal o SGI “foi muito bom, porque acabou muito com o ‘achismo’”. Sobre esse assunto, ela ainda explica:

[...] faltava na rede um sistema de gestão mesmo. A grande vantagem do sistema de gestão é que tem várias ferramentas que ele

utiliza... Todos têm missão, visão, metas, medidas [...] Antes trabalhava, mas você não sabia onde focar bem e hoje, nós temos uma visão de que a escola precisa melhorar mais, onde que ela precise melhorar.

Na página inicial do sítio da Secretaria Municipal de Educação, é possível apreender a finalidade, a visão e a missão dessa Secretaria:

FINALIDADE - Educação de Qualidade para todos os alunos.

VISÃO - A visão da Secretaria Municipal de Educação de São José dos Campos é ser reconhecida nacionalmente como uma organização de alto desempenho focada no desenvolvimento de competências e habilidades fundamentais para a inserção efetiva do indivíduo na sociedade.

MISSÃO - A missão da SME é coordenar e assessorar administrativa e pedagogicamente o Sistema Escolar, definindo diretrizes estratégicas e padrões de eficiência e eficácia, avaliando e relatando os resultados. (<http://www.sjc.sp.gov.br/sme/index.asp>).

A partir dessa missão, a Secretaria estabelece metas e estratégias para alcançá-la. Cada escola tem a sua própria visão e missão e, com base nelas e nas metas da Secretaria, definem suas prioridades. Segundo a diretora entrevistada, a principal meta da sua escola é a de que todos os alunos “saíam pelo menos muito bem alfabetizados, que saibam ler e interpretar”. Afirmar ainda, que as metas são constantemente revistas com a participação dos professores.

Cabe destacar que as entrevistas permitem concluir que o modelo de gestão está atualmente bem instituído em toda a rede e parece ser aceito e defendido por todos.

A Secretaria é responsável pela execução/monitoramento de uma série de projetos e programas, dentre eles: a Escola de Formação em Tempo Integral e a recuperação¹⁰.

10 Acreditamos que a recuperação não está listada como um dos projetos da Secretaria.

O projeto Escola de Formação em Tempo Integral (EFET), em que os alunos permanecem na escola por oito horas, foi iniciado em 2007, com a aplicação de um projeto piloto em parceria com a Fundação Hélio Augusto Souza – Fundhas, na escola Rosa Tomita. Segundo o sítio da Secretaria, os resultados obtidos nessa escola foram expressivos e o seu Ideb cresceu 25,6%.

A partir de então a Secretaria está ampliando gradativamente esse projeto para toda a rede municipal. Segundo a assessora principal, isso ocorre primeiro nas escolas de Ideb mais baixo, para que elas tenham oportunidade de melhorar seus resultados.

Para o secretário de educação, a ampliação da EFET é um desafio para o município, uma vez que ela demanda mais recursos, sobretudo em adequações arquitetônicas e investimentos em pessoal. E acrescenta que

A gente tem que dar oportunidade para nossas crianças terem oito horas de período letivo e não quatro. Se você comparar com o que se ensina no primeiro mundo pelo menos, é um tempo semelhante. Então, esse é um grande desafio, porque tem um custo muito grande. [...] Isso já é uma coisa que está sendo aculturada na cidade e a rede vai ser uma rede de tempo integral em longo prazo.

O objetivo do projeto está assim explicitado no sítio:

O objetivo é que gradativamente diversas escolas municipais passem a funcionar no novo modelo de oito horas diárias para que a formação do aluno seja global e vá além do currículo básico do ensino fundamental. Para isso, as atividades educacionais serão adequadas à realidade de cada comunidade e estabelecidas, além do currículo básico do ensino fundamental, ações curriculares que promovam a formação integral do estudante.

A principal finalidade da iniciativa é melhorar o rendimento e o

ria, pois a sua execução é responsabilidade direta das escolas, entretanto, entendemos que as linhas gerais do modelo de recuperação adotado no município foram elaboradas pela Secretaria de Educação.

aproveitamento escolar, além de prestar atendimento diferenciado a alunos de escolas situadas em regiões de maior vulnerabilidade social. (http://www.sjc.sp.gov.br/sme/prog_projetos_detalhes.asp?Programa=13).

O município oferece aos alunos com dificuldades de aprendizagem três modelos de recuperação, são eles: a recuperação intrínseca — a que o professor faz no dia-a-dia da sala de aula; a recuperação paralela — aquela em que o aluno recebe aulas extras do seu próprio professor; e a recuperação intensiva — aquela em que o aluno fica em horário complementar ao de suas aulas com um professor que não o dele. Cabe ressaltar que o processo de recuperação para os alunos do ensino fundamental Regular da Rede de Ensino Municipal está regulamentado pela Portaria n. 10/2009 e privilegia as disciplinas de português e matemática.

A recuperação paralela é atribuída ao professor da turma, que decide quais alunos deverão frequentá-la. O aluno entra ou sai da recuperação no momento em que o professor considere pertinente. Quanto à periodicidade

Art. 3º. O desenvolvimento das aulas de recuperação paralela ocorrerá, no Ensino Fundamental, da seguinte forma:

I – Anos iniciais – a partir do 3º ano – Três (03) horas-aula semanais por classe, distribuídas em três dias diferentes durante a semana, devendo ocorrer no início ou no final do período das aulas, a critério da unidade escolar.

II – Anos finais – Duas (02) horas-aula semanais por classe, sendo uma aula desenvolvida pelo professor de Matemática e a outra pelo professor de Português, devendo ocorrer nas primeiras ou últimas aulas do período da turma (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, Portaria nº 10/2009).

A recuperação intensiva deverá ser realizada da seguinte maneira:

Art. 4º. Os projetos especiais de recuperação intensiva, de que trata o artigo 1º, serão elaborados pelas unidades escolares para atender às necessidades de extrema defasagem na aprendizagem dos alunos do 3º, 5º, 7º e 9º anos, constatadas através de um diagnóstico claro das suas dificuldades individuais, realizado pelo corpo docen-

te durante o Conselho de Classe Final do ano anterior (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, Portaria nº 10/2009).

Segundo o § 1º do Art. 4º:

§ 1º A frequência às aulas de recuperação intensiva será obrigatória aos alunos cujo diagnóstico apontar tal necessidade, cabendo à unidade escolar dar ciência inequívoca aos responsáveis pelos alunos da decisão do Conselho de Classe e de todos os procedimentos previstos no projeto (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2009).

De acordo com o secretário, a recuperação intensiva é fundamental para que a progressão continuada funcione. Em suas palavras:

Existe a progressão continuada, mas com momentos de verificação intermediários, onde você entra com a recuperação intensiva, porque pra você continuar sem a criança aprender não faz sentido, por isso é que dá problema. (Secretário de Educação, entrevista em 26/08/09).

A Secretaria forneceu algumas condições para que a recuperação intensiva conseguisse atingir seus objetivos, dentre elas: a atribuição de professores; a construção de salas específicas em todas as escolas; a disponibilização de material didático apropriado; e o oferecimento de merenda para que as crianças possam ficar na escola no contra turno. A assessora principal afirma que a maioria dos professores responsáveis pela recuperação intensiva é efetiva e desenvolve um trabalho em conjunto com o professor da turma.

Os alunos que já passaram pela recuperação e continuaram com dificuldades de aprendizagem são encaminhados aos Laboratórios de Aprendizagem. Nestes Laboratórios uma psicopedagoga faz o atendimento fora do horário das aulas, “um trabalho sempre em parceria com a sala de aula; pelo menos nós buscamos isso, que esse trabalho não seja desconectado do professor, que garanta um momento de troca com o professor” (Técnica da Secretaria, entrevista em 26/08/09). Ainda de acordo

com a técnica, no início, o Laboratório fazia o atendimento individualizado, porém, com o tempo, esse passou a ser realizado em grupos.

7. Característica da política educacional

Uma característica fundamental da política educacional do município é a sua continuidade, salientada por diversos entrevistados. O secretário afirma que

Esse é um governo de continuidade. [...] A secretária anterior [gestão 2001/2008] era uma craque e ela deixou uma série de projetos em andamento e nenhum deles foi cancelado. [...]. Então, tem tanta coisa firme, rigidamente implantada nas gestões anteriores que a gente dá continuidade, a agenda é mais de aprimorar do que de substituir.

A assessora principal afirma: “Como eu falei para você, é continuidade, tudo que nós estamos fazendo nós demos continuidade, não houve rompimento. Até porque o secretário manteve toda a equipe, não trocou a equipe.”. A ex-secretária também concorda com essa avaliação e considera que este foi “um dos avanços na rede municipal de São José dos Campos”.

Para os entrevistados, existe pouca oposição à política educacional, existindo mais questionamentos em relação a outras políticas municipais.

8. Acompanhamento e avaliação

O município possui sistema próprio de avaliação do desempenho dos alunos, denominado Sistema de Avaliação da Rede de Ensino Municipal (Sarem), e participa da Prova Brasil, da Provinha Brasil e do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do estado de São Paulo (Saresp).

O Sarem avalia todos os alunos das séries finais dos ciclos. Avalia o desempenho nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática dos alunos do ensino fundamental I e Língua Portuguesa, Matemática e Inglês dos alunos do ensino fundamental II. As provas são elaboradas por uma comissão de professores, de cada uma dessas áreas, que recebe sugestões de questões dos professores da rede.

O aplicador, que muitas vezes é o professor da turma, é responsável por corrigir as provas e anotar em uma planilha os erros e acertos de cada aluno. Essas planilhas vão para a Secretaria que os compila. Dessa forma é possível ter uma visão do desempenho de toda a rede, por escola e por turma e até mesmo de cada aluno em cada uma das disciplinas avaliadas. A Secretaria analisa os resultados obtidos e, com base nestes, planeja ações de aperfeiçoamento.

O técnico de avaliação é responsável pela parte quantitativa da avaliação, ele compila os dados e os envia para as escolas. A interpretação desses dados é realizada pelas escolas com ajuda da equipe de referência.

De 2005 a 2008 o Sarem foi aplicado anualmente. Em 2009 não houve aplicação, pois, de acordo com o técnico de avaliação, os alunos teriam que realizar o Saresp. A partir de 2010 o Sarem deveria ser realizado a cada dois anos, nos anos em que não há aplicação do Saresp.

O acompanhamento da aprendizagem dos alunos também é realizado pela Secretaria por meio da sistematização de dados enviados bimestralmente pelas escolas, com informações de como os alunos estão em cada disciplina. A partir desses dados, é possível verificar o desempenho de cada turma em determinada matéria e, assim, planejar ações específicas para sanar eventuais problemas. Por meio desses dados, a Secretaria ainda acompanha a evolução dos alunos da recuperação intensiva.

9. Considerações finais

Os fatores que podem contribuir com os resultados, ao se responder à principal pergunta de “quais características do contexto e das políticas educacionais estudadas contribuíram para que o município pesquisado tenha bons resultados no Ideb?” são os seguintes: a rede municipal que oferece o ensino fundamental I e II; o alto atendimento às demandas de educação infantil; os apoios pedagógicos aos alunos; os HTCs realizados duas vezes por semana e remunerados para a formação dos professores, para a troca de experiências e para o planejamento coletivo; o Sistema de

Gestão Integrado; o monitoramento e o apoio das equipes de referência; o Sarem e coleta de dados bimestrais pela Secretaria; os Programas da Secretaria direcionados à melhoria da educação; a continuidade da política educacional; a preocupação com a melhoria dos resultados – inclusive no Ideb.

De forma geral o município de São José dos campos se apresenta envolvido com a continuidade: seja por propiciar a formação escolar dos alunos – no vasto atendimento à Educação infantil e no oferecimento de ensino fundamental I e II –, seja por buscar e proporcionar a atualização e a reflexão constante dos professores; seja por manter a política educacional que já vinha ocorrendo anteriormente. Essas ações permitem que o trabalho realizado com os alunos não sofra rupturas, potencializando os resultados. O atendimento à etapa inicial da Educação Básica é de grande relevância, uma vez que proporciona ao aluno o conhecimento das regras e do funcionamento da instituição escolar, além de oferecer significativos aprendizados de convivência e de valores em sociedade. Conforme ressalta Franco (2007), pesquisas apontam que há melhor desempenho escolar dos alunos quando estes iniciam sua formação antes da 1ª série do ensino fundamental.

Para além da continuidade, há em São José dos Campos definição clara de metas da Secretaria e das escolas, implementadas por meio do Sistema de Gestão Integrado. O presente artigo não comporta a análise do SGI. Contudo, verifica-se que a sua existência e ênfase em metas e medidas, acompanhadas por supervisões constantes, direcionam as ações nas escolas e na Secretaria, o que faz com que todos trabalhem para atingir os objetivos pré-estabelecidos. Com a concordância de grande parte dos gestores escolares e professores a essa forma de sistematização (SGI), parece que alcançar os resultados se torna mais viável e eficaz.

Outro ponto a destacar é a efetiva utilização dos resultados das avaliações realizadas com os alunos. No âmbito das escolas, a avaliação tem uma função formativa – que, segundo Haydt (1995, p. 17) apud Kraemer (2005), “permite constatar se os alunos estão, de fato, atingindo os

objetivos pretendidos, verificando a compatibilidade entre tais objetivos e os resultados efetivamente alcançados durante o desenvolvimento das atividades propostas” – acompanhada de modelos estruturados de recuperação que visam a auxiliar ao aluno nas dificuldades de aprendizagem. Não obstante, por meio do Sarem, outro foco é dado aos resultados dos alunos: constatar se a forma de abordagem do conteúdo pelo professor está sendo positiva; caso contrário, redirecionamentos são propostos nos HTC’s.

A política educacional estudada reflete a preocupação do município com a melhoria dos resultados, considerados indicativos da melhoria da qualidade da educação. O trabalho em conjunto vem permitindo que esses resultados — inclusive o do Ideb — sejam alcançados, o que confirma o efeito positivo da continuidade das ações no processo educativo. Uma das práticas mais significativas está no tratamento dado aos resultados das avaliações, uma vez que eles são tidos como subsídios à formulação de políticas e não como legitimadores do fracasso escolar.

Referências

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. 2007. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 989-1.014, out.

FUNDAÇÃO PITÁGORAS. (2010). SGI – Sistema de Gestão Integrado, s/d. Disponível em: <<http://www.fundacaopitagoras.com.br/Default.aspx?tabid=279>>. Acesso em julho.

KRAEMER, M. E. P. (2005). A avaliação da aprendizagem como processo construtivo de um novo fazer. *Avaliação*, Campinas, v.10, n.2, p.137-147, jun.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. (2005). Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. (2010). Secretaria Municipal de Educação. Alberto Alves Marques Filho. Disponível em: <<http://www.sjc.sp.gov.br/sme/curriculo.asp>>. Acesso em janeiro.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. (2010). Secretaria Municipal de Educação. Escola de Formação em Tempo Integral. Disponível em: <http://www.sjc.sp.gov.br/sme/prog_projetos_detalhes.asp?Programa=13>. Acesso em janeiro.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. (2010). Secretaria Municipal de Educação. Início. Disponível em: <<http://www.sjc.sp.gov.br/sme/index.asp>>. Acesso em janeiro.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. (2010). Secretaria Municipal de Educação. Projetos. Disponível em: <http://www.sjc.sp.gov.br/sme/prog_projetos.asp>. Acesso em janeiro.

II Parte

Políticas educacionais municipais
e qualidade do ensino: ***cenários cearenses***

MELHORES IDEB DO CEARÁ 2005-2007: APRENDIZAGEM EFETIVA OU APROVAÇÃO AUTOMÁTICA?

Antonio Nilson Gomes Moreira

A pesquisa “Bons Resultados do Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos” investiga os bons resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em trinta municípios brasileiros, distribuídos equitativamente nos estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Ceará, no período 2005-2007.

Neste trabalho discutiremos a extensão do conceito do Ideb, assim como algumas críticas feitas a esse Índice. Em seguida, analisaremos os resultados obtidos pelas escolas de dez municípios do estado do Ceará, na perspectiva de verificar se os resultados obtidos ou foram decorrentes de evolução nos indicadores de aprendizagem ou devidos apenas à elevação das taxas de aprovação.

Os dez municípios foram selecionados a partir de dois grupos: os cinco que obtiveram maior Ideb em 2007, e os cinco que apresentaram maior evolução do Ideb de 2005 para 2007. No primeiro grupo estão Aratuba, Boa Viagem, General Sampaio, Ipu e Martinópolis. No segundo grupo, Catunda, Jijoca de Jericoacoara, Mucambo, São Gonçalo do Amarante e Sobral.

A metodologia utilizada orientou-se pela análise ‘dos aspectos positivos’ na gestão escolar e educacional em função de uma investigação mais detalhada acerca dos fatores que compuseram o Ideb de cada escola e município, o que favoreceu uma busca mais efetiva dos elementos que contribuíram para a elevação desse indicador.

1. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

O Ideb é composto por resultados do fluxo – taxa de aprovação – e por resultados de desempenho – proficiência na Prova do Brasil – em Língua Portuguesa e Matemática no 5º e no 9º anos do ensino fundamental. É considerado pelo Ministério da Educação (Mec) um importante instrumento para a avaliação da qualidade do trabalho prestado pelas escolas e pelos sistemas de ensino. Foi instituído oficialmente pelo Decreto n. 6.094, de 24/04/2007, que dispõe:

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

Este Decreto instituía o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, mais popularmente conhecido por Plano de Desenvolvimento da Educação, ou simplesmente PDE, estabelecendo vinte e oito diretrizes com metas a serem alcançadas pelos entes da federação, sendo o Ideb o principal indicador a ser utilizado na aferição do cumprimento das metas, conforme exposto no parágrafo único do referido Decreto.

Conforme o entendimento do Ministério da Educação, através do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep),

O indicador proposto 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. (FER-NANDES, 2007, p. 16)

Fernandes esclarece ainda que é possível às escolas a elevação do seu resultado de Ideb através da aprovação automática. Contudo, essa prática teria limites pequenos, além de implicações no que ele denomina de “taxa de retorno”, ou seja: o quanto esse acréscimo positivo na taxa de aprovação poderá compensar, considerando a possibilidade de baixos resultados no momento da avaliação de aprendizagem do aluno.

Conforme Saviani (2009),

é esse índice que se constitui no recurso técnico por excelência para monitorar a implementação do PDE, definir e redefinir metas, orientar e reorientar as ações programadas, e avaliar os resultados, etapa por etapa, em todo o período de operação do Plano, que se estenderá até o ano de 2022 (p. 35)

Ainda conforme Saviani (*idem*),

O que confere caráter diferenciado ao Ideb é a tentativa de agir sobre o problema da qualidade do ensino ministrado nas escolas de educação básica, buscando resolvê-lo. E isso veio ao encontro dos clamores da sociedade, diante do fraco desempenho das escolas à luz dos indicadores nacionais e internacionais de desempenho dos alunos (p. 31).

Camargo, Pinto e Guimarães (2008), por sua vez, afirmam que os indicadores que compõem o Ideb — taxa de aprovação e nota na Prova Brasil — estão pouco associados à melhoria da qualidade do ensino. Para esses autores,

Falta ao Ideb uma dimensão que leve em conta os insumos educacionais (qualificação dos professores, recursos colocados à disposição dos alunos etc.). Da maneira como o índice está montado, ao invés de investir em medidas de longo prazo que sabidamente melhoram a qualidade do ensino, os municípios, para não verem minguar o repasse de recursos do governo federal, tendem a adotar medidas cosméticas, ou mesmo a valer-se de fraude.
[...]

Outro grande problema do Ideb é que a sua lógica leva inevitavelmente ao estabelecimento de *ranking* entre municípios e entre escolas. Ao contrário do que acontece em outros Países onde os resultados dos testes são ponderados levando-se em conta o perfil socioeconômico dos alunos e o tamanho das escolas (dois fatores com forte influência nos resultados) o Mec divulga simplesmente as notas sem esse cuidado mínimo (p. 831).

Consideramos o Ideb um avanço como instrumento de publicização dos resultados do serviço prestado pela escola à população que a financia, por meio dos impostos que paga. Na prática cotidiana, perceberemos uma movimentação muito intensa, quer seja das escolas, quer seja dos sistemas de ensino, no sentido de alcançar e superar as suas metas estabelecidas para o Ideb, de modo que os componentes curriculares avaliados por intermédio da Prova Brasil constituem, em muitos casos, a atual referência em termos de currículo.

A redução da matriz de referência da Prova Brasil aos componentes curriculares Língua Portuguesa e Matemática é uma limitação atual da sistemática de avaliação dos resultados da educação básica brasileira da qual resulta o Ideb. Essa redução tem se reproduzido nas escolas. Constatamos práticas nas escolas cearenses que privilegiam esses componentes curriculares em detrimento dos demais, com fins exclusivos de alcance ou de superação das metas estabelecidas para o Ideb.

Compreendemos que há sinais de que a referida limitação tem sido percebida, tanto que está contemplada na estratégia 7.4 do Projeto de Lei n. 8.035/2010, que estabelece a proposta de Plano Nacional de Educação para o período 2011-2020, e destaca:

Aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental e incorporar o exame nacional de ensino médio ao sistema de avaliação da educação básica.

Entendemos esse movimento como mais um dos esforços de superação das dificuldades e das limitações, no sentido de vencer os desafios do que uma corrida pela competitividade entre escolas e/ou sistemas de ensino. Durante a pesquisa de campo, realizada nos municípios cearenses selecionados, não foram percebidas, de forma explícita, situações que caracterizassem a mobilização pelo alcance dos resultados na perspectiva de eliminação ou de superação dos demais pares. Na verdade, as grandes discrepâncias observadas nos resultados de escolas da mesma rede de ensino, que levavam a situações de iniquidades gritantes, tinham explicações em outras variáveis intra e extra escolares, mas não na competitividade.

O Ideb, como um primeiro indicador desse porte e natureza, ainda oferece limitações, conforme apontam os autores mencionados. Contudo, acreditamos que contribuições e críticas serão salutares com vistas ao aperfeiçoamento permanente da ferramenta, de forma que ela venha a traduzir, de maneira mais fidedigna, a realidade que representa.

2. Ideb nos municípios: aprovação ou aprendizagem?

A tabela 1 apresenta dados e indicadores socioeconômicos dos municípios em foco, organizados em dois grupos: os de maior Ideb em 2007, e os de maior evolução no período 2007-2009. Consideramos a população, o total de domicílios, o PIB per capita, a Receita Municipal, o Recurso Público por habitante e o Índice de Desenvolvimento Humano, que serão comentados adiante.

Tabela 1 — Dados e Indicadores Socioeconômicos dos municípios.

Condição	Município	População (2010)*	PIB Per Capita (R\$ 2007)**	Recurso Público por Habitante (Mil)	IDH (2000)
Maior Evolução	Aratuba	11.529	3.980	1,31	0,633
	Boa Viagem	52.521	2.862	0,97	0,611
	General Sampaio	6.216	2.961	1,83	0,606
	Ipu	40.300	3.194	0,64	0,670
	Martinópolis	10.220	1.975	1,30	0,583

Condição	Município	População (2010)*	PIB Per Capita (R\$ 2007)**	Recurso Público por Habitante (Mil)	IDH (2000)
Maior Ideb	Catunda	9.951	2.605	1,25	0,628
	Jijoca de Jericoacoara	17.002	2.935	1,03	0,623
	Mucambo	14.102	2.544	1,23	0,629
	São Gonçalo do Amarante	43.947	13.714	1,33	0,683
	Sobral	188.271	9.908	1,54	0,699

Fontes: * = IBGE; ** = IPECE

Quanto à população dos municípios, percebemos uma variação tanto no grupo de maior Ideb quanto no de maior evolução. No primeiro grupo, General Sampaio apresenta a menor população, 6.216 habitantes; e Boa Viagem a maior, 52.521 habitantes. Os três municípios intermediários (Martinópole, Aratuba e Ipu), no que se refere ao total de habitantes, aproximam-se do primeiro ou do segundo caso.

Ainda quanto ao total de habitantes, o segundo grupo é ainda mais diverso. A menor população está em Catunda, 9.951 habitantes, enquanto que a maior está em Sobral, 188.271 habitantes. Dos três municípios intermediários (Mucambo, Jijoca de Jericoacoara e São Gonçalo do Amarante), dois se aproximam do primeiro, e um se posiciona numa situação mediana, distante dos dois extremos.

Estes dados nos permitem concluir que o número de habitantes do município não é determinante para o resultado do Ideb.

O PIB (soma de todas as riquezas produzidas, considerando os setores comércio, indústria e serviços) per capita mede a relação entre a produção de riqueza, por habitante, e ajuda a definir o grau de desenvolvimento do local. No primeiro grupo, o PIB per capita mais baixo é o de Martinópole (R\$ 1.975,00) e o mais alto foi observado em Aratuba (R\$ 3.980,00).

No segundo grupo percebemos duas realidades. Em um extremo encontramos Sobral e São Gonçalo do Amarante, com valores de PIB mais elevados. Neste último, a elevação é justificada pela instalação de zona portuária em sua região. Em Sobral, a forte concentração populacio-

nal, caracterizando uma região metropolitana, contribui para a elevação do indicador. Nesses dois municípios, o PIB *per capita* se aproxima ao do Brasil no período (R\$ 13.515,00). Nos demais casos, o indicador sinaliza a desigualdade social a que está exposta a população do nordeste brasileiro. Os valores se aproximam mais do menor PIB registrado no País (R\$ 1.813,17)

Considerando que em municípios de pequeno porte a economia local gira em torno dos recursos públicos, analisamos a relação entre o total de receitas da prefeitura em um ano (2008) e o número de habitantes. Esse dado pode sinalizar o esforço da administração local na obtenção de receitas para o atendimento às demandas. No primeiro grupo, de maior evolução, constatamos maior diversidade. A menor arrecadação por habitante ocorre em Ipu (R\$ 640,00) e a maior foi registrada em General Sampaio (R\$ 1.830,00).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é constituído por indicadores de educação, longevidade e renda. Percebemos uma situação de proximidade dos municípios nos dois grupos. Dentre os municípios de maior evolução, o de menor IDH foi Martinópolis, com 0,583. O IDH mais elevado foi o de Ipu, com 0,670. No segundo grupo, o menor IDH foi observado em Jijoca de Jericoacoara, e o maior foi constatado em Sobral, 0,699.

No cruzamento dos dados do segundo grupo constatamos que Sobral, que tem a maior população, obteve a maior receita pública por habitante, e, também o maior IDH. O maior PIB per capita foi observado em São Gonçalo do Amarante, em função da instalação do Porto do Pecém neste município.

Nos demais casos, do primeiro ou do segundo grupos, com maiores ou menores indicadores, a situação de variação constatada nos permite fazer relações entre os dados apresentados e o resultado do Ideb. Os elementos apontados nos provocam reflexão em torno dos esforços desenvolvidos pelos sistemas e escolas para o alcance do Ideb e o limite deste frente às desigualdades sociais. Nesse sentido, percebemos nos mu-

nicípios, em especial nos do Norte e do Nordeste brasileiro, situações de exclusão social, de desemprego, de subemprego, e de outras formas de dependência e de heteronomia.

Alcançando as metas estabelecidas para o Ideb em todas as escolas do País, teremos resolvido o problema da desigualdade social? A essa indagação, a resposta exige outras abordagens e esforços que precisam ser desenvolvidos, para além das políticas educacionais.

A respeito da evolução do Ideb, organizamos a apresentação conforme os grupos de cada município. Os cinco primeiros municípios apresentaram a maior evolução do Ideb de 2005 para 2007; os cinco seguintes foram os que obtiveram maior Ideb em 2007.

Um aspecto que chama a atenção nos dados sobre o Ideb é a diversidade das redes de ensino. Há uma variação muito intensa da quantidade de escolas e um número muito reduzido destas na participação da Prova Brasil. A tabela 2 apresenta o número de alunos, de estabelecimentos e de escolas com Ideb nas redes municipais, no ano de 2009.

Tabela 2 — Alunos, total de estabelecimentos municipais e número de escolas que participaram do Ideb em 2009, por município

Condição	Município	Alunos*	Escolas Municipais (2009)**	Escolas com Ideb em 2009***
Maior Evolução	Aratuba	3.614	11	1
	Boa Viagem	12.322	149	4
	General Sampaio	2.209	20	1
	Ipu	9.135	61	9
	Martinópolis	3.193	25	4
Maior Ideb	Catunda	3.373	19	1
	Jijoca de Jericoacoara	4.121	21	1
	Mucambo	3.872	22	1
	São Gonçalo do Amarante	10.053	34	9
	Sobral	34.950	61	20

Fontes: * = Diário Oficial da União; ** = IPECE; *** = Inep

Conforme mostra a tabela, o município de Boa Viagem atende a 12.322 alunos em 149 escolas. Sobral atende a quase o triplo em menos da

metade de escolas. Os números sugerem que, com exceção de Sobral, Aratuba e São Gonçalo do Amarante, os municípios ainda não organizaram as suas redes de ensino. Assim, atendem um quantitativo reduzido de alunos em um número elevado de estabelecimentos, provavelmente em turmas multisseriadas, o que pode comprometer o tratamento equitativo a que o aluno tem direito. Diferenças entre os resultados de cada escola, quando houver, serão analisadas adiante.

As tabelas 3 a 15 mostram dados relativos às escolas de cada município, com resultados das taxas de aprovação e das notas na Prova Brasil em Língua Portuguesa e em Matemática, para os anos de 2005 e 2007. Assim como resultados do Ideb, inclusive o obtido em 2009.

2.1. Aratuba

No município de Aratuba apenas a EMEF Maria Júlia Pereira Batista obteve Ideb nos anos de 2005 e 2007. Conforme apresentado na tabela 1, a taxa de aprovação permaneceu a mesma nos dois períodos (0,96). Contudo, percebe-se avanço considerável nos resultados de aprendizagem, tanto em Matemática (de 151,20 em 2005 para 179,08 em 2007), equivalente a 18%, quanto em Língua Portuguesa (de 146,02 em 2005 para 161,14 em 2007). Pode-se concluir que, no período, o progresso no Ideb do município é devido aos resultados de aprendizagem demonstrados na Prova Brasil (Tabela 03).

Tabela 3 — Aratuba: Taxas de Aprovação, Notas na Prova Brasil e Ideb, anos iniciais, 2005-2009, por escola

Escola	Taxa de Aprovação 2005	Taxa de Aprovação 2007	Nota Prova Brasil 2005		Nota Prova Brasil 2007		Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009
			Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa			
M ^a Julia P. Batista	0,96	0,96	0,92	146,02	179,08	161,14	3,4	4,1	4,0

Fonte: Inep

2.2. Boa Viagem

Na primeira edição do Ideb (2005) o município de Boa Viagem estava entre os 1000 piores do Brasil, tendo sido considerado prioritário pelo Ministério da Educação para o recebimento de apoio.

Apenas uma única escola (EEF Maria Dias) participou da composição do Ideb no período. A taxa de aprovação evoluiu de 0,62 em 2005 para 0,84 em 2007, o que representa 35%. As aprendizagens evoluíram em Matemática de 171,11 para 188,52 (10%) e em Língua Portuguesa de 164,95 para 175,54 (6%), conforme mostra a Tabela 4.

Tabela 4 — Boa Viagem: Taxas de Aprovação, Notas na Prova Brasil e Ideb, anos iniciais, 2005-2009, por escola

Escola	Taxa de Aprovação 2005	Taxa de Aprovação 2007	Nota Prova Brasil 2005		Nota Prova Brasil 2007		Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009
			Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa			
Criança Feliz	0,64	-	152,16	138,28	-	-	2,2	-	4,2
Filomena U. Viana	-	0,75	-	-	149,42	138,38	-	2,5	4,2
Dep. Maria Dias	0,62	0,84	171,11	164,95	188,52	175,54	2,6	4,0	4,2
Mirian B. Fialho	0,52	-	162,94	158,05	-	-	2,0	-	3,7

Fonte: Inep

Aprofundando a investigação, de acordo com cada um dos três componentes do Ideb, e considerando o progresso em todos eles, fica claro que o grande impulsionador da evolução do Ideb no município foi a taxa de aprovação que cresceu 35%, enquanto a aprendizagem cresceu apenas 10% em Matemática e 6% em Língua Portuguesa.

Também merece destaque nesse município os resultados obtidos pelas escolas. Considerando-se o ano de 2005 e a disciplina de Matemática, verifica-se significativa diferença nos resultados obtidos pela Escola Dep. Maria Dias (171,11) em relação à escola Criança Feliz (152,16). No ano de 2007, as diferenças de performance ocorrem entre as escolas Dep. Maria Dias e a escola Filomena U. Viana, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática. Essa variação deveria chamar a atenção dos gestores educacionais e escolares, no âmbito local, na perspectiva de replicação

dos efeitos positivos e de controle sobre os determinantes negativos dos resultados.

2.3. General Sampaio

O município de General Sampaio também estava situado entre os 1000 piores resultados de Ideb do País em 2005, tendo sido, da mesma forma que o anterior, considerado prioritário pelo Ministério da Educação.

Uma única escola participou da composição do Ideb nos 2 períodos: a EMEF José Bezerra Filho. Ali, a taxa de aprovação evoluiu de 0,61 para 0,93 (52%) e as aprendizagens cresceram em Matemática de 164,50 para 180,74 (9,9%) e em Língua Portuguesa de 151,25 para 168,98 (11,72%). Do mesmo modo que município anterior fica explícito que, embora com algum crescimento nos índices do rendimento escolar (9,9% e 11,7%), o grande impulsionador do Ideb do município no período foi o crescimento da taxa de aprovação (52%). Veja-se tabela 5.

Tabela 5 - General Sampaio: Taxas de Aprovação, Notas na Prova Brasil e Ideb, anos iniciais, 2005-2009, por escola

Escola	Taxa de Aprovação 2005	Taxa de Aprovação 2007	Nota Prova Brasil - 2005		Nota Prova Brasil - 2007		Idéb 2005	Idéb 2007	Idéb 2009
			Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa			
José B. Filho	0,61	0,93	164,50	151,25	180,74	168,98	2,4	4,2	3,4

Fonte: Inep

2.4. Ipu

No município de Ipu, cinco escolas participaram da composição do Ideb de 2005-2007. Os dados nos permitem observar algumas situações problemas, como o decréscimo, em 10% na taxa de aprovação da Escola João de Paula Belém e o crescimento, em taxa bem inferior às demais, na Escola Abílio Martins, o que sugere ausência de monitoramento nessa dimensão. As situações específicas de crescimento ou de decréscimo dessas escolas estão demonstradas na tabela 6.

Essas situações se reforçam nos dados dos indicadores de desempenho, tanto em Matemática quanto em Língua Portuguesa, com resultados bem distintos das demais escolas. Em Matemática, o crescimento das duas escolas mencionadas, respectivamente, foi de apenas 5% e 8% e em Língua Portuguesa foi de 7% e -3,2%, respectivamente.

Tabela 6 - Ipu: Evolução das taxas de aprovação e das notas na Prova Brasil, anos iniciais, nas escolas que participaram do Ideb, nos anos 2005-2007

	Escola	2005	2007	Crescimento
Aprovação	João de Paula Belém	0,71	0,64	-10,00%
	Abdias Montim de Sousa Torres	0,56	0,76	35,77%
	Mons. Francisco F. de Moraes	0,57	0,77	35,00%
	Abílio Martins	0,67	0,72	7,00%
Matemática	João de Paula Belém	141,15	148,87	5,00%
	Abdias Montim de Sousa Torres	143,58	185,19	29,00%
	Mons. Francisco F. de Moraes	145,58	166,84	14,00%
	Abílio Martins	141,81	153,78	8,00%
Língua Portuguesa	João de Paula Belém	138,47	148,58	7,00%
	Abdias Montim de Sousa Torres	131,7	158,54	20,00%
	Mons. Francisco F. de Moraes	147,67	154,81	4,00%
	Abílio Martins	136,01	131,56	-3,20%

Fonte: Inep

Os dados na tabela 6 apresentados nos levam a concluir que também nestes casos o maior impulsionador do crescimento do índice foi a taxa de aprovação, mas, agora, em grau bem menos elevado que nos casos anteriores.

A comparação dos resultados obtidos pelas escolas nas provas de Língua Portuguesa e de Matemática, em 2005, nos permite perceber uma certa aproximação. Destaque positivo deve ser dado para a Escola Maria Lúcia Sampaio, em 2005, que tanto na primeira quanto na última disciplina, superou as demais. Ver tabela 7.

Em 2007 percebemos uma ampliação do distanciamento entre as escolas em relação aos resultados da prova de Matemática, conforme mostra a tabela 7. A menor proficiência foi a da Escola Gonçalo S. Martins (148,34), e a maior foi a da Escola Maria Eunice M. Aragão (188,18). Con-

vém destacar que as escolas João de Paulo Belém e Abílio S. Martins, por repetidas vezes, estão com os piores resultados, entre todas, o que sinaliza cuidados a serem adotados.

Tabela 7 - Ipu: Taxas de Aprovação, Notas na Prova Brasil e Ideb, anos iniciais, 2005-2009, por escola

Escola	Taxa de Aprovação 2005	Taxa de Aprovação 2007	Nota Prova Brasil 2005		Nota Prova Brasil 2007		Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009
			Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa			
Gonçalo S. Martins	-	0,76	-	-	148,34	135,10	-	2,5	-
João de Paulo Belém	0,71	0,64	141,15	138,47	148,87	148,58	2,2	2,3	-
Maria L.Sampaio	0,65	-	159,42	158,69	-	-	2,5	-	-
Mundo Encantado	-	0,87	-	-	171,39	162,32	-	3,6	4,6
Abdias M. S.Torres	0,56	0,76	143,58	131,70	185,19	158,54	1,7	3,3	4,3
Moacir Alves Timbó	-	0,59	-	-	168,03	159,74	-	2,4	3,9
Profa. Mª V. C. Melo	-	0,71	-	-	167,90	156,89	-	2,8	3,8
Mons. Fcº F. Moraes	0,57	0,77	145,58	147,67	166,84	154,81	2,0	3,1	3,7
Pedro C. da Silva	-	0,75	-	-	170,47	135,97	-	2,8	3,5
Mª Eunice M Aragão	-	0,72	-	-	188,18	165,82	-	3,3	3,5
João S. de Araújo	-	0,73	-	-	165,94	140,88	-	2,7	3,3
Abílio Martins	0,67	0,72	141,81	136,01	153,78	131,56	2,1	2,4	3,1

Fonte: Inep.

2.5. Martinópolis

Em Martinópolis, três escolas participaram da configuração do Ideb para o período 2005-2007. A decomposição dos fatores que o compõem, nessas escolas, será analisado nas tabelas 8 e 9. Nesse município o crescimento do Ideb deve-se, principalmente, aos resultados de aprendizagem, comprovados pelos estudantes por meio da Prova Brasil. Ressalva deve ser feita à Escola Chico Mendonça, onde a aprovação evoluiu 15% enquanto que o nível de aprendizagem pouco cresceu — 9% em Matemática e 5% em Língua Portuguesa.

Tabela 8 — Martinópolis: Evolução das Taxas de Aprovação e das Notas na Prova Brasil, anos iniciais, nas escolas que participaram do Ideb, nos anos 2005-2007.

	Escola	2005	2007	Evolução
Aprovação	Florenço Batista Fontinele	0,81	0,92	13,50%
	P José Roberto	0,91	0,9	-1,00%
	Chico Mendonça	0,71	0,82	15,00%
Matemática	Florenço Batista Fontinele	159,86	199,29	24,60%
	P José Roberto	165,08	195,56	18,60%
	Chico Mendonça	161,25	176,09	9,00%
Língua Portuguesa	Florenço Batista Fontinele	147,05	173,66	18,00%
	P José Roberto	168,71	178,83	6,00%
	Chico Mendonça	156,45	165,68	5,00%

Fonte: Inep

Convém destacar que a diferença dos resultados obtidos pelas escolas em 2005 em Matemática não é tão elevada. O mesmo não ocorre em Língua Portuguesa, quando observamos a proficiência de 147,05 na Escola Florenço Batista Fontinele, resultado este bastante inferior ao da escola P. José Roberto que obteve 168,71.

Tabela 9 — Martinópolis: Taxas de Aprovação, Notas na Prova Brasil e Ideb, anos iniciais, 2005-2009, por escola

Nome da Escola	Taxa de Aprovação 2005	Taxa de Aprovação 2007	Nota Prova Brasil 2005		Nota Prova Brasil 2007		Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009
			Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa			
Florenço Batista	0,81	0,92	159,86	147,05	199,29	173,66	3,0	4,5	-
Pe. Jose Roberto	0,91	0,90	165,08	168,71	195,56	178,83	3,8	4,5	5,3
Chico Mundoca	0,71	0,82	161,25	156,45	176,09	165,68	2,8	3,6	4,8
Pe. Emilio Serafim	-	0,81	-	-	171,09	163,39	-	3,4	4,1
João Ricardo	-	0,83	-	-	174,44	176,05	-	3,7	3,4

Fonte: Inep

Em 2007, a diferença em Matemática se aproxima dos 30 pontos entre as escolas Chico Mendonça e Florenço Batista Fontenele. Em Língua Portuguesa essa diferença é reduzida, e o destaque positivo agora é destinado à escola P. José Roberto.

2.6. Catunda

O município de Catunda obteve o Ideb de 2005 com a participação de uma única escola, a EMEF São Zacarias, e o de 2007 com participação da escola Filomena Belarmina Nau. Veja-se a tabela 10.

Tabela 10 — Catunda: Taxas de Aprovação, Notas na Prova Brasil e Ideb, anos iniciais, 2005-2009, por escola.

Nome da Escola	Taxa de Aprovação 2005	Taxa de Aprovação 2007	Nota Prova Brasil 2005		Nota Prova Brasil 2007		Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009
			Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa			
Filomena B. Nau	-	0,90	-	-	196,45	160,05		4,2	-
São Zacarias	1,00	-	153,81	152,64	-	-	3,7		3,7

Fonte: Inep

Observando-se os dados, constata-se que a taxa de aprovação decresceu de 1,00 para 0,90 (-10%) e a aprendizagem cresceu em Matemática de 153,81 para 196,45 (27,75%), e em Língua Portuguesa, de 152,64 para 160,05 (4,8%). Aqui fica explícito que, apesar do declínio no indicador de fluxo, os resultados de aprendizagem foram positivos, embora em escolas diferentes.

2.7. Jijoca de Jericoacoara

O Ideb de 2007 de Jijoca de Jericoacoara foi calculado a partir da Escola José Dionísio de Sousa (Tabela 11). Ali a taxa de aprovação evoluiu de 0,88 para 0,95 (8%) e o resultado de aprendizagem em Matemática cresceu de 167,51 para 191,17 (14%) e em Língua Portuguesa de 167,30 para 180,52 (8%). Fica evidente que o crescimento do Ideb nesse município deve-se principalmente à aprendizagem dos alunos, conforme os resultados obtidos na Prova Brasil.

Tabela 11 - Jijoca de Jericoacoara: Taxas de Aprovação, Notas na Prova Brasil e Ideb, anos iniciais, 2005-2009, por escola.

Nome da Escola	Taxa de Aprovação 2005	Taxa de Aprovação 2007	Nota Prova Brasil 2005		Nota Prova Brasil 2007		Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009
			Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa			
Igardene F. Araujo	-	0,96	-	-	177,09	163,04		4,1	
José D. de Sousa	0,88	0,95	167,51	167,30	191,17	180,52	3,7	4,6	5,1

Fonte: Inep

Em Jijoca de Jericoacoara também é possível observar a diferença nos resultados das escolas no ano de 2007. Tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática, a escola José Dionísio de Sousa apresentou resultados superiores em relação à escola Igardene F. Araujo.

2.8. Mucambo

Também no município de Mucambo, a evolução do Ideb no período de 2005-2007 foi observada por meio da participação de uma única escola, a EEIEF Elze Mendes Aguiar (Tabela 12). Ali a aprovação subiu de 0,77 para 0,84 (9%), a aprendizagem em Matemática evoluiu de 166,70 para 192,93 (15%), e em Língua Portuguesa o crescimento foi de 166,40 para 180,32 (8%).

Tabela 12 — Mucambo: Taxas de Aprovação, Notas na Prova Brasil e Ideb, anos iniciais, 2005-2009, por escola.

Nome da Escola	Taxa de Aprovação 2005	Taxa de Aprovação 2007	Nota Prova Brasil 2005		Nota Prova Brasil 2007		Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009
			Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa			
Elze M. Aguiar	0,77	0,84	166,70	166,40	192,83	180,32	3,2	4,1	4,5

Fonte: Inep

Nesse município a aprendizagem foi o principal impulsionador do crescimento do Ideb. Embora ela tenha se dado em patamares medianos (15% e 8%), considerados os demais municípios do grupo, ainda assim,

foi suficiente para colocar o município entre os melhores Ideb do Ceará, no período.

2.9. São Gonçalo do Amarante

A evolução do Ideb em São Gonçalo do Amarante no período 2005-2007 foi observada em oito escolas cujos fatores estão discriminados na tabela 13.

Tabela 13 — São Gonçalo do Amarante: Evolução das Taxas de Aprovação e das Notas na Prova Brasil, anos iniciais, nas escolas que participaram do Ideb, nos anos 2005-2007.

Escola	Aprovação			Matemática			Língua Portuguesa		
	2005	2007	Evolução	2005	2007	Evolução	2005	2007	Evolução
Maria Socorro Gouveia	0,88	0,94	6,00%	161,89	188,58	16,00%	168,58	180,96	7,00%
Adelino Alcântara Filho	0,81	0,98	20,00%	164,32	213,66	30,00%	159,4	182,71	14,00%
Manoel Pereira Barros	0,9	0,98	8,00%	175,56	183,31	4,00%	170,09	12,69	-4,00%
Euclides Pereira Gomes	0,88	0,95	8,00%	182,21	200,64	10,00%	183,02	177,88	-3,00%
Tasso Jereissati	0,91	0,96	5,00%	171,59	187,9	9,00%	167,86	175,97	4,00%
Dona Filomena Martins	0,88	0,95	8,00%	171,7	206,37	20,00%	160,97	171,84	6,00%
Odete S. de Azevedo	0,92	0,97	5,00%	169,9	179,86	5,00%	162,46	159,86	-1,00%
Porfírio de Araújo	0,84	0,82	9,00%	171,89	188,03	9,00%	166,93	164,65	-1,00%

Fonte: Inep

Aqui, alguns aspectos chamam a atenção. Primeiro, o fato de todas as escolas terem evoluído na taxa de aprovação e na aprendizagem em Matemática. O mesmo não ocorre nos resultados de Língua Portuguesa, em que 4 escolas apresentam um decréscimo no período, o que pode sinalizar algum problema a ser resolvido no tratamento destinado ao ensino da disciplina. Depois, o fato de os resultados obtidos pela EEF Adelino Alcântara Filho serem superiores aos das demais escolas, em todos os aspectos. Essa situação sugere a existência de aspectos positivos a serem destacados no que se refere à gestão da escola.

Se dividirmos os totais obtidos em cada fator pelo total de escolas, constataremos que os resultados positivos obtidos pelo município devem-se principalmente às notas do desempenho em Matemática e, em segundo, aos resultados da taxa de aprovação. A média dos resultados em Língua Portuguesa foi pouco significativa em relação aos demais aspectos analisados.

Constatamos que, também no caso desse município, o resultado do Ideb em 2007 deveu-se principalmente à aprendizagem dos estudantes e, que, de modo inusitado, ela ocorreu mais acentuadamente em Matemática, quando o comum é um êxito maior em Língua Portuguesa. Veja-se tabela 14.

Tabela 14 — São Gonçalo do Amarante: Taxas de Aprovação, Notas na Prova Brasil e Ideb, anos iniciais, 2005-2009, por escola.

Nome da Escola	Taxa de Aprovação 2005	Taxa de Aprovação 2007	Nota Prova Brasil 2005		Nota Prova Brasil 2007		Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009
			Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa			
Ester P.Barroso	-	0,97	-	-	177,14	161,24	-	4,1	-
Maria S.Gouveia	0,88	0,94	161,89	168,58	188,58	180,96	3,6	4,5	-
Adelino A. Filho	0,81	0,98	164,32	159,40	213,66	182,71	3,3	5,3	5,5
Manoel P.Barros	0,90	0,98	175,56	170,09	183,31	162,69	4,0	4,3	5,3
Euclides P.Gomes	0,88	0,95	182,21	183,02	200,64	177,88	4,2	4,8	5,2
T.Jereissati	0,91	0,96	171,59	167,86	187,90	175,97	3,9	4,6	5,0
Filomena Martins	0,88	0,95	171,70	160,97	206,37	171,84	3,7	4,8	4,5
Odete Azevedo	0,92	0,97	169,60	162,46	179,86	159,86	3,8	4,2	4,4
João P Magalhães	-	0,94	-	-	185,94	168,46	-	4,3	4,1
Porfirio Araujo	0,84	0,92	171,89	166,93	188,03	164,65	3,6	4,2	3,8
Leonice Brasileiro	-	0,92	-	-	180,19	155,56	-	3,9	3,7

Fonte: Inep

Observamos, ainda, a diferença nos serviços prestados pelas escolas. Em 2005, em Matemática, o menor resultado foi o da Escola Maria S. Gouveia, com 161,89 pontos. A maior nota foi obtida pela escola Euclides P. Gomes, com 182,21 pontos. Em Língua Portuguesa, o menor resultado

foi o da escola Adelino A. Filho, com proficiência de 159,40. O destaque positivo também foi destinado à escola Euclides P. Gomes (183,02).

Em 2007 duas escolas que participaram da Prova Brasil pela primeira vez apresentaram os menores resultados do município, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática. São elas, a Ester P. Barroso e a Leonice Brasileiro. Tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática, o melhor resultado foi o da Escola Adelino A. Filho, justamente a que, em 2005, obteve o pior resultado nessa disciplina. Essa evolução sugere alguma intervenção da gestão local para a superação de dificuldades.

2.10. Sobral

No município de Sobral, 16 escolas participaram da evolução do Ideb 2005-2007, conforme tabelas 15 e 16.

Os dados de Sobral traduzem certo equilíbrio nas taxas de aprovação e crescimento considerável nas taxas de aprendizagem, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática. Na primeira, os maiores crescimentos foram de 30% e 28%, respectivamente, nas escolas 1º de Maio e Raimundo P. Gomes, e, na última, as mais altas evoluções foram de 22% e 20%, respectivamente, nas escolas 1º de Maio, Paulo Aragão e Raimundo P. Gomes.

Tabela 15 - Sobral: Evolução das Taxas de Aprovação e das Notas na Prova Brasil, anos iniciais, nas escolas que participaram do Ideb, nos anos 2005-2007

Nome da Escola	Taxa de Aprov 2005	Taxa de Aprov 2007	Evolução (%)	Nota Prova Brasil - 2005			Nota Prova Brasil - 2007		
				Mate-mática 2005	Mate-mática 2007	Evolu-ção (%)	Língua Portu-guesa	Língua Portu-guesa	Evolu-ção (%)
Primeiro de Maio EIEEF	0,98	1	2,00	164,81	215,23	30,00	167,06	200,66	20,00
Paulo Ara-gão EF	0,91	0,98	7,00	160,41	191,15	19,00	156,65	188,24	20,00
Raimundo P. Gomes EIEEF	1	0,99	-1,00	159,73	204,47	28,00	157,64	193,63	22,00
Gerardo R. de Albuquer-que	0,97	0,94	-3,00	162,97	187,15	14,00	166,14	184,35	10,00
Jose Parente Prado EF	0,94	0,98	4,00	164,82	186,48	13,00	154,97	183,56	18,00
Mocinha Ro-drigues EF	0,97	0,97	0,00	180,56	205,66	13,00	176,25	199	12,00

Nome da Escola	Taxa de Aprov 2005	Taxa de Aprov 2007	Evolução (%)	Nota Prova Brasil - 2005			Nota Prova Brasil - 2007		
				Mate-mática 2005	Mate-mática 2007	Evolução (%)	Língua Portuguesa	Língua Portuguesa	Evolução (%)
Dinorah T.Ramos EIEEF	0,91	0,96	5,00	166,61	188,18	12,00	161,29	177,81	10,00
Netinha Castelo EF	0,95	0,96	1,00	161,72	187,98	16,00	153,54	177,48	15,00
Osmar de Sa Ponte EIEEF	0,93	0,95	2,00	161,46	188,95	17,00	157,99	176,17	11,00
Emílio Sennidim EIF	0,95	0,97	2,00	168,36	184,48	-5,00	168	175,76	4,00
Pe. Osvaldo Chaves EFEEI	0,93	0,97	4,00	162,51	192,76	18,00	154,01	181,05	17,00
Raul Monte EEF	0,96	0,95	-2,00	170,05	202,13	18,00	171,24	190,75	11,00
Traiano de Medeiros EIEEF	0,91	1	9,00	173,53	197,9	14,00	162,15	186,67	15,00
Mª do Carmo Andrade EIF	0,95	0,93	-3,00	168,51	194,31	15,00	172,54	193,44	12,00
Antenor Napolini EFEEI	0,83	0,94	13,00	177,26	206,4	16,00	164,99	186,49	13,00

Fonte: Inep

A tabela 16 apresenta os dados de todas as escolas do município de Sobral que participaram do Ideb nesses anos.

Tabela 16 — Sobral: Taxas de Aprovação, Notas na Prova Brasil e Ideb, anos iniciais, 2005-2009, por escola

Nome da Escola	Taxa de Aprovação - 2005	Taxa de Aprovação - 2007	Nota Prova Brasil - 2005		Nota Prova Brasil - 2007		Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009
			Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa			
Primeiro de Maio	0,98	1,00	164,81	167,06	215,23	200,66	4,1	5,7	7,6
Silvana M. dos Santos	0,99	-	206,25	195,53	-	-	5,4	-	7,6
Paulo Aragão	0,91	0,98	160,41	156,65	191,15	188,24	3,5	4,9	7,2
Raimundo P. Gomes	1,00	0,99	159,73	157,64	204,47	193,63	3,9	5,3	7,2
Gerardo R. Albuquerque	0,97	0,94	162,97	166,14	187,15	184,35	4,0	4,6	7,0
Jose Parente Prado	0,94	0,98	164,82	154,97	186,48	183,56	3,7	4,7	6,9
Renato Parente	-	0,97	-	-	179,78	169,82	-	4,3	6,9

Nome da Escola	Taxa de Aprovação - 2005	Taxa de Aprovação - 2007	Nota Prova Brasil - 2005		Nota Prova Brasil - 2007		Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009
			Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa			
Sem. Carlos Jereissati	0,93	0,97	180,88	178,75	192,19	183,32	4,4	4,8	6,5
Dinorah Tomaz Ramos	0,91	0,96	166,61	161,29	188,18	177,81	3,7	4,6	6,5
Netinha Castelo	0,95	0,96	161,72	153,54	187,98	177,48	3,7	4,6	6,4
Joaquim Barreto Lima	-	0,96	-	-	190,21	189,63	-	4,9	6,3
Osmar de Sa Ponte	0,93	0,95	161,46	157,99	188,95	176,17	3,6	4,5	6,3
Emílio Sendim	0,95	0,97	168,36	168,00	184,48	175,76	4,0	4,5	6,3
Padre Osvaldo Chaves	0,93	0,97	162,51	154,01	192,76	181,05	3,6	4,8	6,3
Raul Monte	0,96	0,95	170,05	171,24	202,13	190,75	4,2	5,0	6,2
Trajan de Medeiros	0,91	1,00	173,53	162,15	197,90	186,67	3,8	5,1	6,2
Mª Yedda F. F. Montalvern	-	0,99	-	-	183,87	180,03	-	4,7	6,1
Mª do Carmo Andrade	0,95	0,93	168,51	172,54	194,31	193,44	4,1	4,8	6,0
Antenor Naspolini	0,83	0,94	177,26	164,99	206,40	186,49	3,6	5,0	6,0

Fonte: Inep

Em Sobral também constatamos diferenças nos resultados dos trabalhos das escolas. Em 2005 o melhor resultado foi obtido pela Escola Silvana M. dos Santos, tanto em Matemática quanto em Língua Portuguesa (206,25 e 195,53 pontos respectivamente). Os piores resultados nessas mesmas disciplinas foram os das Escolas Raimundo P. Gomes (159,73) e Netinha Castelo (153,54).

Em 2009, o melhor resultado foi obtido pela Escola 1º de Maio, tanto em Matemática quanto em Língua Portuguesa (215,23 e 200,66). Os piores resultados também foram observados em uma mesma escola, esta participante do Ideb pela primeira vez — a Escola Renato Parente (179,78, e 169,82). Esses dados explicitam a desigualdade nos resultados de aprendizagem nas escolas de uma mesma rede, o que deve direcionar o

questionamento em relação à efetividade da gestão educacional e escolar locais.

3. Conclusões

Pelo exposto em relação aos dez municípios analisados, pudemos observar que o crescimento no Ideb ou deu-se em função da aprendizagem dos conteúdos de Língua Portuguesa e de Matemática, mensurados por meio da Prova Brasil, ou em função das taxas de aprovação.

No quadro 1 apresentamos, de forma sintética, o motivo predominante do crescimento do Ideb entre 2005 e 2007 para cada município. Em referência aos cinco municípios que apresentaram maior evolução do Índice no período, 3 tiveram a aprendizagem dos alunos como o principal impulsionador do resultado (Boa Viagem, General Sampaio e Ipu). De modo inverso, outros dois municípios desse grupo, Aratuba e Martinópolis, tiveram na aprovação o motivo da elevação desse Índice.

Entre os municípios que obtiveram maior Ideb em 2007, os de Catunda, Jijoca de Jericoacoara, Mucambo, São Gonçalo do Amarante e Sobral foram os que tiveram na aprendizagem dos alunos o motivo que mais contribuiu para a elevação desse indicador. Vale ressaltar que a aprendizagem inclui os resultados de Língua Portuguesa e de Matemática, e, quando há mais de uma escola, consideramos a média entre todas elas.

Quadro 1 – Motivo da Evolução do Ideb 2005-2007, por município.

Condição	Município	Motivo	
		Aprovação	Aprendizagem
Maior Evolução no Ideb 2005-2007	Aratuba		X
	Boa Viagem	X	
	General Sampaio	X	
	Ipu	X	
	Martinópolis		X
Maior Ideb 2007	Catunda		X
	Jijoca de Jericoacoara		X
	Mucambo		X
	São Gonçalo do Amarante		X
	Sobral		X

Fonte: Inep

Podemos inferir que a evolução do Ideb no período 2005-2007 nos municípios de Aratuba, Martinópolis, Catunda, Jijoca de Jericoacoara, Mucambo, São Gonçalo do Amarante, Sobral deveu-se predominantemente ao desempenho dos alunos nas provas de Língua Portuguesa e de Matemática. Vale ressaltar que nos três municípios onde este fato não foi preponderante (Boa Viagem, General Sampaio e Ipu) foram percebidas situações de aprendizagem dos estudantes. Tal fato faz com que o crescimento no indicador não seja caracterizado exclusivamente por aprovação automática.

Destaque deve ser dado à diversidade do tamanho das redes, ora com número muito elevado de escolas, ora com número reduzido, o que pode gerar formas de atendimento bastante diferenciadas e efeitos diversos na aprendizagem dos alunos.

Também chama a atenção as diferenças, em alguns casos consideráveis, entre os melhores e os piores resultados da Prova Brasil nos municípios com mais de uma escola participante. Este fato sugere problemas com a gestão do sistema municipal e escolar e traz efeitos negativos para a garantia do direito de todos os estudantes serem tratados de forma equitativa.

Merece preocupação a situação frequentemente constatada de redução do currículo aos conteúdos de Língua Portuguesa e de Matemática, com repetições diversas da simulação da Prova Brasil, objetivando o alcance da meta de Ideb. Também merece preocupação o otimismo com que tem sido encarado o Ideb pelas escolas, como se o seu alcance contínuo fosse suficiente para erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Embora não tenha sido objeto deste trabalho a decomposição do Ideb de 2009, ainda assim colocamos em cada tabela esse indicador, ao lado dos correspondentes aos anos de 2005 e 2007, na perspectiva de possibilitar leituras acerca da continuidade dos resultados positivos.

Os resultados do Ideb em 2009 foram menores do que os de 2007 nos municípios de Aratuba, General Sampaio, Catunda. Houve apenas

uma escola em cada município participando da composição do Índice. Em Martinópolis, das quatro escolas participantes, três superaram o Ideb de 2007 e uma não obteve esse êxito. Em São Gonçalo do Amarante, das nove escolas participantes, quatro superaram o resultado do período anterior, e outras quatro obtiveram resultado inferior.

Resultados crescentes em todas as escolas no que se refere ao Ideb de 2009 foram obtidos por Boa Viagem (quatro escolas), Ipu (nove escolas), Jijoca de Jericoacoara (uma escola), Mucambo (uma escola) e Sobral (19 escolas. Merece destaque, neste último município, o fato de todas as escolas já haverem, em 2009, superado a meta nacional de Ideb estabelecida para o ano de 2021, o que sinaliza a adoção de políticas efetivas e bastante positivas.

Referências

BRASIL. (2011). Câmara dos Deputados. *Projeto de lei nº 8.035/2010*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4AB8962120D5F2499CD3F00F045EED30.node1?codteor=831421&filename=PL+8035/2010> Acesso em 13/06.

CAMARGO, R. B. de. PINTO, J. M. de R. GUIMARÃES, J. L. (2008). Sobre o Financiamento no Plano de desenvolvimento da Educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 125, p.817-839, set/dez.

FERNANDES, R. (2007). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília. Mec/Inep.

SAVIANI, D. (2009). *PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do Mec*. Campinas, SP: Autores Associados.

GESTÃO EDUCACIONAL E RESULTADOS NO IDEB: UM ESTUDO DE CASO EM DEZ MUNICÍPIOS CEARENSES¹¹

Eloisa Maia Vidal
Sofia Lerche Vieira

Este trabalho teve origem no estudo realizado em 10 municípios do estado Ceará integrantes da amostra do projeto aprovado pelo Edital n. 01/2008 — Capes/Inep/Secad do Programa Observatório da Educação. As análises e os estudos do projeto do Observatório tomaram como referência cinco municípios em que os resultados do Ideb nas séries iniciais do ensino fundamental apresentaram maior evolução de 2005 para 2007 e cinco municípios que apresentaram maior resultado no ano 2007.

Neste trabalho procuramos observar o comportamento dos resultados do Ideb nas séries iniciais e finais do ensino fundamental nos referidos municípios. O pressuposto de análise consiste em observar até que ponto a gestão municipal tem uma visão sistêmica para a sua rede educacional, atuando na melhoria do desempenho dos alunos nas duas etapas do ensino fundamental. O estudo trabalha com dados quantitativos obtidos em bases de dados nacionais como as do Ideb, as do Inep, e com dados qualitativos provenientes de pesquisa de campo realizada nos 10 municípios da amostra do projeto Observatório da Educação. A compilação e comparação dos dois tipos de dados fornecem indícios mais consistentes sobre como vem sendo implementada a gestão da educação municipal.

11 Artigo submetido e aprovado para apresentação na VI Reunião da ABAVE - 2011, em Fortaleza, no período de 31 de agosto a 2 de setembro.

Gestão da educação pós-LDB

A gestão da educação brasileira se caracteriza como uma ação compartilhada pelos três entes federados (União, Estados e Municípios) prevista no artigo 211 da Constituição Federal de 1988. Com a publicação da LDB de 1996, a concepção de descentralização dos serviços educacionais foi fortalecida. As competências e obrigações da União em relação ao sistema educacional brasileiro estão expressas nos artigos 8º e 9º da LDB; as do Estado estão estabelecidas no artigo 10, enquanto as obrigações do Município com a educação estão explicitadas no artigo 11 da mesma lei.

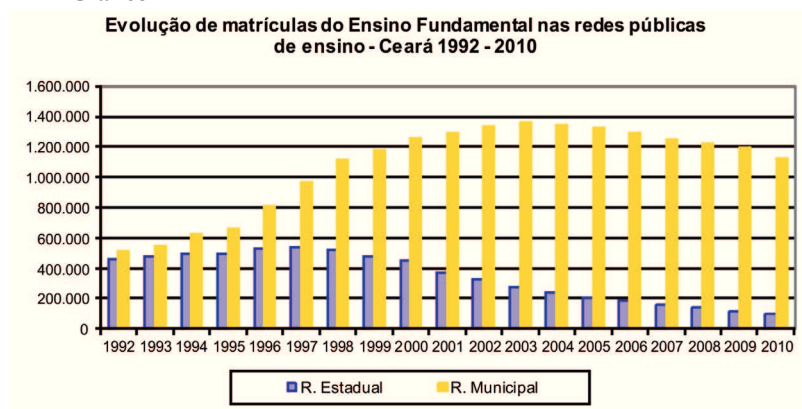
No sistema de delegação de competências para oferta de educação pública, cabe ao Município a responsabilidade exclusiva pela oferta de educação infantil, sendo o ensino fundamental responsabilidade compartilhada entre município e estado e o ensino médio de responsabilidade do Estado.

A implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em 1998 criou um ambiente favorável para que os municípios assumissem a oferta integral do ensino fundamental, uma vez que a grande maioria deles, especialmente os do Nordeste, tem uma expressiva parcela de suas receitas dependente de repasses constitucionais ou de transferências legais. Ao assumir a oferta do ensino fundamental o município aumentaria sua receita com o recebimento de recursos provenientes do Fundef, fato auspicioso para as finanças municipais.

O Ceará foi um dos estados da federação a adotar uma política de municipalização do ensino fundamental imediata e acelerada, o que levou a um acentuado crescimento da matrícula municipal associado a duas variáveis: inclusão de novos alunos no sistema escolar e transferência de alunos da rede estadual para as redes municipais.

Os dados apresentados no gráfico 1 permitem observar o comportamento das matrículas do ensino fundamental no período 1992 – 2010 e constatar que a migração de alunos da rede estadual para as redes municipais inicia-se de forma contundente a partir de 1998.

Gráfico 1



Observando ainda os dados do gráfico 1, constata-se que enquanto a oferta da rede municipal cresce de forma contínua até 2003, apresentando depois comportamento sujeito à evolução da estrutura demográfica, as matrículas da rede estadual continuam decrescendo em percentuais bastante expressivos desde 1999 até 2010. Neste ano, a oferta da rede estadual representa apenas 7,9% da matrícula pública, o que significa afirmar que os municípios respondem por 92,1% da oferta de ensino fundamental público. Em números absolutos, a rede estadual responde por apenas 6.342 matrículas nas séries iniciais e por 89.851 matrículas nas séries finais.

O processo de descentralização da oferta educacional, delegando competências de gestão administrativa, financeira e pedagógica a subsistemas que atendem a um determinado recorte geográfico, no caso, o município, representou um desafio do ponto de vista prático, acima de tudo porque não houve uma preparação prévia para tal.

A motivação financeira propiciada pelo Fundef criou um clima político que arrastou consigo a possibilidade de uma crítica mais efetiva sobre as deficiências de natureza técnicas e pedagógicas das equipes municipais. Assim, a municipalização do ensino fundamental foi efetivada, independentemente das condições de oferta dos serviços educacionais. Naquele momento, o tema da qualidade da educação não se coloca como central.

No entanto, desde os anos 1990, aspectos relacionados à eficácia da gestão educacional no âmbito municipal têm sido abordados pela literatura em política educacional no Brasil. Nesse período, os municípios estudados apresentavam histórico de sucesso em algum dos indicadores coletados, via de regra, por meio do Censo Escolar, como taxa de aprovação, distorção idade/série, taxas de evasão e abandono, perfil de formação docente, ou critérios relacionados a reputação na gestão municipal, como ampliação da oferta, sucesso na articulação com pais e comunidade, gestão democrática com ativa participação dos conselhos escolares.

Pode-se afirmar que as primeiras investigações em torno do conceito de qualidade são realizadas de modo a considerar indicadores de natureza subjetiva, com algumas variáveis quantitativas obtidas pelo Censo Escolar. Preocupações associadas à eficiência dos serviços educacionais, à qualidade dos gastos com educação e a indicadores de desempenho escolar não ocupam o foco das pesquisas de então.

Com a questão da municipalização do ensino fundamental posta, os pesquisadores mostram interesse pelo tema e resultados de investigações revelam que a contribuição da esfera local, explicitada por meio da gestão educacional no município, tem sido importante marco de inovações que contribuem para a melhoria da qualidade da educação. Estudos têm indicado que

iniciativas com grande potencial para causar impactos e transformações vêm ocorrendo no âmbito municipal, com a criação e implementação de novas ideias e soluções. Entre outras razões, isso se explica pelo fato de que no contexto local, devido à maior facilidade de se conhecer mais detalhadamente sua história, peculiaridades, limites e possibilidades, os promotores da inovação encontrariam melhores condições para lidar com os problemas enfrentados no decorrer do processo (BRASIL/Mec/UNICEF/UNDIME, 2008, p. 16).

Os avanços na criação de uma política de avaliação da educação brasileira fizeram com que, na década atual, o interesse pela temática da

educação municipal passasse a incorporar outros indicadores quantitativos provenientes de avaliação de larga escala, especialmente os que se referem a desempenho dos estudantes, e a princípios da administração pública tais como eficiência, eficácia e transparência.

No Brasil, o setor público se defronta com dificuldades estruturais para se regular e para ser regulado. A ideia da transformação induzida por mecanismos de “recompensa e punição”, presentes em algumas das iniciativas de uso dos resultados das avaliações sistêmicas, visando a difundir uma perspectiva transformadora na ação educacional impulsionada por forte estímulo à participação cidadã, implementada por algumas administrações populares, mostraram dificuldade de se estabilizar.

No que diz respeito à questão da qualidade, há razoável consenso, pelo menos entre pesquisadores da área, acerca da necessidade de se buscar um padrão mínimo de financiamento, um “custo aluno qualidade” que expressaria um conjunto de insumos necessários a um bom desenvolvimento do ensino.

Entretanto, o aporte de recursos mínimos e em condições de propiciar um ensino de qualidade, ainda que necessário, não é suficiente. A qualidade da educação é meta mais complexa e, provavelmente, objetivo alcançável apenas no médio e longo prazo.

Saeb, Ideb e a política de *accountability*

Somente a partir dos anos 1990 o Brasil passa a se preocupar com a criação de uma política nacional de avaliação, implantando o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Exame Nacional de Curso (ENC)¹², conhecido como “Provão”, para o ensino superior.

12 O Provão sofreu modificações, tendo evoluído para o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE). O ENADE integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e tem como objetivo aferir o rendimento dos alunos dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, suas habilidades e competências. Por tratar-se de um exame que avalia o ensino superior não será discutido aqui.

Esses instrumentos permitiram a construção de uma valiosa base de dados para a elaboração de diagnósticos precisos e detalhados sobre problemas relativos ao desempenho de estudantes brasileiros e sobre a política educacional em geral. Os resultados mostraram 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.

Uma das consequências da divulgação dos resultados das avaliações foi o aumento do processo de responsabilização pelos resultados, que ora elege os professores, ora os gestores, ora os dois pelo sucesso ou fracasso dos alunos, e a criação de mecanismos de incentivos simbólicos ou monetários que veem se acentuando cada vez mais na elaboração de programas e planos governamentais.

Importante destacar que no primeiro momento de criação dos sistemas de avaliação de larga escala, e neste caso estamos falando especificamente do Saeb, os resultados obtidos e divulgados não encontraram eco nos municípios, muito menos nas escolas, uma vez que eles não se viam nos resultados. É a partir dessa constatação que, em 2005, o Saeb vai passar por uma significativa reestruturação, permitindo a implantação de forma definitiva de uma política de *accountability* no País.

O termo *accountability* educacional é proveniente da língua inglesa e vem sendo traduzido como prestação de contas e responsabilização. Neste caso, a prestação de contas se refere ao processo pelo qual os sujeitos informam e/ou exigem informações acerca do uso dos recursos — financeiros, humanos, materiais — para a obtenção de um determinado objetivo. A responsabilização está intimamente associada à prestação de contas, uma vez que ser responsável por um processo ou por um resultado implica — sobretudo no setor público em uma sociedade democrática — em ter que prestar contas dos resultados e do uso dos recursos aplicados.

Para se implantar um sistema de *accountability* educacional são necessários, pelo menos, quatro elementos: informações, padrões, autoridade e consequências, sendo o último o mais importante e complexo do sistema, posto que o objetivo principal é melhorar a educação e não impor castigos. A política educacional brasileira mostra que se avançou muito nos últimos

anos no que diz respeito a esses quatro elementos e que vem se implantando, de forma gradativa e sutil, um sistema de *accountability*.

A experiência do Saeb tem sido avaliada como positiva e serviu para revelar os sérios problemas de qualidade enfrentados pela educação pública brasileira. Embora a metodologia de aplicação obedecesse a todos os padrões internacionais para o tipo de avaliação de sistema que este representava, o processo de publicização dos resultados não tinha impacto significativo junto às redes de ensino e escolas por estas não se reconhecerem nos resultados.

A reformulação do Saeb com a aplicação da Prova Brasil permite a discriminação dos resultados por escola e faz com que se possa dispor de um conjunto expressivo de informações a partir de padrões. As consequências podem ser observadas pelos programas, projetos e benefícios do próprio Mec onde são selecionadas as prioridades de atendimento a partir dos resultados de desempenho alcançados pelas escolas e rede de ensino no Saeb.

Em 2006 o Ministério da Educação cria o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica,

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 (4^a e 8^a séries do ensino fundamental e 3^a série do ensino médio) — com informações sobre rendimento escolar (aprovação) (FERNANDES, 2007).

A criação desse Índice teve como objetivo construir um padrão cujas variáveis pudessem ser desagregadas por sistemas de ensino e escolas, possibilitando que o processo de descentralização da educação adotado passasse a dispor de mecanismos de monitoramento e de avaliação consistentes.

Em termos brasileiros, certamente, representa uma mudança de paradigma, uma vez que nossa tradição em desenvolvimento de indicadores educacionais para uso em política educacional é pequena ou, quando muito, localizada em alguns setores técnicos.

A implementação de um indicador de ordem geral por parte do Ministério da Educação representa contribuição significativa por tornar o debate em torno de resultados do processo educativo mais transparente e objetivo e, portanto, passível de verificação, o que tem sido um problema de nossas políticas educacionais.

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 obtiveram melhorias substantivas nos seus sistemas educacionais o fizeram por meio da criação de uma política de *accountability* educacional consistente e permanente.

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 de este 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.

Recente estudo publicado pela McKinsey & Company denominado *How the world's most improved school systems keep getting better*¹³ mostra que na busca pela melhoria do desempenho dos alunos os sistemas escolares focalizam suas iniciativas em três vertentes – estrutura, recursos e processos. Embora as mudanças na estrutura e nos recursos sejam os mais visíveis socialmente, são nos processos que os sistemas aportam maiores recursos, aperfeiçoando a forma como a instrução é ministrada, muito mais do que modificando o conteúdo ensinado.

13 Disponível em: http://www.mckinsey.com/clientservice/Social_Sector/our_practices/Education/Knowledge_Highlights/~media/Reports/SSO/Education_Intro_Standalone_Nov24_Portuguese.ashx. Acesso em 22/04/2011)

Outro aspecto para o qual o estudo chama a atenção é o que se refere à combinação entre ‘exigência x persuasão’ no que tange ao cumprimento das reformas propostas; na maioria das situações, prevalece a primeira em detrimento da segunda¹⁴.

O estudo constata que seis intervenções são comuns a todos os estágios de desempenho ao longo da jornada de melhoria:

1. capacitação dos professores (em termos de habilidades de ensino) e de gestão dos diretores;
2. avaliação dos alunos;
3. aperfeiçoamento dos sistemas de dados;
4. facilitação das melhorias mediante a introdução de documentos de política e leis sobre educação;
5. revisão de normas e currículos; e
6. garantia de uma estrutura adequada de recompensa e remuneração para professores e diretores.

O estudo chama ainda a atenção para a continuidade da liderança no desencadeamento e na sustentação da reforma e destaca dois aspectos: o tempo de permanência ou longevidade da liderança e a formação de novas gerações.

Estudo de caso em 10 municípios do Ceará

Os resultados do Ideb apresentados neste estudo referem-se aos 10 municípios cearenses que compõem a amostra “Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos”.

14 Segundo o estudo, um sistema tende a utilizar a persuasão quando determinada mudança irá resultar em nítidos vencedores e perdedores; quando existem condições para trabalhar com prazos mais dilatados, a mudança desejada não é precursora de outras, o sistema e a liderança nacional atravessam um momento delicado em termos de credibilidade e estabilidade, e/ou a herança histórica do País dificulta a imposição de decisões *top down*.

A pesquisa classificou os 10 municípios com mais de 1.000 matrículas no ensino fundamental, séries iniciais, em duas categorias: os que apresentaram maior evolução no Ideb de 2005 para 2007 e os que apresentaram maiores Ideb em 2007, como mostram as tabelas 1 e 2.

Tabela 1 – Ceará: Municípios com maiores evolução no Ideb 2005/2007 nas séries iniciais do ensino fundamental

Nome do Município	Ideb 2005 (N x P)	Ideb 2007 (N x P)	Ideb 2009 (N x P)	Evolução Ideb 2005/2007	Evolução Ideb 2007/2009
ARATUBA	3,2	4,1	3,9	28,1%	-4,9%
BOA VIAGEM	2,4	3,8	4,1	58,3%	7,9%
GENERAL SAMPAIO	2,4	3,6	3,9	50,0%	8,3%
IPU	2,2	3,1	4,0	40,9%	29,0%
MARTINÓPOLE	3,0	4,0	4,4	33,3%	10,0%

Fonte: Inep

Os resultados do Ideb, séries iniciais, de três municípios em 2005 – Boa Viagem, General Sampaio e Ipu – colocou-os entre os 36 piores do Ceará e entre os 1.000 piores do Brasil, o que levou o Mec a elegê-los como municípios prioritários para o desenvolvimento de ações focalizadas na melhoria do Ideb. Esses municípios receberam recursos financeiros adicionais provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e consultoria técnica especializada para realização de um Plano de Ações Articuladas (PAR)¹⁵ com vistas a melhorar o Ideb. São eles, no conjunto dos cinco, os que apresentam maior evolução no período 2005/2007, embora apenas Ipu consiga manter uma performance de melhoria no período 2007/2009.

15 A ideia do Plano de Ações Articuladas (PAR) no seu nascedouro contemplava apenas os municípios considerados prioritários pelo Mec em função do baixo Ideb alcançado em 2005. Essa ação contou com a participação de um grupo de consultores contratados pelo Mec que visitava cada um dos municípios e, junto com a equipe local da SME e outros participantes, elaborava o PAR para ser desenvolvido pela gestão municipal, acompanhada por esta consultoria. A iniciativa não foi aplicada tal como originalmente concebida, mas a ideia do PAR se estendeu para todos os municípios.

Chama a atenção o município de Aratuba que apresenta queda no Ideb 2009 em relação a 2007 e Martinópolis, que mantém um comportamento evolutivo mais expressivo ao longo da aplicação dos exames.

A tabela 2 apresenta os dados relativos aos cinco municípios que obtiveram os melhores Ideb em 2007.

Tabela 2 – Ceará: Municípios com maiores Ideb 2005/2007 nas séries iniciais do ensino fundamental

Nome do Município	Ideb 2005 (N x P)	Ideb 2007 (N x P)	Ideb 2009 (N x P)	Evolução Ideb 2005/2007	Evolução Ideb 2007/2009
MUCAMBO	3,5	4,5	4,9	28,6%	8,9%
SAO GONCALO DO AMARANTE	3,8	4,5	4,7	18,4%	4,4%
JIOCA DE JERICOACOARA	3,7	4,4	4,9	18,9%	11,4%
SOBRAL	4,0	4,9	6,6	22,5%	34,7%
CATUNDA	3,5	4,4	4,0	25,7%	-9,1%

Fonte: Inep

Os dados permitem observar que, em quatro dos municípios com maiores Ideb, a evolução 2005/2007 foi maior que a de 2007/2009. O caso de Sobral é o único que foge à regra, mostrando uma variação no período 2007/2009 maior que no período anterior. Vale destacar que Catunda apresenta uma queda de desempenho em 2009.

De posse dos dados relativos ao período 2005/2007, foram realizadas as pesquisas de campo procurando identificar fatores explicativos que pudessem estar associados aos resultados alcançados por cada município. Depois de minuciosa análise das entrevistas e documentos obtidos em fontes primárias, podemos destacar alguns aspectos da política municipal de educação, quais sejam:

a) Há uma aceitação incondicional do Ideb. O índice passou a ser o elemento norteador, por excelência, da política municipal de educação. A gestão da educação municipal gira em torno da melhoria do Ideb nas escolas, e, para isso, as SME procuram estabelecer mecanismos de monitoramento das escolas. Houve um fortalecimento generalizado da dimensão

pedagógica nas SME, no entanto se percebe uma redução das propostas curriculares às matrizes da Prova Brasil.

b) Com raras exceções, é perceptível a baixa qualificação das equipes técnicas das SME, constatou-se a presença de serviços de assessoria contratados para implementar a política municipal de educação.

c) Na maioria dos municípios cearenses, a melhoria do Ideb está fortemente associada à evolução nos resultados no Indicador de Rendimento (Taxa de Aprovação).

d) De uma maneira geral, verificou-se que a política municipal de educação é dependente das políticas educacionais do Estado e da União, tanto no aspecto financeiro como no de planejamento das ações. Foi raro encontrar municípios com Plano Municipal de Educação (PME). As iniciativas em desenvolvimento, em geral, eram provenientes do Mec ou da Seduc.

e) Os gestores municipais são pouco afeitos à questão do financiamento da educação. Embora sejam ordenadores de despesas, não têm o controle dos gastos e muito menos dos procedimentos administrativos. Há uma clara dependência da Secretaria de Administração da Prefeitura, que controla o orçamento da educação e assume todos os procedimentos administrativos.

f) A qualidade do gasto público deixa muito a desejar. A prestação de contas de vários municípios apresenta descontinuidade nas despesas de algumas subfunções da educação, levando a indagações sobre a continuidade das mesmas. Em outros casos, inadequações na prestação de contas podem estar relacionadas à falta de qualificação técnica por parte das equipes municipais.

g) A continuidade administrativa ou política no município é aspecto fundamental para manter as mudanças implementadas. Nos municípios em que houve continuidade do gestor ou eleição de um sucessor alinhado politicamente com este, percebe-se uma maior competência técnica das equipes de gestão da SME, continuidade de programas e projetos.

Tais constatações se alinham com a tríade de iniciativas apontadas pelo estudo da McKinsey & Company (2010) que visam à melhoria do

desempenho dos alunos – estrutura, recursos e processos – e, de fato, as mudanças nos processos são as que mais chamaram a atenção dos pesquisadores.

O fortalecimento da dimensão pedagógica nos âmbitos da Secretaria Municipal de Educação e escolas criou as condições para o aperfeiçoando da instrução ministrada, no entanto, percebeu-se também que o conteúdo ensinado foi modificado, com a redução da matriz curricular e a supervalorização das matrizes da Prova Brasil, o que contraria os resultados obtidos no estudo citado.

Procurou-se analisar também os resultados do Ideb nas séries finais do ensino fundamental nesses municípios. As tabelas 3 e 4 mostram que o Ideb das séries finais do ensino fundamental em alguns municípios — Boa Viagem, Ipu, São Gonçalo do Amarante — é uma composição da oferta das duas redes (estadual e municipal) com prevalência da segunda. Em Sobral¹⁶, O Ideb é obtido de escolas da rede estadual e nos demais municípios ele é obtido em escolas exclusivamente municipais. Esses dados se coadunam com as informações apresentadas no tópico 2 sobre o processo de municipalização do ensino fundamental no Ceará.

Tabela 3 – Ceará: Ideb das séries finais dos municípios com maiores evoluções no Ideb 2005/2007 nas séries iniciais do ensino fundamental

Nome do Município	Rede	Ideb 2005 (N x P)	Ideb 2007 (N x P)	Ideb 2009 (N x P)	Evolução Ideb 2005/2007	Evolução Ideb 2007/2009
ARATUBA	MUNICIPAL	3,3	3,9	4,0	18,2%	2,6%
BOA VIAGEM	ESTADUAL	3,0	2,9	3,9	-3,3%	34,5%
BOA VIAGEM	MUNICIPAL	2,9	-	3,5	-	-
GEN. SAMPAIO	MUNICIPAL	2,5	3,6	3,5	44,0%	-2,8%
IPU	ESTADUAL	3,1	3,5	3,4	12,9%	-2,9%
IPU	MUNICIPAL	-	3,1	3,2	-	3,2%
MARTINOPOLE	MUNICIPAL	3,1	3,4	3,8	9,7%	11,8%

Fonte: Inep

16 Embora os dados divulgados pelo Inep em 2010 na planilha **divulgacao_8_serie-municipios-2009** constem informações sobre o Ideb de Sobral para a rede estadual e rede pública, quando se analisou a planilha **divulgacao_8_serie-escolas-2009**, não foi encontrada nenhuma escola da rede municipal.

Tabela 4 – Ceará: Ideb das séries finais dos municípios com maiores Ideb 2005/2007 nas séries iniciais do ensino fundamental

Nome do Município	Rede	Ideb 2005 (N x P)	Ideb 2007 (N x P)	Ideb 2009 (N x P)	Evolução Ideb 2005/2007	Evolução Ideb 2007/2009
CATUNDA	MUNICIPAL	3,0	3,1	3,2	3,3%	3,2%
JU DE JERICOACOARA	MUNICIPAL	3,5	4,4	4,7	25,7%	6,8%
MUCAMBO	MUNICIPAL	3,3	3,6	4,3	9,1%	19,4%
SAO G DO AMARANTE	ESTADUAL	3,6	4,0	4,2	11,1%	5,0%
SAO G DO AMARANTE	MUNICIPAL	3,8	4,3	4,4	13,2%	2,3%
SOBRAL	ESTADUAL	3,1	3,5	3,7	12,9%	5,7%
SOBRAL	PÚBLICA	3,3	3,5	4,0	6,1%	14,3%

Fonte: Inep

Dados do Censo Escolar 2010 informam que a matrícula da rede estadual nas séries finais do ensino fundamental nesses municípios são respectivamente 406, 40 e 274 alunos. Em Sobral, segundo dados do mesmo Censo, registra-se uma matrícula na rede estadual de 4.158 alunos, o que corresponde a 28,5% da matrícula total pública das séries finais do município. Do conjunto dos 10 municípios, Sobral é o único que ainda possui uma participação significativa da rede estadual na oferta dessa etapa de ensino.

Considerando os dados de matrículas conclui-se que a oferta de ensino fundamental na quase totalidade dos municípios é de inteira responsabilidade das Secretarias Municipais de Educação (SME), cabendo-lhes a gestão do sistema e o monitoramento dos resultados do Ideb nas séries iniciais e finais dessa etapa de ensino.

Quando se observam os resultados dos Ideb das séries finais, apresentados nas tabelas 3 e 4, pode-se constatar que, diferentemente dos resultados alcançados nas séries iniciais, aqueles não evoluíram com a mesma velocidade. Apenas General Sampaio e Jijoca de Jericoacoara registram crescimento expressivo nas séries finais no período 2005/2007 compatível com os das séries iniciais.

Quando se analisa o período 2005/2009 nas duas etapas do ensino fundamental em que são calculados o Ideb, se observa que os alunos de

4ª série, em 2005, encontram-se na 8ª série em 2009, o que torna possível observar a evolução destes sujeitos depois de 4 anos adicionais de escolaridade. Dos 10 municípios, 8 deles apresentam Ideb 2009 nas séries finais, maiores que os respectivos Ideb 2005 nas séries iniciais, o que indica melhorias em um ou nos dois indicadores que compõem o Ideb — aprovação e proficiência.

Os municípios de Sobral e Catunda apresentam Ideb 2009 nas séries finais menores que o Ideb 2005 nas séries iniciais do ensino fundamental. Esta situação parece bastante inusitada e cabe levantar algumas hipóteses em busca de uma explicação:

- Como analisar o desempenho dos alunos ao longo desses 4 anos de escolaridade?

- No caso de Sobral, o compartilhamento da oferta das séries finais é fator que dificulta o trabalho pedagógico de melhoria do Ideb? Embora os resultados obtidos nas séries iniciais sejam muito significativos, este trabalho não se estende às séries finais do ensino fundamental? Em que bases se estabelecem o regime de colaboração das duas redes – estadual e municipal? Quando observamos os resultados da Prova Brasil em 2009, constatamos que os resultados de Matemática da 4ª série (244,77) são superiores aos da 8ª série (228,75) e os de Língua Portuguesa são apenas 6,9% menor (218,24 x 233,38).

- O caso de Catunda, com queda do Ideb 2009 nas séries iniciais e finais, pode representar um indício de que as estratégias de intervenção adotadas pela SME para a melhoria do Ideb se mostraram ineficazes.

4. O nó górdio da melhoria de desempenho escolar

Embora a série histórica do Ideb tenha curta duração e ainda não permita análises mais consistentes, os depoimentos obtidos junto aos executores da política municipal de educação confirmam a importância que esse indicador vem adquirindo ao longo da sua existência. Permite tam-

bém constatar que, no campo da melhoria do desempenho dos alunos, as intervenções apontadas pela literatura internacional como capazes de assegurar a evolução do sistema escolar veem sendo realizadas, em maior ou menor grau pelas SME, em estágios e com condições muito variáveis, associadas às contingências financeiras de cada uma.

Apesar disso, o descompasso dos resultados leva a indagar se a ênfase na capacitação dos professores e na gestão dos diretores apontados pelos gestores municipais como fatores críticos de sucesso para a melhoria do Ideb nas séries iniciais, não está acontecendo para as séries finais ou se a complexidade do processo ensino-aprendizagem — professores especialistas, conteúdos curriculares mais aprofundados, metodologias mais adequadas à faixa etária das crianças, recursos pedagógicos específicos — faz com que os resultados sejam mais lentos.

Os dados permitem constatar que a evolução do Ideb nas séries finais não está se dando na mesma velocidade do crescimento do Ideb nas séries iniciais do ensino fundamental e os estudos até o momento realizados não permitem identificar variáveis que expliquem tal fato. Caberia, a partir das constatações deste estudo, desenvolver novas pesquisas em busca de explicações para esse fenômeno.

Referências

BRASIL. (2010) *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <<http://www.alep.pr.gov.br/system/files/corpo/Con1988br.pdf>>. Acesso em: 29/07.

BRASIL. (2010). *Lei n. 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acesso em: 29/07.

FERNANDES. R. (2007). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (Série Documental. Textos para Discussão, 26).

BRASIL/Mec/UNICEF/UNDIME. (2008). *Redes de aprendizagem*: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender.

BRASIL. (2008). *Desempenho dos alunos na Prova Brasil: diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino* / Suhas D. Parandekar, Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira e P. Amorim (Organizadores). – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

MCKINSEY & COMPANY (2010). http://www.mckinsey.com/clientservice/Social_Sector/our_practices/Education/Knowledge_Highlights/~media/Reports/SSO/Education_Intro_Standalone_Nov24_Portuguese.ashx

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DO CEARÁ: A BUSCA DE CONCILIAÇÃO ENTRE DESPESAS E QUALIDADE¹⁷

Sofia Lerche Vieira
Eloisa Maia Vidal

O tema financiamento da educação, para a grande maioria dos estudiosos da área tende 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 gestão educacional e escolar.

As principais fontes de recursos da educação pública provêm das três esferas governamentais: União, Distrito Federal e estados, e municípios. Os recursos financeiros para a educação constituem-se em receita vinculada, ou seja, estão previstos na própria Constituição Federal e na LDB, como se pode ver no seguinte texto:

A União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento,

17 Artigo submetido, aprovado e apresentado como Comunicação Oral no XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, em São Paulo, de 26 a 29 de abril de 2011.

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 n. 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), assim 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 n. 14/96, regulamentado pela Lei n. 9.424/96 e com vigência em todo o País a partir de 1998.

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 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 são a eles repassadas.

O Fundef não apenas contribuiu para significativa expansão dessa etapa de escolaridade, como também para a explicitação de 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 para 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 n. 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Medida Provisória n. 339, de 28 de dezembro do mesmo ano.

Entrando em vigor em 1º de janeiro de 2007, o novo Fundo substituiu o Fundef, tendo sido sancionado pela Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Com a aprovação da Emenda Constitucional n. 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. Em princípio, o governo federal exerce ação supletiva no financiamento da educação básica, com vistas a garantir 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. A Emenda n. 53/06 representa também um avanço na ação supletiva da União quando dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, conforme texto a seguir:

V. a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI. até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo;

VII. a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;

10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

VIII) a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo;

IX) os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União (BRASIL, 2006)

Essa ação supletiva teve grande impacto no financiamento da educação especialmente sobre os 9 estados do Nordeste. A tabela 1 mostra os valores, os recursos financeiros transferidos, via Fundef/Fundeb, para a rede estadual e redes municipais do Ceará, no período 1998 - 2009.

Tabela 1: Recursos provenientes dos Fundos para o estado e municípios do Ceará período 1998 - 2009

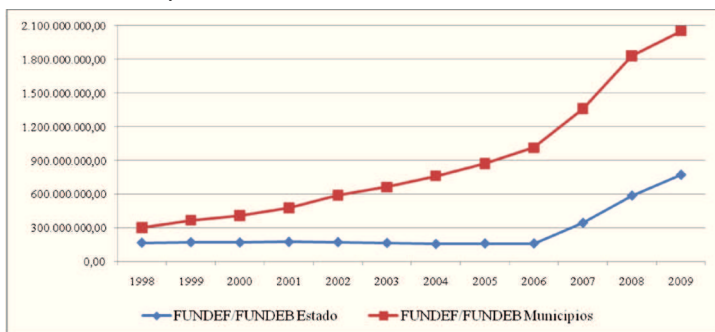
Ano	Fundef/Fundeb Estado	Fundef/Fundeb Municípios	% crescimento Estado	% crescimento Municípios
1998	167.057.485,86	300.992.140,55		
1999	171.922.167,58	366.843.164,40	2,9%	21,9%
2000	169.581.574,33	409.499.574,38	-1,4%	11,6%
2001	174.819.742,99	478.928.700,90	3,1%	17,0%
2002	172.783.533,96	588.961.445,74	-1,2%	23,0%
2003	165.348.647,15	662.623.337,12	-4,3%	12,5%
2004	156.527.203,73	761.399.184,67	-5,3%	14,9%
2005	160.954.141,76	871.219.562,47	2,8%	14,4%
2006	160.962.736,73	1.013.764.600,12	0,0%	16,4%
2007	343.758.612,76	1.360.938.933,32	113,6%	34,2%
2008	585.715.572,99	1.828.570.517,92	70,4%	34,4%
2009	770.471.329,73	2.051.425.344,31	31,5%	12,2%

Fonte: TC/CE

Considerando o último ano do Fundef (2006) e o primeiro do Fundeb (2007), constata-se que os recursos financeiros para o Estado teve um aumento de 113,6%. Há que se destacar também que os três primeiros anos de implantação do Fundeb representaram crescimentos sucessivos para os municípios de 34,2%, 34,4% e 12,2% respectivamente.

O gráfico 1 permite visualizar a curva ascendente de recursos que o Estado e os municípios tiveram com o advento do Fundeb.

Gráfico 1: Evolução dos recursos do Fundef/Fundeb - Ceará 1998 - 2009



1. Despesas com educação nos municípios

Este trabalho procura analisar o financiamento da educação nos municípios que foram selecionados para compor a amostra do Projeto Observatório da Educação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep - Edital n. 001/2008), uma pesquisa realizada por grupos vinculados a programas de pós-graduação *stricto-sensu* em educação. A iniciativa denominada *Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos* agrega pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP), instituição responsável pela coordenação geral do projeto; da Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD); e da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e tem duração de 24 meses.

O estudo pretende identificar fatores associados à melhoria do desempenho de estudantes do ensino fundamental de rede municipais medidos por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em São Paulo, Mato Grosso do Sul e Ceará. Em cada estado foram analisados dados quantitativos e qualitativos relativos a 10 (dez) municípios, subdividindo-se a amostra entre 5 (cinco) municípios com melhor desempenho absoluto e 5 (cinco) municípios com maior avanço nos resultados obtidos. No caso do Ceará, a pesquisa foi realizada nos municípios de São Gonçalo do Amarante, Sobral, Catunda, Jijoca de Jericoacoara, Boa Viagem, General Sampaio, Martinópolis, Ipu e Aratuba.

Todos os Países do mundo que optaram pela descentralização da oferta educacional, delegando competências de gestão administrativa, financeira e pedagógica a sub-sistemas que atendem um determinado recorte geográfico, criaram Mecanismos de avaliação e construíram padrões curriculares nacionais como forma de definir parâmetros de qualidade e estabelecer metas a serem atingidas pelo sistema como um todo.

Em 2006, o Ministério da Educação criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, “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)” (Inep, 2007). A criação desse índice tem como objetivo construir um padrão cujas variáveis possam ser monitoradas por sistemas de ensino e escolas, possibilitando que o processo de descentralização da educação em curso consiga dispor de mecanismos de avaliação consistentes.

Conforme dados divulgados pelo Ministério da Educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) cresceu em todas as etapas do ensino entre 2005 e 2009, superando as expectativas inicialmente definidas. Para além de conhecer o movimento do Ideb, o que certamente está a demandar estudos técnicos pertinentes, seja nas etapas ou redes de ensino, o propósito do Projeto Observatório da Educação é identificar iniciativas de políticas educacionais de municípios nos estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Ceará às quais possam ser atribuídas contribuições para alterar positivamente o Indicador.

O estudo em questão procura investigar se existe algum tipo de relação entre o crescimento dos recursos financeiros aplicados nos municípios no segmento educacional e os resultados do Ideb. Para tanto, utiliza-se das bases de dados disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM)¹⁸, além das informações do Inep relacionadas a matrículas e Ideb.

A tabela 2 mostra os recursos financeiros recebidos pelos municípios que tiveram maior evolução do Ideb (2005 – 2007) relativos ao Fundef/Fundeb no período 2002 – 2009, as despesas realizadas por ano no segmento educacional e o percentual entre as despesas totais registradas e os valores recebidos por meio dos fundos.

18 O Tribunal de Contas do Estado do Ceará possui uma valiosa base de dados sobre finanças municipais para consulta livre, com série histórica de 2002 até os dias atuais. Informações podem ser obtidas no site www.tcm.ce.gov.br.

Tabela 2: Relação entre recursos provenientes dos Fundos e despesas totais com educação nos municípios que apresentaram maior evolução do Ideb 2005 - 2007

Municípios	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ARATUBA (FUNDOS)	1.687.462,87	1.707.769,79	1.931.153,76	2.150.136,38	2.481.238,16	3.266.843,86	4.414.046,92	4.881.731,37
ARATUBA (TOTAL)	3.357.766,78	2.888.698,58	4.620.053,25	5.725.605,82	4.946.286,31	4.681.104,05	5.860.678,43	6.415.009,79
% despesas além FUNDOS	99,0%	69,2%	139,2%	166,3%	99,3%	43,3%	32,8%	31,4%
BOA VIAGEM (FUNDOS)	5.420.714,99	6.088.328,47	6.806.997,03	7.535.771,75	8.580.264,10	11.328.934,36	15.065.368,14	15.785.138,14
BOA VIAGEM (TOTAL)	9.066.433,16	9.371.950,74	9.858.088,71	10.735.877,43	12.450.858,67	15.502.850,87	18.954.049,98	19.949.394,33
% despesas além FUNDOS	67,3%	53,9%	44,8%	42,5%	45,1%	36,8%	25,8%	26,4%
CEN. SAMPAIO (FUNDOS)	759.680,84	817.797,19	882.969,78	1.078.654,08	1.251.759,03	1.769.461,21	2.566.579,11	3.013.235,11
CEN. SAMPAIO (TOTAL)	0,00 ¹	1.569.618,19	1.760.967,57	1.966.890,30	2.113.252,58	2.782.973,69	3.311.093,87	3.821.239,57
% despesas além FUNDOS		91,9%	99,4%	82,3%	68,8%	57,3%	29,0%	26,8%
IPU (FUNDOS)	3.125.059,79	3.410.484,82	3.794.978,97	4.412.763,35	4.835.866,01	6.579.818,32	9.522.284,98	11.043.873,26
IPU (TOTAL)	0,0 ²	1.795.085,18	6.218.328,59	7.790.388,59	8.284.689,34	10.179.948,23	13.924.545,89	13.453.670,70
% despesas além FUNDOS		-47,4% ³	63,9%	76,5%	71,3%	54,7%	46,2%	21,8%
MARTI. NOPOLE (FUNDOS)	1.111.645,28	1.270.340,83	1.485.171,11	1.797.341,93	1.960.894,17	2.731.973,77	3.705.730,65	4.163.776,85
MARTI. NOPOLE (TOTAL)	1.642.171,58	2.501.757,53	2.835.062,75	3.078.505,63	3.787.446,66	4.069.582,23	5.309.848,02	5.983.588,05
% despesas além FUNDOS	47,7%	96,9%	90,9%	71,3%	93,1%	49,0%	43,3%	43,7%

Fonte: TC/CE

Pode-se perceber, em todos os municípios, bastante irregularidade nos percentuais de investimentos extra-fundos de um ano para outro, fato que pode estar associado a um conjunto de medidas como

- descontinuidade de programas e projetos educacionais, por restrição financeira ou mudança de foco da política educacional;
- não obtenção de recursos de outras fontes federais ou estaduais, como projetos junto ao FNDE¹⁹ e outros órgãos públicos;
- mudança de gestão municipal e desestruturação da equipe da Secretaria Municipal de Educação, com prejuízos das fontes de captação em função de troca de equipes;
- gestão política do prefeito ou de deputados que conseguem recursos para apoiar iniciativas educacionais por meio de emenda parlamentar ou projetos aprovados em ministérios ou outros órgãos públicos;
- inclusão do município em algum programa/projeto federal que aporta recursos específicos para fins determinados;.

Importante destacar que, a partir da implantação do Fundeb, os percentuais de recursos extra-fundos aplicados pelos municípios apresentaram redução percentual significativa em relação aos anos anteriores, o que nos leva a inferir que o crescimento de recursos do Fundeb caminha numa velocidade maior que a capacidade de investimento dos municípios no segmento educacional ou que os municípios já atingiram o limite de investimento possível, restando agora manter-se no percentual que estabelece a Constituição Federal de 1988 que é de 25%.

A tabela 3 apresenta os valores provenientes dos Fundos recebidos ano a ano pelos cinco municípios que apresentaram melhores resultados no Ideb em 2007.

19 O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é “uma autarquia do Ministério da Educação que tem como missão prover recursos e executar ações para o desenvolvimento da educação, visando garantir ensino de qualidade a todos os brasileiros”. Os recursos do FNDE são direcionados aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e organizações não-governamentais para atendimento às escolas públicas de educação básica. (Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-missao-e-objetivos>)

Tabela 3: Relação entre recursos provenientes dos Fundos e despesas totais com educação nos municípios que apresentaram maiores Ideb no período 2005 - 2007

Municípios	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
MUCAMBO (FUN- DOS)	1.694.599,34	1.907.113,72	2.205.895,13	2.604.410,43	2.683.971,58	3.570.666,32	4.517.035,73	4.856.588,83
MUCAMBO (TOTAL)	1.619.275,20	1.060.707,56	3.155.359,78	4.125.941,17	4.509.656,22	5.443.140,47	6.440.736,13	7.033.487,22
% despesas além FUNDOS	-4,4% ⁴	-44,4% ⁵	43,0%	58,4%	68,0%	52,4%	42,6%	44,8%
SOBRAL (FUN- DOS)	11.421.393,24	12.955.376,80	13.889.486,63	15.995.903,75	18.971.208,35	25.096.675,93	35.557.052,37	43.501.069,98
SOBRAL (TOTAL)	0,0 ⁶	23.175.507,51	28.458.242,44	35.692.988,05	34.964.034,31	44.278.921,51	55.772.006,02	61.144.135,97
% despesas além FUNDOS		78,9%	104,9%	123,1%	84,3%	76,4%	56,9%	40,6%
SÃO CONÇALDO (FUN- DOS)	3.083.075,10	3.670.697,49	4.476.622,32	4.872.617,98	5.640.727,18	8.009.756,95	10.938.697,30	12.756.840,72
SÃO CONÇALDO (TOTAL)	4.709.545,76	5.481.760,86	6.121.472,39	7.266.407,11	8.720.866,60	10.754.854,03	13.547.819,81	15.602.033,77
% despesas além FUNDOS	52,8%	49,3%	36,7%	49,1%	54,6%	34,3%	23,9%	22,3%
CATUNDA (FUNDOS)	1.262.450,55	1.365.101,74	1.450.281,75	1.617.512,21	1.896.905,13	2.705.272,97	3.891.757,25	4.329.697,99
CATUNDA (TOTAL)	1.935.148,30	1.024.598,45	2.191.109,38	2.700.058,48	3.712.680,29	3.066.216,18	4.935.525,43	5.442.540,61
% despesas além FUNDOS	53,3%	-24,9% ⁷	51,1%	66,9%	95,7%	13,3%	26,8%	25,7%
JIJOCA (FUNDOS)	1.447.549,19	1.704.124,91	2.009.392,05	2.414.204,64	2.767.740,59	3.592.640,34	4.754.323,65	5.150.955,60
JIJOCA (TOTAL)	2.683.758,93	2.742.812,82	3.454.634,13	4.243.890,56	5.053.964,96	5.778.301,57	6.812.751,92	8.583.910,28
% despesas além FUNDOS	85,4%	61,0%	71,9%	75,8%	82,6%	60,8%	43,3%	66,6%

Fonte: TC/CE

Os dados da tabela 3 mostram que, em todos os municípios, há bastante irregularidade nos percentuais de investimentos extra-fundos de um ano para outro, mas um fato chama a atenção: em três dos municípios, os percentuais de recursos adicionais aportados na educação municipal depois da implantação do Fundeb continuam em patamares compatíveis com os dos anos anteriores. Em Catunda e São Gonçalo do Amarante, os percentuais de recursos adicionados aos valores do Fundeb situam-se nos mesmos percentuais dos municípios da tabela 2. Essa constatação permite refutar a hipótese, anteriormente levantada, de que os municípios atingiram o limite de investimentos possível.

Uma nova hipótese que pode vir a explicar o comportamento dos percentuais de investimentos de recursos extra-fundos pode estar relacionada ao planejamento, à priorização e à continuidade da política educacional municipal.

2. É possível falar de um custo-aluno qualidade?

Continuando a análise dos dados financeiros relativos aos dez municípios participantes da pesquisa do Observatório da Educação, procurou-se calcular o custo-aluno por ano para cada município. Este custo-aluno foi calculado a partir das despesas totais registradas pelo município no TCM e a partir da matrícula total do município obtida no Diário Oficial da União, coletada pelo Censo Escolar aplicado pelo Inep todo ano.

Os dados apresentados na tabela 4 e no gráfico 2 mostram o custo-aluno-ano para os cinco municípios que apresentaram maior evolução do Ideb séries iniciais 2005 – 2007.

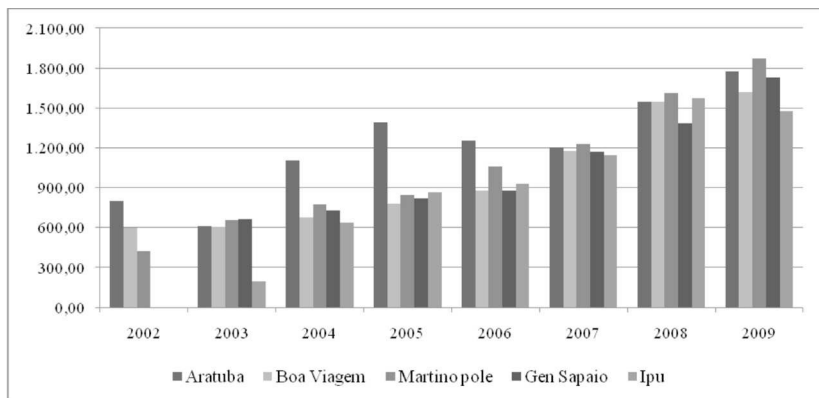
Tabela 4: Custo-aluno por ano nos municípios que apresentaram maior evolução do Ideb no período 2005 – 2007

Ano	Aratuba	Boa Viagem	Martinopole	Gen Sampaio	Ipu
2002	797,76	599,24	419,89	0,00	0,00
2003	609,56	607,62	654,91	663,69	194,67 ^a
2004	1.105,28	678,56	772,08	727,67	635,37
2005	1.393,77	780,39	844,58	818,51	862,72
2006	1.253,49	877,87	1.059,13	875,42	929,40

Ano	Aratuba	Boa Viagem	Martinopole	Gen Sampaio	Ipu
2007	1.200,59	1.179,46	1.230,97	1.169,81	1.144,46
2008	1.546,35	1.547,14	1.612,96	1.387,72	1.570,38
2009	1.775,04	1.619,01	1.873,97	1.729,85	1.472,76

Fonte: TC/CE

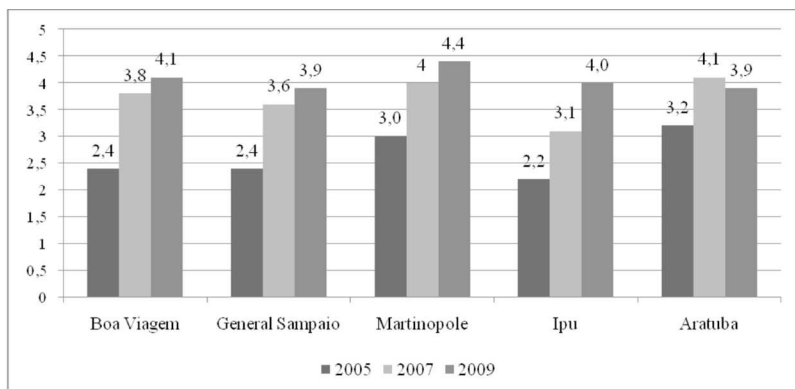
Gráfico 2: Custo-aluno nos municípios de maior evolução do Ideb (2005-2007)
séries iniciais do ensino fundamental



Analisando os dados apresentados no gráfico 2, percebe-se que o município de Aratuba tem um custo-aluno em 3 anos sucessivos (2004, 2005 e 2006) bastante diferenciados dos demais municípios. Observa-se também que o ano em que se registra maior equilíbrio no custo-aluno de todos os municípios é o de 2007, ano de implantação do Fundeb.

Em seguida buscaram-se, na base de dados do Inep, os resultados do Ideb obtidos por esses municípios nas séries iniciais do ensino fundamental, no período 2005 – 2009, como mostra o gráfico 3.

Gráfico 3: Ideb das séries iniciais do ensino fundamental dos municípios que apresentaram maiores evolução no período 2005 – 2009



Importante destacar que os resultados do Ideb séries iniciais de três municípios em 2005 — Boa Viagem, General Sampaio e Ipu — colocou-os entre os 36 piores do Ceará e entre os 1.000 piores do Brasil, o que levou o Mec a elegê-los como municípios prioritários para o desenvolvimento de ações focalizadas na melhoria do Ideb. Esses municípios receberam recursos financeiros adicionais provenientes do FNDE e consultoria técnica especializada para realização de um Plano de Ações Articuladas (PAR)²⁰ com vistas a melhorar o Ideb.

Chama a atenção o município de Aratuba que, apesar de ter apresentado uma redução no custo-aluno no ano 2007, voltou a ter crescimento nos investimentos, embora seu Ideb, em 2009, tenha apresentado redução em relação à medida anterior.

20 A ideia do Plano de Ações Articuladas (Par) no seu nascedouro contemplava apenas os municípios considerados prioritários pelo Mec em função do Ideb alcançado em 2005. Essa ação contou com a participação de um grupo de consultores contratados pelo Mec que visitava cada um dos municípios e junto com a equipe local da SME e outros participantes, elaborava o Par para ser desenvolvido pela gestão municipal, acompanhada por esta consultoria. A iniciativa não deu muito certo, mas a ideia do Par se estendeu para todos os municípios.

Os resultados do Ideb nos demais municípios apresentam comportamento crescente, fato que pode estar associado à evolução do custo-aluno, especialmente a partir de 2007, com a criação do Fundeb. Embora seja possível uma associação imediata, ela sozinha não explica a evolução do Ideb nesses municípios. É o que veremos quando analisarmos os dados que envolvem os dez municípios.

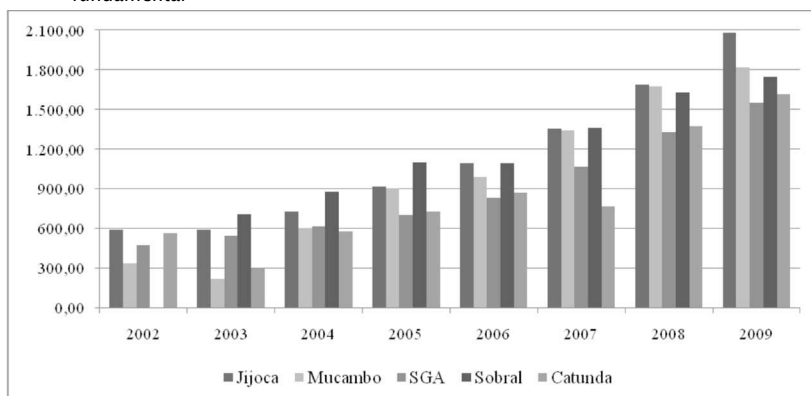
Continuando a análise dos dados financeiros relativos aos municípios participantes da pesquisa do Observatório da Educação, procurou-se calcular o custo-aluno por ano para os cinco municípios que apresentaram os melhores resultados no Ideb séries iniciais em 2007. Este custo-aluno foi calculado a partir das despesas totais registradas pelo município no TCM e da matrícula total do município obtida no Diário Oficial da União, coletada pelo Censo Escolar aplicado pelo Inep todo ano, como se encontra apresentado na tabela 5.

Tabela 5: Custo-aluno por ano nos municípios que apresentaram maiores Ideb em 2007

Ano	Jijoca	Mucambo	SGA	Sobral	Catunda
2002	588,54	334,77	473,08	0,00	567,66
2003	590,49	219,88	543,18	708,25	296,47
2004	730,83	606,80	618,52	880,92	578,28
2005	917,20	907,00	704,66	1.099,29	727,97
2006	1.092,99	992,01	832,30	1.092,93	870,30
2007	1.357,36	1.342,66	1.071,09	1.364,49	764,64
2008	1.686,74	1.675,09	1.330,44	1.626,67	1.372,89
2009	2.082,97	1.816,50	1.551,98	1.749,47	1.613,56

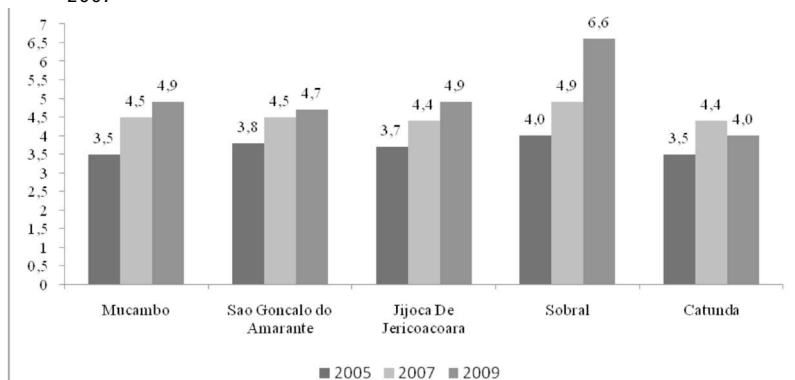
O gráfico 4 permite visualizar que em todos os municípios há crescimento sucessivo do custo-aluno-ano, com maiores percentuais desse crescimento se manifestando a partir da implantação do Fundeb. Os dados também mostram bastante irregularidade no custo-aluno entre os municípios, com destaque para o de Sobral, que, até 2006, apresenta um custo-aluno maior que os demais municípios. Esse fato pode explicar parte dos resultados obtidos pelo município quando da aplicação do Ideb 2005.

Gráfico 4: Custo-aluno nos municípios de maior Ideb séries iniciais do ensino fundamental



Quando observamos os dados do Ideb para os municípios registrados no gráfico 5, percebemos que Catunda foi o único que apresentou diminuição do Ideb em 2009, e Sobral foi o que mais cresceu no período 2005 – 2009. Os outros municípios apresentam uma curva de crescimento progressivo, Jijoca de Jericoacoara foi o que mais evoluiu no custo-aluno após a implantação do Fundeb.

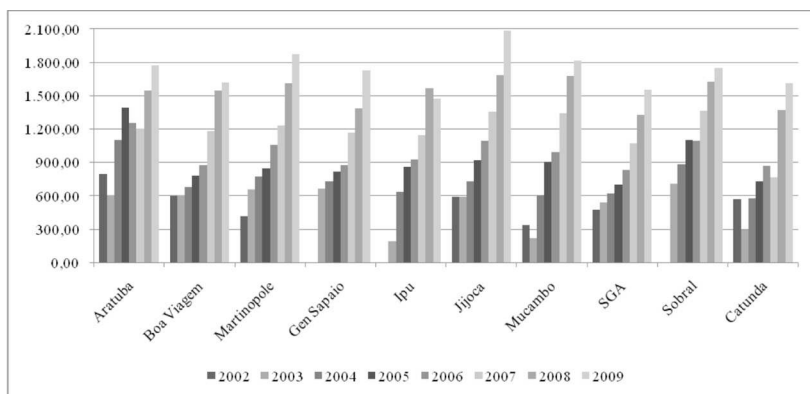
Gráfico 5: Ideb séries iniciais dos municípios que apresentaram maiores Ideb em 2007



Quando observado o custo-aluno dos dez municípios juntos (gráfico 6) no período 2002 – 2009, constata-se que municípios que apresen-

taram um padrão de crescimento do custo-aluno-ano, com valores muito similares, em anos anteriores, obtêm resultados no Ideb 2005 bastante distintos. Isso leva a crer que a relação entre o custo-aluno e a qualidade dos serviços educacionais oferecidos no município está condicionada à natureza, à eficiência e à eficácia dos gastos realizados pela gestão municipal.

Gráfico 6: Custo-aluno por ano nos dez municípios no período 2002 – 2009



Se analisarmos as despesas educacionais, considerando as diversas subfunções, percebemos o quanto a política municipal de educação sofre com a falta de planejamento. Os registros de despesas em algumas subfunções — educação infantil, educação especial e educação de jovens e adultos — se apresentam de forma aleatória e irregular, revelando comprometimento na qualidade do gasto público associado a

- falta de planejamento da política educacional municipal;
- falta de continuidade das prioridades educacionais selecionadas pelo município;
- irregularidade na alocação das despesas realizadas.

Importante destacar que esses três fatores podem ocorrer de forma isolada ou todos ao mesmo tempo; em qualquer um dos casos isso revela problemas de competência técnica das equipes gestoras da educação municipal.

As significativas diferenças observadas nos resultados do Ideb entre esses municípios podem ser explicadas, ao se considerar que a mesma quantidade de recursos pode estar, em alguns municípios, sendo aplicada em atividades que não impactem diretamente a aprendizagem e que em outros se conseguiu selecionar e eleger atividades que produziram resultados relevantes na aprendizagem dos alunos.

3. Conclusões preliminares

Ao discutirmos o tema financiamento da educação, deparamo-nos com um conjunto de variáveis que exigem análises complexas e nem sempre muito evidentes. O que se percebeu no estudo acerca do financiamento da educação básica nos dez municípios que compõem a amostra do projeto “Bons resultados do Ideb: estudos exploratório de fatores explicativos”, no Ceará, foi que, embora o crescimento dos recursos financeiros seja evidente, existem alguns fatores que impedem o estabelecimento de uma relação positiva entre o maior aporte de recursos e a melhoria dos serviços educacionais. Destaque-se entre esses fatores

- a falta de planejamento das políticas municipais de educação;
- o forte atrelamento da educação municipal à dimensão político partidária e a continuidade administrativa local;
- a existência de quadros profissionais sem um perfil mínimo de competência técnica atuando no âmbito municipal.

Depreende-se, assim, que os aclamados conceitos de eficiência e eficácia dos gastos públicos, postulados pela reforma do Estado brasileiro, implantada na década de 1990, ainda se coloca como um horizonte a ser alcançado e, no caso da política educacional, o impacto se manifesta em várias instâncias inclusive nos indicadores de desempenho da escola.

A ausência desses requisitos dificulta a implantação de uma política de *accountability* nos moldes propostos pelo Mec e penaliza de forma dramática justamente aqueles municípios mais pobres e mais frágeis.

Referências

FERNANDES, R. (2007). *Nota Técnica – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. Brasília: Inep. Disponível em: <<http://www.Inep.gov.br/>> Acesso em: 19/04.

OLIVEIRA, R. (2008). *Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos*. São Paulo, 2008. Projeto realizado no âmbito do Observatório da Educação. Ministério de Educação (Mec) / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) / Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. (2009). *Gestão e sucesso escolar: decifrando enigmas*. XXIV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo. Agosto.

BRASIL. (1989) *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Senado, 1989.

BRASIL. (2011). *Lei n. 9394, de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília-DF: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

III Parte

Políticas educacionais municipais e qualidade
do ensino: *cenários sul-mato-grossenses*

ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES SOBRE O ESTUDO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Dirce Nei Teixeira de Freitas

Os capítulos subseqüentes trazem cenários municipais delineados no estudo exploratório “Bons resultados no Ideb” realizado no contexto do estado de Mato Grosso do Sul pela equipe de pesquisadores da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Antecede-os breves considerações sobre a importância do tema, as atividades desenvolvidas e os respectivos participantes, assim como sobre alguns dos benefícios da experiência de investigação em rede com pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Federal do Ceará (UECE).

1. O tema

Há pouco tempo criado e instituído pela União, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) tornou-se uma das principais ferramentas da política e gestão da educação básica no contexto federativo brasileiro, interpondo-se nas relações político-administrativas intergovernamentais respeitantes a esse nível de educação escolar. Em apenas três anos, esse Índice logrou expressiva visibilidade social, beneficiando-se de ampla publicidade oficial, realce nas mídias de massa e amplo acolhimento de setores sociais simpatizantes de uma orientação racional-utilitarista do governo da educação, conforme a explica Collins (2009). E, ainda, em certa medida, pelas perturbações que o Índice provocou nas redes e unidades escolares públicas, bem como nas administrações municipais.

Com o Ideb a União pôs em movimento uma sistemática de monitoramento nacional da educação básica, articulando avaliações em larga escala, geração e disseminação de indicadores estatísticos, ou seja, apri-

morando em organicidade o complexo de “medida-avaliação-informação” (FREITAS, 2007) construído ao longo das duas últimas décadas. Desse modo, a União ampliou a sua capacidade indutora e reguladora da educação no complexo contexto federativo do País (ABRÚCIO, 2006; 2010).

O Ideb privilegia uma específica concepção de qualidade consubstanciada na síntese de dois indicadores educacionais: fluxo (aprovação) e desempenho cognitivo dos alunos (proficiência) em avaliações nacionais (leitura em Língua Portuguesa, cálculo e resolução de problemas em Matemática). Em outras palavras, o Ideb elegeru somente duas prioridades como foco do induzido esforço federativo de promoção da qualidade de ensino. Tal direcionamento é ainda parametrizado, na medida em que o Ideb possibilitou a projeção de metas bienais de avanços em escalas micro, meso e macro, com vistas ao patamar nacional, média 6,0, a ser alcançado até o ano de 2021.

A pretensão da União com o Ideb é monitorar em larga escala tal qualidade “em geração” e, também, induzir o monitoramento escolar, municipal e estadual, de modo a ampliar a capacidade de regulação interna (dos atores diretamente envolvidos) e externa (de atores governamentais e da sociedade).

O Ideb tornou possível à União articular monitoramento, financiamento e apoio técnico na esfera da educação básica, constituindo-se em *leitmotiv* para a indução de adesões de redes e escolas públicas ao planejamento e gerenciamento estratégicos institucionalizados no Plano de Ações Articuladas (Par) e Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola).

O Índice tem justificado o estabelecimento de prioridades e dos termos da cooperação financeira e técnica da União para o melhoramento da educação escolar básica, prefigurando a lógica de ações e interações, estabelecendo os itens preferenciais da agenda político-administrativa federativa na educação básica até o ano de 2021.

Com o Ideb o governo federal não só focalizou o ensino fundamental e médio, descurando da educação infantil, como também escancarou a predileção pela gestão estratégico-gerencial, com regulação centralizada.

Para isso, torna-se imprescindível ampliar os mecanismos de controle remoto, estreitando a associação de suplência financeira, cooperação técnica, regulação, planejamento e monitoramento. Este último principalmente focado na observância de diretrizes, do cumprimento de metas, do uso de tecnologias estratégicas de planejamento e da gestão por resultados. Especialmente importantes foram os direcionamentos dados pelo Decreto n. 6.094/2007 (BRASIL, 2007) e os que foram incorporados ao Projeto de Lei n. 8.035/2010, em tramitação no Legislativo federal, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação 2011-2020 (BRASIL, 2010).

Uma das críticas feitas ao Ideb é a de que com ele se prioriza, no País, uma estreita face da qualidade da educação escolar básica, cujos supostos enfatizam a subsunção desta aos interesses do desenvolvimento econômico. Soma-se a isso a contestação da lógica que o Índice promove na gestão da educação básica.

Todavia, entendemos que a prevalência desse viés na política de promoção da qualidade educacional não impede que atores sociais, empenhados prioritariamente na promoção humana e social, se orientem por concepção de qualidade não somente mais ampla como mais consistente com esse intuito. Em outras palavras, as possibilidades não estão esgotadas com a lógica predominante na atual política educacional.

Com essa perspectiva, parece ser fundamental conhecer como tem se dado, em contextos empíricos diversos, a implementação de políticas educacionais sob a influência do Ideb, uma vez que recursos financeiros, políticos, administrativos, culturais, pedagógicos têm sido canalizados na sua consolidação como garantia de uma qualidade mínima priorizada, ao menos até 2021. Sobretudo, porque a compreensão das suas limitações pode impulsionar avanços na ultrapassagem desse modo de induzir a melhoria da qualidade da educação básica, em particular do ensino fundamental.

O empreendimento desta pesquisa não significa adesão aos supostos e opções que estão na base da criação, institucionalização e uso do Ideb e nem falta de compromisso com a reflexão crítica. Antes, indica

que assumimos o trabalho investigativo conscientes dos seus limites, mas, também, confiantes na possibilidade de que ele nos permita melhor compreender o que observamos e problematizamos.

2. Atividades e participantes

A execução do projeto de estudo e dos planos de dissertação a ele vinculados demandou um trabalho cooperativo laborioso, em todas as fases, abarcando atividades diversas e envolvendo, total ou parcialmente, a equipe de trabalho. Na medida em que o processo de estudo se constituiu como espaço de formação e cooperação, as atividades realizadas tornaram-se uma importante instância do trabalho desenvolvido, razão pela qual julgamos importante mencioná-las esquematicamente (Quadro 01).

Quadro 01 – Fases, atividades e participantes da execução do estudo “Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos” e planos de dissertações vinculados – Equipe do estado de Mato Grosso do Sul (2009 e 2010)

Fases	Atividades	Participantes
Estudos	Leituras	E
	Seminários temáticos	
	Painéis	
Preparação	Elaboração de projetos de pesquisa vinculados	M
	Reunião dos núcleos em São Paulo sobre o desenho e instrumentos da pesquisa	P, M
	Elaboração de planos de trabalhos	IC
	Teste dos instrumentos na rede escolar municipal de Naviraí	P, M
	Relatório do teste de instrumentos	P
	Estabelecimento da agenda de visitas	P
	Planejamento dos procedimentos de campo	E
	Preparo das equipes de coleta de dados	E
	Videoconferência entre núcleos sobre o relatório	E
Coleta de dados	Levantamentos em bancos de dados online	P, M
	Levantamento de documentos oficiais online	P, M
	Levantamento de matérias em jornais regionais online	IC
	Visitas <i>in loco</i> para entrevistas, observações, recolha de documentos	P, M
Organização e tratamento dos dados	Transcrições das entrevistas	M, IC
	Organização de arquivos eletrônicos	M, IC
	Catálogo de documentos	M
	Análise documental	P, M, IC
	Análise de conteúdo das entrevistas	P, M
	Análise de dados quantitativos	P, M

Fases	Atividades	Participantes
Produção e publicação	Elaboração de relatórios por municípios	P, M
	Elaboração de relatório executivo	P, M
	Discussão de relatórios em reunião dos núcleos em Fortaleza – CE	P, M
	Videoconferência para discussão de dados quantitativos	E
	Elaboração de relatório de iniciação científica	IC
	Co-orientação de iniciação científica	M
	Elaboração de relatórios de qualificação ao mestrado (seis)	M
	Apresentação de trabalhos em eventos locais	M, IC
	Apresentação de trabalhos em eventos regionais	M, IC, P
	Apresentação de trabalhos em evento nacional	P, M
	Defesas de dissertações vinculadas (seis)	M
	Apresentação do projeto e resultados da pesquisa nos “Colóquios sobre avaliação e qualidade de ensino” (edições 2009, 2010 e 2011), promovido pelo GEPE/UFGD	P, M
	Elaboração de trabalhos para publicação	P, M, IC

Legenda: E – toda a equipe; P – docentes pesquisadores; M – mestrandos; IC – iniciação científica

Participaram das atividades relacionadas à execução do projeto de estudo, dos planos de dissertações, trabalhos de iniciação científica e trabalhos de graduação dezoito componentes do Gepge, dos quais onze foram contemplados com bolsas de mestrado, iniciação científica e coordenação da pesquisa.²¹

As participações puseram em interação presencial e a distância todos os componentes da equipe de pesquisa no decorrer dos anos 2009 e 2010, sendo as atividades de campo realizadas pelos pesquisadores e mestrandos, as transcrições das entrevistas pelos graduandos, o tratamento e análise dos dados pelos mestrandos e pesquisadores.

21 A equipe sul-mato-grossense executora do estudo foi assim composta: **pesquisadores docentes** — Alaíde Maria Zabloski Baruffi, Dirce Nei Teixeira de Freitas (Coordenadora), Giselle Cristina Martins Real. Colaborou na coleta de dados, realizada no período de maio a setembro de 2009, o pesquisador Marco Antonio Rodrigues Paulo; **mestrandas bolsistas** — Nataly Gomes Ovando, Simone Estigarribia de Lima, Vanessa Ramos Ramires; **mestrandos colaboradores** — Andréia Vicência Vitor Alves, Luciene Martins Ferreira Rocha, Valter Acácio de Melo, Márcia Bueno Gomes; **graduandos** — Bruno Augusto da Silva, Carolina Stefanello Pires, Eliene Vieira de Sousa, Maria Batista da Silva, Milena Pontes Gusmão, Patrícia de Castro Silva; Kleyton Carlos Ferreira.

3. Benefícios

A participação no estudo proporcionou a docentes e discentes envolvidos benefícios de ordem institucional e pessoal que cabe ressaltar. Entre os benefícios institucionais estão:

a) o fortalecimento da pesquisa coletiva realizada pelo Grupo de Estudos e Pesquisas “Estado, Política e Gestão da Educação” (Gepge), que dá sustentação à linha de pesquisa “Políticas e gestão da educação” do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFGD;

b) a articulação entre pesquisadores das instituições envolvidas (USP, UFGD e UECE) que possibilitou interlocuções e colaborações em diversas atividades acadêmico-científicas (videoconferências, seminários, bancas de defesa de dissertação), com reflexos positivos para o Gepge;

c) a interação entre Universidade, Secretarias de Educação e escolas com desdobramentos positivos para o fortalecimento dos “Colóquios em avaliação e qualidade do ensino”, atividade de extensão promovida pelo Gepge, que caminha para a V edição, cujo objetivo é aproximar e inter-relacionar atores das redes públicas de ensino, docentes e discentes de graduação e pós-graduação;

d) a articulação entre o curso de Pedagogia e o Programa de Pós-Graduação em Educação da UFGD.

Os benefícios para os participantes foram múltiplos, perpassando relações interpessoais, experiências, conhecimentos, práxis da investigação científica, entre outros.

Referências

ABRUCIO, F. L. (2006). Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia. Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV. cap. 2, p. 76-125.

_____. (2010). A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO. p. 39-70.

BRASIL. (2007). Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 25 abr.

_____. (2011). *Projeto de Lei n. 8.035, de 2010*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília: Senado.

COLLINS, R. (2009). *Quatro tradições sociológicas*. Petrópolis, RJ: Vozes.

FREITAS, D. N. T. de. (2007). *A avaliação da educação básica no Brasil*. Campinas: Autores Associados.

CENÁRIOS MUNICIPAIS

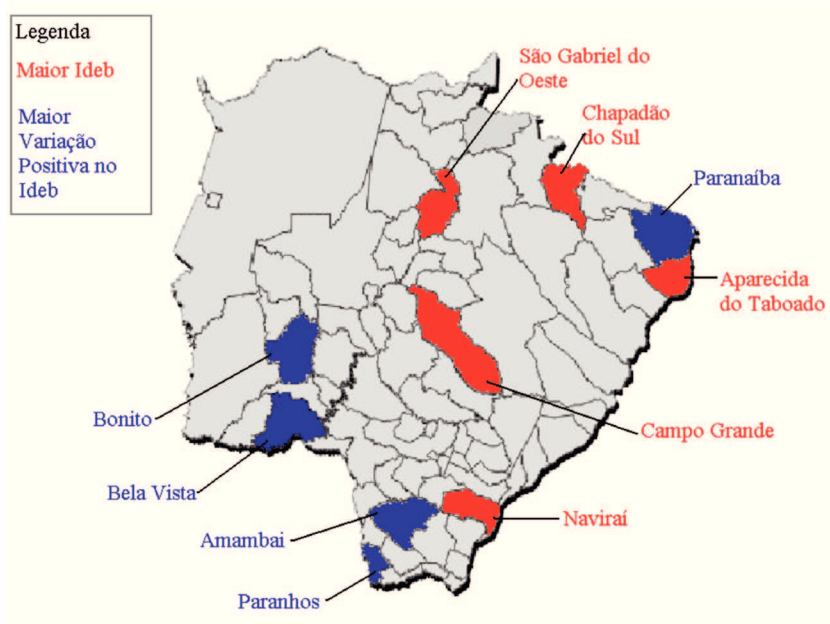
Simone Estigarribia de Lima

Trazemos neste capítulo uma visão geral dos municípios sul-mato-grossenses cujas redes escolares municipais compõem a amostra da pesquisa “Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos”. O propósito é oferecer ao leitor informações socioeconômicas, demográficas, culturais, políticas dos municípios de modo a contextualizar as redes escolares observadas.

A amostra sul-mato-grossense da pesquisa compõe-se de 10 redes escolares municipais, cinco delas foram selecionadas por apresentarem Ideb 2007 em patamares mais elevados no universo das redes municipais sul-mato-grossenses, a saber: Campo Grande (CG), São Gabriel do Oeste (SGO), Aparecida do Taboado (AT), Chapadão do Sul (CS) e Naviraí (NV). E mais cinco redes que apresentaram as maiores variações positivas no Ideb de 2005 para 2007: Bonito (BO), Paranhos (PR), Amambai (AM), Paranaíba (PB) e Bela Vista (BV).

1. Localização geográfica

Os municípios da amostra (figura 01) estão localizados nas regiões centro-norte e centro-sul do estado. Três ficam em área de fronteira do Brasil com o Paraguai e quatro na divisa com outros estados (Paraná e São Paulo).



Fonte: Caged, Perfil dos municípios (2010)
Figura 01

2. Características gerais

Identificamos no conjunto de municípios da amostra (Tabela 01) características relativas à emancipação política, à área territorial, à população, ao produto interno bruto *per capita* e ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M/2000).

Tabela 01 – Data de emancipação, área, população, PIB per capita e IDH-M, por município

Abrangência	Município	Ano de emancipação	Área	População 2007	PIB <i>per capita</i> (R\$)	IDH-M 2000	
						Pontuação	Ranking estadual
Municípios com mais elevados Idebs	Aparecida do Taboado (AT)	1948	2.750	19.819	14.497	0,763	19º
	Campo Grande (CG)	1899	8.096	724.524	12.346	0,814	2º
	Chapadão do Sul (CS)	1987	3.851	16.193	27.816	0,826	1º
	Naviraí (NV)	1963	3.194	43.391	12.269	0,751	32º
	São Gabriel do Oeste (SGO)	1980	3.865	20.524	21.126	0,808	3º
Municípios com maiores variações nos Idebs	Amambai (AM)	1948	4.202	33.426	9.132	0,759	22º
	Bela Vista (BV)	1908	4.896	22.868	7.454	0,755	27º
	Bonito (BO)	1948	4.934	17.275	9.111	0,767	18º
	Paranaíba (PB)	1857	5.403	38.969	10.266	0,772	14º
	Paranhos (PR)	1987	1.302	11.092	5.004	0,676	75º
Estado de MS		-----	357.140	2.078.001	12.411	0,778	-
Brasil		-----	8.514.205	169.799.170	13.515	0,766	-

Fontes: Confederação Nacional dos Municípios; PNUD; IBGE

No tocante à emancipação política, encontramos as seguintes situações: três municípios na faixa de 20 a 30 anos (CS, SGO e PR), portanto, bem jovens; quatro na faixa de 40 a 70 anos (AT, NV, AM, BO); e três com mais de 100 anos (CG, BV e PB).

Quanto à área territorial, a maioria fica entre 3000 e 6000 km², dois têm dimensão inferior a 3.000 km² (PR e AT) e superior a 8000 km² (CG).

Em termos populacionais, quatro municípios têm entre 10 e 20 mil habitantes (PR, CS, BO, AT), cinco entre 20 e 50 mil habitantes (SGO, BV, AM, PB, NV) e um com mais de 700 mil habitantes (CG).

O produto interno bruto *per capita* dos municípios considerado em relação a esse indicador no estado de Mato Grosso do Sul (MS) — que é inferior ao do País — situa três municípios (AT, CS, SGO) acima, dois muito próximos (CG e NV) e cinco bem abaixo (PB, AM, BO, BV, PR) do patamar estadual. Destes últimos municípios, dois (BV, PR) apresentam PIB *per capita* muito baixo, ficando próximos a patamares de estados nordestinos.

Os municípios da amostra com os maiores IDH-M são CS, CG e SGO, os quais ficam acima da média estadual (0,778) e nacional (0,766).

Abaixo dessas médias, porém próximos, encontramos os municípios de AT, PB, NV, AM, BV, BO. O menor IDH-M da amostra é o de PR atrás do qual ficam somente dois municípios do estado.

3. Características econômicas

Ao olharmos a economia dos municípios, interessa-nos saber qual setor mais contribui na composição do Produto Interno Bruto (PIB). Os setores que serão tratados (Tabela 02) são a agropecuária, a indústria, o comércio e os serviços. A análise tem como referência os anos de 2002 e 2007. Procuramos observar o desenvolvimento de cada município nos setores mencionados bem como efetuar comparação entre os dois grupos a fim de identificarmos semelhanças e diferenças.

Tabela 02 - Percentual da participação dos setores de atividades a preço de mercado corrente na composição do PIB dos municípios da amostra (2002-2007)

I D E B	Municípios	Setores em 2002 (%)			Setores em 2007 (%)		
		Agropecuária	Indústria	Comércio e Serviço	Agropecuária	Indústria	Comércio e Serviço
M I	Aparecida do Taboado	23,85	20,70	55,45	19,68	30,43	49,89
	Campo Grande	1,41	20,24	78,34	1,18	17,10	81,72
	Chapadão do Sul	40,67	13,28	46,05	28,55	5,54	65,91
	Naviraí	20,55	28,26	51,19	14,98	28,45	56,57
	São Gabriel do Oeste	41,13	9,55	49,33	28,76	11,59	59,65
M V	Amambaí	27,74	15,52	56,74	20,63	12,17	67,19
	Bela Vista	37,38	8,68	53,94	29,51	11,00	59,49
	Bonito	37,42	7,52	55,06	31,58	7,35	61,07
	Paranaíba	25,53	14,22	60,25	19,72	10,75	69,53
	Paranhos	30,24	8,09	61,66	24,22	8,5	67,28
	MS	22,31	16,71	60,99	15,8	16,68	67,53

Fonte: SEMAC/MS

Fica claro que, no grupo de MI, o setor de serviços foi o maior responsável pela composição do PIB tanto em 2002 quanto em 2007. A agropecuária é o segundo na participação da composição desse indicador em Aparecida do Taboado, Chapadão do Sul e São Gabriel do Oeste: contudo, deve-se destacar que o peso desse setor foi diminuído de 2002 para 2007 em todos os municípios desse grupo. O setor industrial e o de

comércio e serviços aumentaram as suas contribuições na maioria dos municípios do grupo.

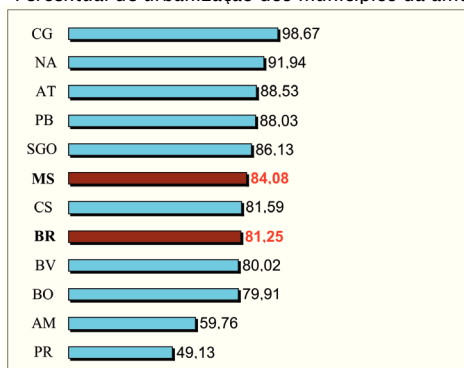
O setor de comércio e serviços também teve peso maior na composição do PIB do grupo de MV: a agropecuária, embora tenha apresentado queda na participação referente a 2002 – 2007, continua a ser o segundo setor a mais contribuir; o setor de indústrias teve maior contribuição em 2007, somente em Bela Vista e Paranhos.

Os grupos de MI e MV possuem peculiaridades nessa composição, os dois têm o setor comércio e serviços como maior percentual de participação no PIB municipal. Nos dois grupos houve uma redução da contribuição da agropecuária. O setor industrial teve aumentos em dois dos cinco municípios do grupo de maior variação e em três do de maior Ideb. Contudo, cabe destacar que os percentuais de participação desse setor são maiores no grupo de MI.

4. Características demográficas

O grau de urbanização (Gráfico 01) é alto nos municípios de CG e NV, acima da média estadual nos municípios de AT, PB, SGO e acima da média nacional no de CS. A urbanização é baixa em dois municípios: Amambai e Paranhos.

Gráfico 01 - Percentual de urbanização dos municípios da amostra (2000)



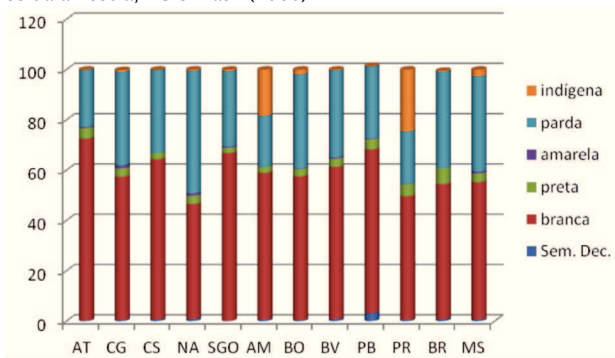
Legenda: Aparecida do Taboado (AT); Campo Grande (CG); Chapadão do Sul (CS); Naviraí (NA); São Gabriel do Oeste (SGO); Brasil (BR); Mato Grosso do Sul (MS); Amambai (AM); Bela Vista (BV); Bonito (BO); Paranaíba (PB); Paranhos (PR).

Fonte: IBGE

Quanto à urbanização, cabe destacar que usamos nomenclatura e conceito do IBGE. Contudo, não desconsideramos que há debate sobre a temática na literatura, nesse sentido Veiga (2002) ressalta que o Brasil é menos urbano do que se calcula, se considerarmos critérios internacionais, e enfatiza que muitas cidades ditas urbanas deveriam ser consideradas rurais por não apresentarem o mínimo de estrutura como, por exemplo, teatro, transporte coletivo, centro cultural.

A observação acerca da distribuição da população, segundo declaração de raça e cor (IBGE, 2000), mostra a presença de populações indígenas nos municípios de AM, BV e PR, sendo ela mais expressiva no último município (Gráfico 02). Segundo declaração de cor, a população preta é pouco expressiva e a branca e a parda apresenta maior expressividade em todos os municípios.

Gráfico 02 - Distribuição da população segundo declaração de raça e cor nos municípios da amostra, MS e Brasil (2000)



Fonte: IBGE (2000)

A observação em torno da composição etária da parcela da população em idade de escolarização básica (0 a 17 anos), residente em cada município (Tabela 03), mostra que PR possui a taxa mais expressiva de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos (24,52), seguido por AM (22,82). Nesse indicador, BO se destaca com a menor taxa da amostra (4,54). Na faixa etária de 4 a 5 anos as taxas ficam entre 9 e 11, sendo a maior taxa exibida por PR (12) e a menor por BO (2).

Tabela 03 - Composição etária da população residente nos municípios em idade de escolarização básica (0 a 17 anos) – 2007

I D E B	Municípios	0 a 3		4 a 5		6 a 14		15 a 17		Total
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	0 a 17
M I	Aparecida do Taboado	1066	18,93	522	9	3.064	54	978	17,37	5.630
	Campo Grande	41768	19,53	20820	10	112.163	52	39102	18,28	213.853
	Chapadão do Sul	1120	20,71	502	9	2.825	52	959	17,73	5.406
	Naviraí	2833	20,20	1313	9	7.301	52	2576	18,37	14.023
	São Gabriel do Oeste	1349	19,82	676	10	3.553	52	1228	18,04	6.806
M V	Amambaí	2895	22,82	1339	11	6.441	51	2008	15,83	12.683
	Bela Vista	1682	20,25	849	10	4.393	53	1382	16,64	8.306
	Bonito	1075	4,54	553	2	3.070	54	980	4,14	5.678
	Paranaíba	2062	18,31	1115	10	6.047	54	2037	18,09	11.261
	Paranhos	1301	24,52	617	12	2.663	50	724	13,64	5.305

Fonte: Fonte: Mec/Indicadores demográficos e educacionais (2007)

Na faixa etária de 6 a 14 anos, que corresponde ao ensino fundamental regular, a maior taxa é verificada no município de BO (89%) e a menor, no município de PR (50%). Na faixa de 15 a 17 anos as maiores taxas são as de NV (18,37%) e de CG (18,28%) e as menores as de BO (4,14%) e PR (13,64%).

No conjunto da amostra, o desafio do atendimento à educação infantil é relativamente mais expressivo nos municípios de PR e AM. No ensino fundamental, esse desafio é mais acentuado no município de BO e, no ensino médio, nos municípios de NV e de CG.

5. Equipamentos culturais

Quanto à existência de equipamentos culturais (biblioteca pública, centro cultural, jornal local, rádio, TV, provedor de internet, estádio ou ginásio de esportes), conforme mostram os dados do quadro 01, PR figura como o município menos equipado, seguido pelos municípios de AM, BV, BO e PB.

Quadro 01 - Equipamentos culturais por município, no conjunto dos que apresentaram os mais elevados Idebs no ensino fundamental 2007 e maiores variações 2005-2007 (1ª a 4ª série)

Ideb	Município	Biblioteca pública	Centro cultural	Jornal local	Rádio	TV	Provedor de Internet	Estádio ou Ginásio esportes
M I	Aparecida do Taobado	X	X	X	X		X	X
	Campo Grande	X	X	X	X	X	X	X
	Chapadão do Sul	X		X	X	X	X	X
	Naviraí	X	X	X	X	X	X	X
	São Gabriel do Oeste	X	X	X	X		X	X
M V	Amambaí	X		X	X		X	X
	Bela Vista	X		X	X		X	X
	Bonito	X		X	X		X	X
	Paranaíba	X		X	X		X	X
	Paranhos	X						X

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios

Somente os municípios de CG e NV contam com todos os equipamentos considerados, mas não temos dados a respeito de sua eficácia social.

Especificamente no campo da educação escolar (Tabela 04), os municípios contam com estabelecimentos de educação e ensino públicos e privados. As instituições de ensino superior são presenciais e de educação a distância.

Tabela 04 - Equipamentos de educação escolar nos municípios da amostra (2006)

Ideb	Município	Creche		Pré-Escola		Ensino fundamental		Ensino Médio		IES – presencial e a distância*	
		PB	PV	PB	PV	PB	PV	PB	PV	PB	PV
M I	Aparecida do Taobado	01	02	05	02	09	01	03	01	00	01
	Campo Grande	86	85	163	135	166	116	69	41	03	28
	Chapadão do Sul	03	03	06	03	06	03	02	03	01	03
	Naviraí	04	01	05	03	12	03	03	02	02	05
	São Gabriel do Oeste	03	01	04	05	09	03	03	02	02	02
M V	Amambaí	03	03	09	04	14	02	04	02	02	04
	Bela Vista	05	03	10	04	15	03	04	02	01	02
	Bonito	03	01	11	03	10	03	03	02	01	03
	Paranaíba	01	04	06	09	14	03	06	02	02	03
	Paranhos	02	00	05	00	06	00	01	00	01	01

* Dados de 2010

Fonte: E-Mec/Mec

Do ponto de vista do número de estabelecimentos públicos — porém, sem considerar as suas condições de atendimento — as situações mais desfavoráveis no tocante à creche são as dos municípios de AT e PB e no tocante ao pré-escolar são as de NV, PB e SGO. No ensino médio, as situações mais desfavoráveis são encontradas em PR e NV, cuja quantidade de estabelecimentos que oferecem esse ensino corresponde respectivamente a 16% e 25% do total existente de estabelecimentos públicos de ensino fundamental.

O conjunto do equipamento de educação escolar é mais favorável tanto na educação básica como na educação superior no município de CG e mais desfavorável no município de PR.

6. Cenário político

O complexo cenário político dos municípios da amostra não é de fácil descrição. Limitamo-nos a apresentar na tabela 05 o partido/coligação do candidato eleito para o Executivo em cada um e, ainda, para o estado de Mato Grosso do Sul e Brasil. Os dados se referem às eleições 2004 e 2008 para prefeitos e 2002 e 2006 para governador e presidente. O primeiro partido mencionado é o do candidato vencedor seguido pelos partidos coligados no processo eleitoral.

A leitura dos dados numa perspectiva de contexto nos permite atentar para relações federativas formalmente instituídas pelos processos eleitorais que constituíram os titulares da pasta do Executivo nos âmbitos municipal, estadual e federal, bem como o bloco de poder partidário que lhes dá sustentação.

Tabela 05 - Candidatos eleitos para o Executivo dos municípios da amostra, do estado de Mato Grosso do Sul e Brasil (2002, 2004, 2006, 2008)

Abraçgência	Município	Eleição 2005	Eleição 2009
Municípios com mais elevados Idebs (MI)	Aparecida do Taboado (AT)	PDT - PP / PDT / PMDB / PPS/ PSDB	PMDB
	Campo Grande (CG)	PMDB - PMDB / PSDB / PFL/ PPS / PV / PSC / PRTB / PTC / PT do B	PMDB - PMDB / PRB / PR / PDT / PP / PPS / PSDB / DEM/ PV / PTN / PRP / PSC / PT do B / PTC / PSDC / PRTB / PTB / PHS / PSB
	Chapadão do Sul (CS)	PTB - PP / PTB / PMDB / PTN / PL / PFL / PV / PSDB	PMDB/PMN/PCB/ PMDB / DEM / PV / PR / PSB / PSDB / PP / PTN
	Naviraí (NV)	PL - PTB / PMDB / PSL / PL / PPS / PFL / PAN / PSDC / PSB/ PRP / PSDB	PMDB - PMDB / PT / PR / PC do B / PSC / PRTB
	São Gabriel do Oeste (SGO)	PDT - PDT / PT / PL / PPS / PFL / PSB	PSDB - PC do B / PMN / PSL / PMDB / DEM / PT do B / PSC/ PR / PSDB / PSB / PHS / PRB
Municípios com maiores variações nos Idebs (MV)	Amambai (AM)	PDT - PDT / PMDB / PPS / PMN	PR - PR / DEM / PSDB / PRB / PRP / PC do B / PTC / PHS / PT do B / PTN / PSC / PT / PV / PSDC / PMN / PTB
	Bela Vista (BV)	PDT - PDT / PTB / PMDB / PFL / PSDB	PT - PT / PSB / PP / PPS / PSC / PRB / PSL
	Bonito (BO)	PMDB - PMDB / PSDB / PP / PPS / PL / PTC / PFL	PMDB - PTC / PMDB / DEM / PSC / PR / PSDB / PP / PPS
	Paranaíba (PB)	PL - PDT / PL	PDT - PC do B / PSL / PMDB / PDT / PV / PSB
	Paranhos (PR)	PSDB - PPS / PFL / PSDB	PSDB - PSDB / PMDB
Unidade Federativa - MS		Eleição 2002 PT / PSL / PTN / PSC / PL / PSDC / PSD / PC do B	Eleição 2006 PMDB / PSC / PL / PPS / PFL / PAN / PRTB / PMN / PTC / PSDB / PT do B
Brasil		PT / PL / PC do B / PMN / PCB	PT / PRB / PC do B

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul

Os dados expressam a complexidade política local, tanto na diversidade da composição e dimensão quantitativa das coligações como na alternância no poder de uma para outra eleição. A continuidade partidária na chefia do Executivo municipal se verifica apenas nos municípios de CG, BO e PR. Nos demais municípios, os partidos no comando da prefeitura mudam da eleição de 2004 para a de 2008. Esse é um fator de contexto com implicações político-administrativas na gestão da educação municipal, destacadamente mudanças nos quadros dirigentes e burocráticos, além da não continuidade de políticas públicas.

Quando se observa o alinhamento político-partidário dos municípios em relação ao estado, o cenário parece ser mais favorável no quadro configurado na eleição de 2008 do que na de 2005. O mesmo se verifica em relação à União. Isso sugere condições mais favoráveis para as relações intergovernamentais na educação.

7. Características administrativas

A qualidade da gestão municipal tem sido medida anualmente pelo Índice de responsabilidade Fiscal e Social (IRFS) desde 2002. Esse índice foi criado pela Confederação Nacional dos Municípios visando apresentar o desempenho de cada município pela junção de dados fiscais, sociais e de gestão.

O IRFS é composto por quinze indicadores aos quais são atribuídas notas que variam de 0 a 1, gerando média para três índices: 1) índice fiscal, que barca os indicadores endividamento, suficiência de caixa, gasto com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal), superávit primário; 2) índice de gestão composto pelos indicadores custeio da máquina, gasto com o legislativo, grau de investimento; 3) índice social, que compreende subíndice educação e subíndice saúde.

O subíndice educação é composto pela média de gastos com educação, matrículas da rede municipal, taxa de abandono, e percentual de professores da rede com curso superior. O subíndice saúde resulta da média de gasto líquido com saúde, taxa de mortalidade infantil, cobertura vacinal e média de consultas médicas por habitante.

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios, a amostra utilizada para compor o IRFS é, em grande parte, baseada nos balanços orçamentários e patrimoniais que anualmente os municípios apresentam à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Na tabela 06 é possível perceber o desempenho de cada grupo nos indicadores apresentados.

Tabela 06 - Desempenho dos municípios no Índice de Responsabilidade (IRFS) - 2002 a 2007

Ano base	IRFS	Maior Ideb					Maior variação				
		AT	CG	CS	NA	SGO	AM	BV	BO	PB	PR
2002	IRFS	0,501	0,504	0,490	0,518	0,506	0,472	0,454	0,466	0,485	0,568
	IR Fiscal	0,493	0,459	0,516	0,524	0,505	0,483	0,497	0,472	0,519	0,597
	IR Gestão	0,487	0,584	0,519	0,520	0,522	0,548	0,503	0,511	0,496	0,643
	IR Social	0,522	0,470	0,435	0,509	0,493	0,385	0,362	0,415	0,441	0,464

Ano Base	IRFS	Maior Ideb					Maior variação				
		AT	CG	CS	NA	SGO	AM	BV	BO	PB	PR
2003	IRFS	0,460	0,501	0,516	0,477	0,477	0,433	0,437	0,462	0,475	0,536
	IR Fiscal	0,473	0,463	0,503	0,533	0,459	0,441	0,462	0,516	0,457	0,538
	IR Gestão	0,347	0,536	0,496	0,403	0,454	0,418	0,425	0,410	0,474	0,590
	IR Social	0,561	0,504	0,551	0,494	0,519	0,440	0,424	0,460	0,496	0,482
2004	IRFS	0,491	0,516	0,517	0,537	0,494	*	0,448	0,487	0,413	0,536
	IR Fiscal	0,500	0,514	0,493	0,589	0,462	*	0,547	0,569	0,434	0,545
	IR Gestão	0,440	0,520	0,505	0,470	0,487	*	0,399	0,479	0,350	0,575
	IR Social	0,533	0,513	0,552	0,552	0,533	*	0,399	0,415	0,454	0,488
2005	IRFS	0,468	0,524	0,511	0,568	0,481	0,465	*	0,485	0,441	0,512
	IR Fiscal	0,524	0,567	0,493	0,621	0,452	0,492	*	0,554	0,483	0,537
	IR Gestão	0,345	0,501	0,472	0,533	0,468	0,478	*	0,402	0,384	0,536
	IR Social	0,534	0,504	0,567	0,551	0,521	0,427	*	0,497	0,457	0,463
2006	IRFS	0,479	0,518	0,574	0,564	0,489	0,474	0,448	0,505	0,456	0,558
	IR Fiscal	0,523	0,558	0,603	0,582	0,490	0,465	0,476	0,532	0,496	0,540
	IR Gestão	0,369	0,497	0,466	0,559	0,414	0,484	0,401	0,491	0,374	0,546
	IR Social	0,544	0,499	0,652	0,552	0,563	0,473	0,465	0,492	0,498	0,588
2007	IRFS	0,511	0,543	0,559	0,595	0,458	0,513	0,471	0,550	0,480	0,544
	IR Fiscal	0,510	0,524	0,578	0,625	0,480	0,532	0,487	0,661	0,494	0,580
	IR Gestão	0,407	0,509	0,452	0,579	0,312	0,495	0,435	0,471	0,385	0,496
	IR Social	0,616	0,595	0,646	0,581	0,582	0,514	0,491	0,520	0,562	0,556

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios

Ao estabelecermos comparação do IRFS apresentado nos anos de 2002 e 2007, podemos perceber que, no grupo de MI, quatro dos cinco municípios tiveram variação positiva, somente SGO variou negativamente. Na análise das três dimensões da composição desse indicador, percebemos que o IR social se destacou nesse grupo, somente NV apresentou o índice fiscal como melhor em todos os anos. A gestão se destaca como desafio para esse grupo, já que, desde 2004, esse índice não figurava como melhor dos três. Cabe destacar que dois municípios desse grupo tiveram destaque no cenário nacional devido ao seu bom desempenho na IRFS. NV figurou em 58º lugar no ranking dos melhores IRFS brasileiros em 2007, sendo o único município do Mato Grosso do Sul a ficar entre os 150 da lista feita pela CNM. CG também teve destaque ao figurar como a capital brasileira com maior IRFS.

No grupo de MV, somente PB e PR elevaram o IRFS de 2002 para 2007. A dimensão que se destacou nesse grupo foi a fiscal. Não houve município que apresentasse uma mesma dimensão como a melhor em

todos os anos e a gestão não figurou como melhor em nenhum município a partir de 2004.

Os dados apresentados sinalizam que as questões de gestão são as que mais requerem atenção para os grupos da análise, pois a variação foi positiva somente em NV. Salientamos que o grupo de MI se destaca na dimensão social enquanto o grupo MV na dimensão fiscal.

Os cenários encontrados na amostra da pesquisa sugerem que não há fatores de contexto que possa explicar por si só os desempenhos educacionais municipais mensurados pelo Ideb.

8. Referências

BRASIL. (2010). Ministério da Educação. *Indicadores demográficos e educacionais*. Disponível em: <<http://portal.Mec.gov.br/ide/2008/index.php>>. Acesso em 20 jan.

BRASIL. (2010). Ministério da Educação. *Instituições de curso superior e cursos cadastrados*. Disponível em: <<http://eMec.Mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 out.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. (2010). *Municípios brasileiros*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 13 jan.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2010). *Sistema IBGE de recuperação automática-SIDRA*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 mar.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. (2010). *Atlas de desenvolvimento humano - IDH-M*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 14 abr.

SEMAC. (2010). *Produto Interno Bruto dos municípios de Mato Grosso do Sul. 2002-2007*. Disponível em < <http://www.semac.ms.gov.br/controle/ShowFile.php?id=51762>>. Acesso em: 10 out.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. (2010). *Eleições 2004 e 2008*. Disponível em: <<http://www.tre-ms.gov.br/eleicao.html>>. Acesso em: 13 jan.

CENÁRIOS EDUCACIONAIS: REDES ESCOLARES MUNICIPAIS

Simone Estigarribia de Lima
Dirce Nei Teixeira de Freitas

As dez redes escolares municipais componentes da amostra sul-mato-grossense do estudo exploratório “Bons resultados no Ideb” são caracterizadas neste capítulo, com especial atenção aos principais desafios e prioridades percebidos pelos seus dirigentes e gestores educacionais. O propósito é propiciar aos leitores uma idéia a respeito de cada rede em particular e do conjunto das redes observadas na pesquisa.

Os dados quantitativos utilizados foram gerados e disseminados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (Inep). Complementarmente trabalhamos também com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Ministério da Educação (Mec) e da Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Os dados qualitativos foram obtidos por meio de entrevistadas semiestruturadas a gestores que atuam junto às Secretarias Municipais de Educação (SEMEDs) e, também, por meio de documentos obtidos nesses órgãos, por ocasião das visitas *in loco* (2009 e 2010).

Para caracterizar cada rede consideramos a dimensão do aparelho escolar (número de estabelecimentos), dimensão do atendimento (matrículas), condição de atendimento (formação inicial dos docentes), fluxo escolar (taxas de aprovação e de distorção idade/ano), resultados em avaliação em larga escala (desempenho em componentes curriculares avaliados), patamar do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) alcançados nos anos 2005, 2007 e 2009.

Os desafios e as prioridades educacionais das redes escolares observadas foram apreendidos por meio da análise de conteúdo das entrevistas realizadas, da análise documental e da análise estatística descritiva.

Trabalhamos com as dez redes componentes da amostra (capítulo 1 desta coletânea) agrupadas da seguinte forma: (a) redes com os maiores Ideb 2007 (doravante designadas MI) abarcando Aparecida do Taboado (AT), Campo Grande (CG), Chapadão do Sul (CS), Naviraí (NV) e São Gabriel do Oeste (SGO); (b) redes com as maiores variações no Ideb de 2005 para 2007 (identificadas como MV) abrangendo Amambai (AM), Bela Vista (BV), Bonito (BO), Paranaíba (PB) e Paranhos (PR).

1. Dimensão das redes e perfil dos estabelecimentos

Dados do ano de 2006 disponíveis no Edudata/Inep mostraram que as redes escolares municipais observadas possuíam no ano de 2006 maior quantidade de estabelecimentos com ensino fundamental do que as redes estaduais e privadas (Tabela 01).

Tabela 01 - Percentual de estabelecimentos com ensino fundamental por dependência administrativa, Brasil, estado de Mato Grosso do Sul e municípios da amostra (2006)

G r u p o	Municípios	Estabelecimentos de ensino (%)					
		Municipal			Estadual	Privada	Total
		Rural	Urbana	Total			
	Brasil	50,22	19,44	69,66	18,24	12,06	159.016
M I	MS	14,87	32,14	47,01	31,68	22,40	1.089
	Aparecida do Taboado	10,00	50	60	30	10	10
	Campo Grande	2,83	27,30	30,13	28,37	41,13	282
	Chapadão do Sul	11,11	33,33	44,44	22,22	33,33	9
	Naviraí	6,66	33,33	39,99	40	20	15
	São Gabriel do Oeste	*	41,66	41,66	33,33	25	12
M V	Amambai	31,25	31,25	62,5	25	12,5	16
	Bela Vista	33,33	27,77	61,1	22,22	16,66	18
	Bonito	15,38	46,15	61,53	15,38	23,07	13
	Paranaíba	17,64	29,41	47,05	35,29	17,64	17
	Paranhos	50	33,33	83,33	16,66	*	6

Legenda: * dados não disponíveis; MI – Maior Ideb; MV – Maior Variação

Fonte EdudataBrasil/Inep

Entre as redes do grupo MI a de CG era a única rede com menor número de estabelecimentos de ensino do que a rede de escolas privadas do município. No grupo MI, a rede de CS era a que apresentava a maior taxa de estabelecimentos rurais (11,11%) e a de CG a menor (2,83). No grupo de redes de MV, o percentual de estabelecimentos municipais era superior ao de estabelecimentos estaduais e privados. Merece destaque a rede municipal rural dos municípios de AM, BV e PR que possuíam mais estabelecimentos rurais do que urbanos, ou seja, eram formadas por pequenas escolas. Em relação ao estado de MS, o grupo MI se destacava com um percentual mais elevado de escolas urbanas e o grupo MV por apresentar um percentual inferior de escolas particulares. No entanto, os dois grupos (MI e MV) apresentavam percentuais mais elevados de escolas particulares do que o verificado para o País.

A rede municipal era responsável pela maior parte dos estabelecimentos de ensino fundamental nos dois grupos (MI e MV) o que se deve à municipalização do ensino fundamental acentuada após 1988 (AZEVEDO, 2002), além da forte presença das redes municipais em áreas rurais, conforme visto.

Em face disso, julgamos relevante observar as condições dos estabelecimentos das redes municipais da amostra, considerando a existência dos seguintes itens: laboratório de informática, laboratório de Ciências, sala para TV e vídeo, TV, vídeo e parabólica, microcomputadores, acesso a internet, biblioteca, quadra de esportes. Dados obtidos no Edudata/Inep para o período 2000 a 2006 configuram o cenário encontrado nos estabelecimentos municipais urbanos (Tabela 02).

Tabela 02 – Perfil dos estabelecimentos de ensino fundamental nas redes escolares municipais da amostra (2000-2006)

Condições (%)	Anos	MI					MV				
		AT	CG	CS	SGO	NA	AM	BO	BV	PB	PR
Laboratório de informática	2000	10	40,26	16,66	6,66	7,14	12,5	0,0	18,18	10,52	14,28
	2006	10	85,81	77,77	8,33	86,66	75,00	15,38	11,11	35,29	50,00
Laboratório de ciências	2000	10	13,42	16,66	6,66	28,57	25,00	0,0	18,18	15,78	0,0
	2006	0,0	18,79	22,22	0,0	20,00	12,50	0,0	5,55	11,74	0,0

Condições (%)	Anos	MI					MV				
		AT	CG	CS	SGO	NA	AM	BO	BV	PB	PR
Sala para TV/vídeo	2000	20	42,28	50,00	20,00	64,28	18,75	21,05	27,27	36,84	0,0
	2006	40	42,55	44,4	25,00	40,00	18,75	30,76	16,66	74,70	50,00
TV/Vídeo/Parabólica	2000	60	6,71	0,0	13,33	7,14	6,25	10,52	100,0	26,31	28,57
	2006	40	12,41	0,0	33,33	13,33	18,75	30,76	27,77	23,53	16,66
Computadores	2000	70	91,61	100,0	40,00	92,85	62,50	21,05	72,72	73,68	28,27
	2006	100,0	98,58	100,0	100,0	93,33	100,0	30,77	88,89	100,0	50,00
Internet	2000	0	52,01	0,0	0,0	21,42	6,25	5,26	9,09	10,52	0,0
	2006	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Biblioteca	2000	40	76,17	66,66	20,00	85,71	62,5	5,26	54,54	42,10	28,57
	2006	60	76,59	66,66	58,33	66,66	50,00	38,46	27,77	70,58	33,33
Quadra de esportes	2000	80	72,14	66,66	60,00	78,57	75,00	31,58	72,72	68,42	42,85
	2006	80	87,94	66,66	91,66	80,00	75,00	46,15	44,44	88,23	83,33
Total	2000	10	298	6	15	14	13	19	11	19	7
	2006	10	282	9	12	15	16	13	18	17	6

Fonte: EdudataBrasil/Inep

Legenda: MI – Maior Ideb: Aparecida do Taboado (AT); Campo Grande (CG); Chapadão do Sul (CS); Navirai (NA); São Gabriel do Oeste (SGO). MV - Maior Variação no Ideb: Amambai (AM); Bela Vista (BV); Bonito (BO); Paranaíba (PB); Paranhos (PR).

No grupo MI, o laboratório de informática e microcomputadores foram os itens mais frequentemente encontrados, tendo aumentado em quatro das cinco redes municipais. Mas, as escolas não tinham acesso a *internet* e apenas duas redes registraram aumento de laboratório de ciências. Os demais itens aumentaram em três dos cinco municípios do grupo. As condições haviam melhorado no período, mas não o bastante para suprir necessidades. Os itens mais deficitários nas redes são laboratório de ciências e acesso à *internet*, cuja importância na vida cotidiana é notória e valor pedagógico amplamente reconhecido.

No mesmo grupo de redes, a maioria possuía quadra de esportes, porém não em todas as escolas. Quatro das redes tinham 80% das suas escolas servidas com esse recurso. Mas, com menor frequência possuíam biblioteca escolar, equipamentos de TV, vídeo e parabólica, sendo os dois últimos pouco encontrados. A rede de AT apresentava a melhor situação do conjunto com somente 40,0% dos estabelecimentos com esses itens.

No grupo MV, três itens se tornaram mais disponíveis de 2000 para 2006: microcomputador, laboratório de informática e biblioteca escolar.

Porém, houve decréscimo de laboratórios de ciências e falta de acesso à *internet* nos estabelecimentos escolares. Os equipamentos de TV, vídeo e parabólica aumentaram nas redes de AM, BO e BV.

O microcomputador era o item mais presente na maioria dos estabelecimentos do grupo de MV no ano de 2006, estando disponível em todos os estabelecimentos das redes de AM e PB. Na rede de BO somente 30% das escolas contavam com esse recurso. O segundo equipamento presente em maior quantidade de redes era a quadra de esportes. Mesmo assim, duas redes só tinham 40% das suas escolas com esse item. Embora mais estabelecimentos tivessem organizado as suas bibliotecas, somente na rede de PB mais de 50% deles contavam com esse item.

Os dois grupos (MI e MV) aumentaram o percentual de estabelecimentos com os itens considerados, sendo que o grupo MI mostrou possuí-los em maior quantidade.

O debate sobre impactos positivos da disponibilidade de equipamentos para a melhoria do desempenho acadêmico é velho. Pesquisas internacionais afirmaram que os insumos pouco ou nada influenciam o desempenho dos alunos (BROOKE; SOARES, 2008) ou que isso variava de um contexto para outro em função da quantidade, diversidade e qualidade dos recursos (HAYNEMANN, 2005).

Ao fazer uma revisão bibliográfica para investigar características escolares associadas ao desempenho em matemática de alunos da quarta série medido pelo Saeb 2001, Franco et al (2007, p.6) constataram que a literatura brasileira mostra que os equipamentos escolares fazem a diferença. E ressaltam que, “Em muitos Países, recursos escolares não são fatores de eficácia escolar. A razão disto é que o grau de equipamento e conservação das escolas não varia muito de escola para escola e que praticamente todas as escolas possuem recursos básicos para funcionamento”.

Pesquisa realizada pelo Unicef (2010, p. 82) em 26 municípios brasileiros constatou que, “Para 73% dos municípios analisados, as condições

da estrutura física da rede são desafios que impactam diretamente no desempenho dos alunos”. Os pesquisadores concluem ser preciso construir bibliotecas, quadras de esporte e laboratórios, assim como reformar escolas para melhorar as condições de iluminação e ventilação e, em alguns casos, também construção de novas unidades escolares. Essa pesquisa ressaltou que esse problema não é só de municípios interioranos, mas também de várias capitais.

Para os entrevistados na nossa pesquisa, iniciativas governamentais de melhoramento do prédio, das instalações, dos equipamentos, bem como de materiais didáticos dos estabelecimentos municipais tem sido percebida como um fator positivo no melhoramento escolar. A observação *in loco* nos mostrou que a maioria das redes observadas tem avançado no tocante à dotação, uso e conservação de equipamentos.

Outro aspecto que nos permite observar a dimensão das redes municipais diz respeito à dimensão do atendimento prestado na educação infantil e no ensino fundamental. Para isso, utilizamos dados da matrícula inicial obtidas no Censo Escolar/Inep para o período 1999 a 2009.

A Tabela 03 mostra o desempenho das matrículas iniciais em creche e pré-escola nas dependências administrativas municipal, estadual e privada, no período 1999 a 2009, assim como o total de matrículas.

Tabela 03 - Matrícula inicial 1999, 2001, 2005 e 2009 na creche e em pré-escola, por dependência Administrativa

Municípios	D. A	Creche				Pré-escolar			
		1999	2001	2005	2009	1999	2001	2005	2009
M	Aparecida do Taboado	Estadual	---	0	0	0	----	0	0
		Municipal	21	49	105	115	333	290	310
		Privada	--	87	105	132	34	70	46
		Total	21	136	210	247	367	360	356
I	Campo Grande	Estadual	1.030	1.336	1.471	226	1.913	2.034	2.350
		Municipal	2.327	3.047	4.756	11.691	6.644	6.882	9.165
		Privada	1.392	2092	2.465	4.047	6.031	6.915	7.214
		Total	4.749	6475	8.692	15.964	14.588	15.831	18.729
I	Chapadão do Sul	Estadual	-----	0	0	0	----	0	0
		Municipal	126	102	140	565	346	380	521
		Privada	---	0	53	40	74	50	133
		Total	126	102	193	605	420	430	654

Municípios		D. A	Creche				Pré-escolar			
			1999	2001	2005	2009	1999	2001	2005	2009
M	Navirai	Estadual	-----	0	0	0	---	0	0	0
		Municipal	195	240	390	651	506	710	996	1.257
		Privada	5	9	13	18	147	118	123	63
		Total	200	249	403	669	217	828	1.119	1320
I	São Gabriel do Oeste	Estadual	---	0	0	0	-----	0	0	0
		Municipal	206	144	259	401	156	223	243	176
		Privada	68	70	32	0	157	237	376	280
		Total	274	214	291	401	313	460	619	456

Legenda: D.A – Dependência Administrativa, MI - Maior Ideb, MV- Maior variação no Ideb

Fonte: Inep/censo escolar

Em todos os municípios do grupo de MI houve movimento crescente do número total de matrículas na creche de 1999 para 2009. Notamos que a esfera municipal foi responsável pelo maior número de matrículas. Somente o município de AT registrou mais matrículas nos estabelecimentos privados. Na dependência administrativa estadual, apenas CG registrou matrículas crescentes em creche até 2005, caindo mais de 400% em 2009.

Na pré-escola o número de matrículas foi maior se comparado ao da creche, contudo com oscilações no período. CG, CS e SGO apresentaram maior número de matrículas no ano de 2005, sendo que CG apresentou mais matrículas no ano de 1999 do que no de 2009.

No grupo de MV, não houve registro de matrículas em creche na dependência administrativa estadual. A rede municipal era a maior responsável pelas matrículas desse grupo, com uma dinâmica oscilante em alguns municípios, mas crescente quando comparamos os dados de 1999 com os de 2009. No grupo, cabe destaque para AM, que teve o maior número de matrículas e o maior percentual de aumento (acima de 500% em 2009).

As matrículas na pré-escola, registradas por esse grupo, eram bem maiores que as realizadas em creche. Embora esse grupo tenha aumentado suas matrículas, quando comparamos 1999 com 2009, devemos ressaltar que quatro dos cinco municípios tiveram redução de matrículas de 2005 para 2009.

A rede municipal registrou maior número de matrículas na creche e na pré-escola, nos dois grupos de análise. Embora os dois grupos tenham apresentado aumento nas matrículas da pré-escola de 1999 para 2009, observamos que de 2005 para 2009 ela foi reduzida na maioria dos municípios dos dois grupos. Tal redução é compreensível, pois ano de 2009 muitas redes municipais já matriculavam a criança de seis anos de idade no ensino fundamental. Essa pode ser uma das razões do decréscimo observado.

Para entendermos o movimento das matrículas no ensino fundamental, organizamos (Tabela 04) os municípios em dois grupos: os de maior Ideb (MI) e os de maior variação no Índice (MV). Em cada município, levantamos o total de matrículas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e a distribuição dessas matrículas em cada dependência administrativa (estadual, municipal e privada). Consideramos os dados de matrícula inicial relativos aos anos de 1999, 2001, 2005 e 2009.

Tabela 04 - Matrícula inicial 1999, 2001, 2005 e 2009 nas séries iniciais e finais do ensino fundamental, por dependência administrativa

Municípios		D.A.	Séries iniciais do ensino fundamental				Séries finais do ensino fundamental			
			1999	2001	2005	2009	1999	2001	2005	2009
M	Aparecida do Taboado	Estadual	2.377	840	700	611	1.524	1.493	1.334	1.530
		Municipal	932	882	1.000	1.059	---	0	0	0
		Privada	238	101	77	0	129	102	85	0
		Total	3.547	1.823	1.777	1.670	1.653	1.595	1.419	1.530
	Campo Grande	Estadual	60.726	23.239	14.532	11.770	32.486	31.337	22.088	17.312
		Municipal	56.409	34.262	38.386	41.957	26.303	29.317	30.569	29.281
		Privada	20.423	10.282	10.206	10.452	9.750	9.524	9.145	7.793
		Total	138.135	67.783	63.124	64.179	69.116	70.673	62.354	55.014
	Chapadão do Sul	Estadual	648	209	299	170	513	460	430	391
		Municipal	1.320	1.026	1.075	1.263	314	502	821	897
		Privada	288	89	167	181	134	78	183	146
		Total	2.256	1.324	1.541	1.614	961	1.040	1.434	1.434
	Naviraí	Estadual	4.293	2.003	1.643	1.171	2.304	2.353	2.069	1.500
		Municipal	3.790	2.258	2.238	2.495	1.489	1.526	1.641	1.625
		Privada	397	191	228	175	160	158	188	186
		Total	8.480	4.452	4.109	3.841	3.953	4.037	3.898	3.841
	São Gabriel do Oeste	Estadual	959	705	566	460	582	918	848	736
		Municipal	2.301	1.106	1.029	1.303	775	648	710	723
		Privada	371	210	215	161	182	197	222	118
		Total	3.631	2.021	1.810	1.924	1.539	1.763	1.780	1.577

Municípios		D.A.	Séries iniciais do ensino fundamental				Séries finais do ensino fundamental			
			1999	2001	2005	2009	1999	2001	2005	2009
M I	Amambai	Estadual	3.433	1.411	1.063	1.075	1.745	1.601	1.526	1.185
		Municipal	2.727	2.534	2.975	2.707	620	920	1.495	1.425
		Privada	198	104	53	55	102	103	72	58
		Total	6.358	4.049	4.091	3.837	2.467	2.624	3.093	2.668
	Bela Vista	Estadual	2.943	1.505	872	703	1.509	1.447	1.134	1.000
		Municipal	2.258	1.625	1.633	1.722	628	665	1.011	939
		Privada	217	116	213	187	126	203	203	158
		Total	5.418	3.246	2.718	2.612	2.263	2.315	2.348	2.097
	Bonito	Estadual	1.506	457	378	311	979	1.047	1.218	1.306
		Municipal	2.185	1.609	1.517	1.650	663	652	541	474
		Privada	225	167	218	162	99	124	184	126
		Total	3.916	2.233	2.113	2.123	1.741	1.823	1.943	1.906
	Paranaíba	Estadual	4.660	2.085	1.650	1.407	2.412	2.634	1.837	1.408
		Municipal	2.966	1.363	1.426	1.607	1.196	1.122	1.132	1.051
		Privada	574	306	327	357	274	286	339	313
		Total	8.200	3.754	3.403	3.371	3.882	4.042	3.308	2.772
	Paranhos	Estadual	996	504	402	313	486	631	511	567
		Municipal	1.325	1.218	1.647	1.772	215	299	568	761
		Privada	---	---	---	---	---	---	---	---
		Total	2.321	1.722	2.049	2.085	701	930	1.079	1.328

Legenda: D.A – dependência administrativa, MI - Maior Ideb, MV- Maior variação no Ideb

Fonte: EdudataBrasil/Inep

No grupo de MI, todos os municípios tiveram redução no total das matrículas nas séries iniciais do ensino fundamental, em todas as dependências administrativas, de 1999 para 2009. No entanto, se compararmos 2005 a 2009, percebemos um aumento na matrícula em três dos cinco municípios. Na maioria deles, as matrículas foram impulsionadas pela rede municipal. A rede estadual foi a que registrou maior declínio nas matrículas, seguida pela rede particular. Cabe ressaltar que a rede municipal foi responsável pelo maior número de matrículas, nos anos de 2001, 2005 e 2009, nas séries iniciais do ensino fundamental.

As matrículas totais nas séries finais diminuíram nesse grupo, na maioria dos municípios, em todas as dependências administrativas, na comparação 1999 e 2009. O ano de 2001 foi o que registrou maior número de matrículas. Na comparação de 2005 e 2009, o grupo diminuiu suas matrículas totais na maioria dos municípios, apenas AT registrou aumento na matrícula total, porém não nas séries finais da rede municipal e nem na rede particular. O crescimento das matrículas nestas séries ficou a cargo

da rede estadual, embora ele tenha ocorrido também em algumas redes municipais.

No grupo de MV, houve redução nas matrículas nas séries iniciais, quando comparamos os dados de 1999 e 2009, em todas as dependências administrativas. Somente PR elevou as suas matrículas na rede municipal. No comparativo de 2005 e 2009, três dos cinco municípios diminuíram as suas matrículas. Houve aumento nas matrículas, na rede municipal, de quatro municípios e diminuição das matrículas, na rede estadual, de todos os municípios. Na rede particular houve equilíbrio: em dois municípios ela aumentou as matrículas e em dois diminuiu.

Nas séries finais, no comparativo de 1999 e 2009, a matrícula total aumentou, só houve redução na dependência administrativa estadual. Comparando-se 2005 e 2009, houve diminuição das matrículas em todas as dependências administrativas.

Na comparação das matrículas nas séries iniciais entre os grupos (MI e MV) percebemos que houve redução nos dados de 1999 para 2009. Já na comparação de 2005 e 2009, os grupos se comportam de maneira diferente. O grupo de MI registrou aumento enquanto que o de MV, declínio nas matrículas totais, embora tenha registrado aumento na rede municipal. Nas séries finais percebemos que houve redução das matrículas nos dois grupos no período de 2005 a 2009, a rede estadual deteve o maior número de matrículas.

A redução das matrículas no ensino fundamental também foi observada por Alves (2009), ao pesquisar as capitais brasileiras. A autora explica que essa redução reflete a melhoria do fluxo escolar e também a transição demográfica, que é mais acentuada nas capitais. Oliveira (2007), ao fazer uma análise histórica das matrículas no Brasil, também verificou essa redução e afirmou que a tendência é que ela continue à medida que o fluxo vá sendo regularizado, tendendo a se estabilizar.

Percebemos que a educação nas séries iniciais do ensino fundamental está cada vez mais a cargo dos municípios e que o poder público continua a ser o seu principal provedor nos dois grupos analisados. Na mesma

direção, Arelaro (2005, p.1041) destaca que, no Brasil, cerca de 90% do atendimento do ensino fundamental é feito pelo poder público, enfatizando que “[...] em termos de política educacional, a opção republicana do dever do Estado para com o ensino fundamental vem sendo mantida”. Outro dado ressaltado pela autora é o vertiginoso processo de municipalização do ensino fundamental, principalmente das séries iniciais que, em 2003, já era responsável por 72,3% do atendimento.

2. Condição de atendimento — a formação inicial dos docentes

A ampliação da dimensão das redes escolares municipais impacta o quadro docente em termos de quantidade e possivelmente de formação. Dados do Mec/Inep do ano 2007 nos permitiram caracterizar o cenário das redes nesse aspecto (Tabela 5).

Tabela 05 - Percentual de professores por formação docente no ensino fundamental – rede municipal

I D E B	Município	Com licenciatura		Com graduação s/l		Com ensino médio		Com normal médio		Sem ensino médio		Total	
		a/i	a/f	a/i	a/f	a/i	a/f	a/i	a/f	a/i	a/f	a/i	a/f
M I	Aparecida do Taboado	90,38	0	3,84	0	1,92	0	1,92	0	1,92	0	52	0
	Campo Grande	91,28	87,2	3,38	3,74	3,38	7,63	1,93	1,42	0	0	1653	1336
	Chapadão do Sul	82,69	97,5	7,69	2,5	1,92	0	7,69	0	0	0	52	40
	Naviraí	60,60	89,13	13,63	6,52	0	0	10,60	4,34	0	0	73	79
	São Gabriel do Oeste	79,45	97,46	2,73	2,53	1,36	0	16,43	0	0	0	66	46
M V	Amambai	59,82	78,66	4,46	9,33	13,39	4,00	18,75	5,33	3,57	2,66	112	75
	Bela Vista	55,71	77,14	7,14	5,74	4,28	2,85	32,85	14,28	3,00	1,39	100	72
	Bonito	67,00	77,14	3,00	2,77	6,00	6,94	21,00	9,72	0	0	70	35
	Paranaíba	80,00	80,95	8,89	11,11	2,2	3,17	8,89	4,76	0	0	90	63
	Paranhos	42,55	100,00	8,5	0	2,12	0	25,53	0	21,27	0	47	22

Fonte: Mec/Inep

Legenda: a/i – anos iniciais; a/f – anos finais; s/l – sem licenciatura

No grupo de MI, a maioria dos professores que atua no ensino fundamental possui licenciatura. Professores com graduação, mas não com curso de licenciatura, representam um percentual bem menor, mas estão presentes em todos os municípios do grupo. As séries iniciais acolhem, ainda, professores com ensino médio, normal médio e, em um município, há professores sem o ensino médio.

No grupo de MV, as séries finais do ensino fundamental têm vantagem nos percentuais de professores com cursos de graduação e também com cursos de licenciatura. As séries iniciais registram os maiores percentuais de professores que possuem apenas o ensino médio e normal médio, esse último apresenta taxas significativas. Ainda é registrada, em três municípios, a presença de professores que não possuem o ensino médio.

Nessa comparação verificamos que o grupo de MI possui maiores percentuais de professores com licenciatura atuando no ensino fundamental; percentuais bem mais baixos de professores com ensino médio ou normal médio atuando nas séries iniciais e, menores ainda nas séries finais, o que evidencia que o grupo de MV possui um desafio maior quanto à formação de seus professores.

A relação, nas avaliações, entre formação docente e desempenho dos alunos está cada vez mais em tela, ela é recorrente nas pesquisas que investigam os motivos de bons desempenhos de redes escolares. Na pesquisa realizada pelo Unicef em 2006, intitulada “Aprova Brasil — o direito de aprender : boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil”, nas 32 escolas investigadas o êxito nessa Prova foi atribuído ao professor, ressaltando-se que a maioria dos docentes possui curso superior. Em 2008, nova pesquisa realizada pelo Unicef, “Redes de aprendizagem: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender”, apontou a formação como questão fundamental para o bom índice de aprendizagem em 29 dos 37 municípios analisados. Na mesma direção, a pesquisa patrocinada pelo Banco Mundial e organizada por Parandekar (2008) enfatiza que todas as redes pesquisadas se preocupam com a for-

mação docente, sendo a qualificação objetivo de quase todas as políticas educacionais dos municípios.

Em 2010, a pesquisa “Caminhos do direito de aprender: boas práticas de 26 municípios que melhoraram”, também organizada pelo Unicef, tornou mais evidente a relação entre formação inicial do professor e desempenho dos alunos, apontando que 24 dos 26 municípios consideraram a formação docente, tanto inicial quanto continuada, como os fatores mais importantes para o sucesso das redes. A referida pesquisa aponta estreita relação entre formação docente em nível superior e resultados no Ideb, sendo que redes com nota acima de 6,0 possuem mais de 80% de professores graduados. Redes com notas entre 4,2 e 5,0 possuem menor número de professores com graduação e número significativo de professores graduandos. Nos municípios com médias inferiores a 4,2 existem iniciativas que buscam superar deficiências na formação dos professores da rede.

Na amostra dos dez municípios de Mato Grosso do Sul, parece não haver relação tão estreita entre o percentual de professores com nível superior e a nota no Ideb. O município com maior Ideb da nossa amostra possui também o maior percentual de docentes graduados, por outro lado PR apresenta menos de 50% de professores com graduação e seu Ideb foi de 4,3 no ano de 2007, semelhante ao de redes municipais com 80% dos professores graduados.

3. Gastos com a educação municipal

A análise da variação da receita total e dos gastos em educação de 2005 a 2008 nos municípios da amostra tomou como base os Valores Correntes expressos nos balanços patrimoniais dos municípios. Para tal comparação, foi preciso considerar a inflação do período, como bem lembra Mankiw (2006, p. 531) “Os valores monetários em diferentes pontos no tempo não apresentam comparação válida do poder aquisitivo. Para poder comparar valores monetários do passado com valores monetários de hoje, o valor precisa ser inflacionado por meio de um índice de preços”.

Neste estudo, optamos pelo uso do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI)²² por sua abrangência, considerando que é composto pelos seguintes índices: Índice de Preços por Atacado (IPA-DI), Índice de Preços ao Consumidor (IPC-DI) e Índice Nacional de Custo da Construção (INCC-DI).

Com esse cálculo chegamos à variação real das receitas e dos gastos em educação nos anos de 2005, 2006, 2007 e 2008. O percentual real de variação da receita total entre 2005 e 2008 é apresentado na Tabela (12).

Tabela 12 - Receita total dos municípios da amostra de 2005 e 2008. Deflacionada pelo IGP-DI ano-base-2008

Municípios	ANO	Receita total	IGP-DI	Receitas deflacionadas (ano-base-2008)	Percentual de variação 2005/2008
AT	2005	22.501.456,53	100	18.482.950,54	100
	2006	25.345.872,39	103,6412	21.577.468,91	
	2007	30.595.285,21	112,1319	28.180.222,89	
	2008	36.967.334,97	121,7417	36.967.334,97	
CG	2005	794.928.372,09	100	652.963.143,38	105,43
	2006	937.928.984,42	103,6412	798.478.473,61	
	2007	1.071.063.445,98	112,1319	986.518.230,97	
	2008	1.341.377.246,75	121,7417	1.341.377.246,75	
CS	2005	27.232.426,67	100	22.369.022,85	107,22
	2006	33.653.870,44	103,6412	28.650.240,63	
	2007	38.711.381,51	112,1319	35.655.668,90	
	2008	46.353.818,18	121,7417	46.353.818,18	
NA	2005	43.383.252,21	100	35.635.493,37	112,33
	2006	53.584.800,34	103,6412	45.617.856,25	
	2007	69.900.947,86	112,1319	64.383.262,90	
	2008	75.665.467,69	121,7417	75.665.467,69	

22 O Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pelo Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getulio Vargas (FGV), é um indicador do movimento de preços que há mais de seis décadas serve às comunidades econômicas, nacional e internacional como termômetro de inflação no Brasil. Além de indicador econômico, o IGP-DI é usado como referência para correções de preços e valores contratuais. O IGP-DI também é diretamente empregado no cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) e das contas nacionais em geral. (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2010, p.3)

Municípios	ANO	Receita total	IGP-DI	Receitas deflacionadas (ano-base-2008)	Percentual de variação 2005/2008
SGO	2005	31.581.373,75	100	25.941.297,10	97,53
	2006	38.077.798,26	103,6412	32.416.422,50	
	2007	44.002.137,49	112,1319	40.528.795,00	
	2008	51.242.087,91	121,7417	51.242.087,91	
AM	2005	29.667.620,16	100	24.369.318,29	110
	2006	33.323.024,68	103,6412	28.368.584,75	
	2007	42.272.162,10	112,1319	38.935.376,55	
	2008	51.177.671,06	121,7417	51.177.671,06	
BV	2005	19.234.029,74	100	15.799.049,27	89,40
	2006	22.702.877,13	103,6412	19.327.432,01	
	2007	24.968.778,48	112,1319	22.997.848,79	
	2008	29.922.610,58	121,7417	29.922.610,58	
BO	2005	22.032.659,64	100	18.097.875,48	*
	2006	24.928.919,41	103,6412	21.222.508,15	
	2007	33.357.908,10	112,1319	30.724.776,03	
	2008	*	121,7417	*	
PB	2005	33.945.508,60	100	27.883.224,17	112,94
	2006	40.551.653,96	103,6412	34.522.467,37	
	2007	47.602.325,67	112,1319	43.844.799,56	
	2008	59.376.539,95	121,7417	59.376.539,95	
PR	2005	*	100	*	*
	2006	14.904.208,73	103,6412	12.688.263,22	
	2007	17.727.819,87	112,1319	16.328.460,80	
	2008	20.386.486,82	121,7417	20.386.486,82	

Fonte: Tesouro Nacional

Legenda: * dados não disponíveis na fonte consultada

Com as receitas deflacionadas pelo IGP-DI, foi possível perceber que todos os municípios tiveram aumento real de suas receitas. PB e NA tiveram um aumento percentual de mais de 112% nas suas receitas totais, BV apresentou a menor variação 89%. Não foi possível esse cálculo para os municípios de BO e PR por não apresentarem balanço patrimonial no Tesouro Nacional de pelo menos um dos anos analisados.

Tendo observado a expressiva elevação das receitas totais de cada município, na Tabela 13 analisamos a variação no mesmo período para os gastos totais com educação.

Tabela 13 - Gasto total com educação dos municípios da amostra de 2005 e 2008.
Deflacionada pelo IGP-DI ano-base-2008

Municípios	ANO	Gasto com Educação	IGP_DI	Gastos deflacionados (ano-base-2008)	Percentual de variação 2005/2008
AT	2005	4.234.459,24	100	3.478.232,65	105,29
	2006	4.959.693,76	103,6412	4.222.290,57	
	2007	5.957.882,82	112,1319	5.487.592,77	
	2008	7140655,78	121,7417	7.140.655,78	
CG	2005	165.360.864,97	100	135.829.282,20	122,28
	2006	198.205.607,28	103,6412	168.736.560,43	
	2007	238.353.640,05	112,1319	219.539.012,57	
	2008	301.921.181,90	121,7417	301.921.181,90	
CS	2005	7.994.209,53	100	6.566.534,00	62,96
	2006	8.372.775,73	103,6412	7.127.918,31	
	2007	9.101.002,86	112,1319	8.382.608,22	
	2008	10.700.809,42	121,7417	10.700.809,42	
NA	2005	9.746.820,23	100	8.006.148,23	115,97
	2006	11.397.185,29	103,6412	9.702.661,14	
	2007	14.430.274,41	112,1319	13.291.209,63	
	2008	17.291.019,83	121,7417	17.291.019,83	
SGO	2005	6.824.933,87	100	5.606.077,77	100,10
	2006	6.865.937,65	103,6412	5.845.115,68	
	2007	9.277.489,35	112,1319	8.545.163,61	
	2008	11.217.797,29	121,7417	11.217.797,29	
AM	2005	8.348.256,47	100	6.857.352,16	159,82
	2006	10.073.758,82	103,6412	8.576.000,64	
	2007	12.113.561,87	112,1319	11.157.368,57	
	2008	17.817.126,33	121,7417	17.817.126,33	
BV	2005	6.019.336,14	100	4.944.350,69	85,79
	2006	6.958.043,06	103,6412	5.923.526,93	
	2007	7.820.749,88	112,1319	7.203.412,99	
	2008	9.186.389,18	121,7417	9.186.389,18	
BO	2005	5.356.695,79	100	4.400.050,42	*
	2006	5.997.538,44	103,6412	5.105.829,35	
	2007	6.685.410,19	112,1319	6.157.692,21	
	2008	*	121,7417	*	
PB	2005	7.449.865,79	100	6.119.403,90	97,36
	2006	8.296.539,20	103,6412	7.063.016,57	
	2007	9.576.732,87	112,1319	8.820.786,11	
	2008	12.077.672,24	121,7417	12.077.672,24	
PR	2005	*	100	*	*
	2006	4.390.510,62	103,6412	3.737.733,11	
	2007	4.953.730,55	112,1319	4.562.704,03	
	2008	6.671.873,17	121,7417	6.671.873,17	

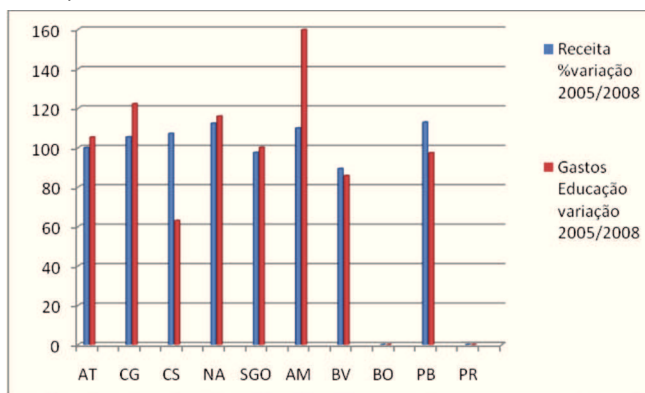
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Legenda: * dados não disponíveis na fonte consultada

Os gastos com educação se mostraram com dinâmica positiva e ascendente, ou seja, todos os municípios tiveram expressiva elevação real dos gastos com educação no período analisado. Na amostra, AM teve a maior variação de gastos (quase 160%) seguida de CG (128%). CS e BV foram os municípios que apresentaram menores variações (62,96% e 85,79%, respectivamente).

Ao compararmos os percentuais de aumento da receita dos municípios com seus gastos em educação, percebemos que somente três municípios apresentam mais variação na receita do que nos gastos com educação, como pode ser percebido no Gráfico 03.

Gráfico 03 – Percentual de variação real da receita total e dos gastos com educação de 2005 para 2008



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Nessa análise, percebemos que AM foi o município que teve maior diferença entre o aumento da receita e os gastos com educação, sendo os gastos bem mais elevados.

É necessário também observar como os municípios distribuem o recurso destinado à educação (Tabela 14).

Como já esperado, o ensino fundamental foi a etapa mais contemplada com recursos, por todos os municípios, tanto em 2005 quanto em

2008, atendendo o Art. 11 da LDB que enfatiza a prioridade a essa etapa de ensino nas obrigações educacionais municipais.

Tabela 14 – Gastos com ensino fundamental em 2005 e 2008 deflacionados pelo IGP-DI e variação percentual do período

Municípios	ANO	Gastos com ensino fundamental			Gastos com educação infantil		
		Gastos correntes	Gastos deflacionados (ano-base-2008)	% variação	Gastos correntes	Gastos deflacionados (ano-base-2008)	% variação
AT	2005	3.135.367,03	2.575.425,89	136,06	546.929,42	449.254,00	-43,98
	2008	6.079.699,10	6.079.699,10		251.640,44	251.640,44	
CG	2005	130.753.418,65	107.402.334,91	114,52	27.075.867,15	22.240.423,09	141,97
	2008	230.398.811,32	230.398.811,32		53.816.130,13	53.816.130,13	
CS	2005	5.381.139,00	4.420.128,35	94,28	2.221.028,36	1.824.377,78	5,29
	2008	8.587.551,35	8.587.551,35		1.920.931,78	1.920.931,78	
NA	2005	7.540.166,04	6.193.577,55	151,14	1.592.184,84	1.307.838,61	-95,23
	2008	15.554.521,50	15.554.521,50		62.395,26	62.395,26	
SGO	2005	4.837.025,74	3.973.187,58	120,19	607.352,17	498.885,93	290,80
	2008	8.748.633,04	8.748.633,04		1.949.645,69	1.949.645,69	
AM	2005	8.348.256,47	6.857.352,16	92,99	0	0,00	*
	2008	13.234.386,32	13.234.386,32		3.945.049,65	3.945.049,65	
BV	2005	5.480.077,29	4.501.397,38	104,08	539.258,85	442.953,31	* -100
	2008	9.186.389,18	9.186.389,18		0	0,00	
BO	2005	5.114.492,29	4.201.101,73	*	0	0,00	*
	2008	*	*		*	*	
PB	2005	6.043.137,48	4.963.901,38	85,67	1.215.553,65	998.469,50	* 86,97
	2008	9.216.728,65	9.216.728,65		1.866.830,04	1.866.830,04	
PR	2005	*	*	*	*	*	*
	2008	6.489.913,96	6.489.913,96		169.148,60	169.148,60	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

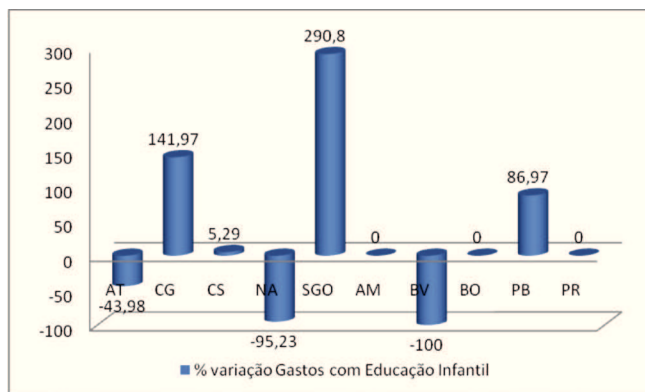
Legenda: * dados não disponíveis na fonte consultada

Os gastos com ensino fundamental também foram crescentes no período analisado. AT e NA foram os municípios que tiveram a maior variação positiva em gastos com esse ensino. Se, por um lado, os gastos com ensino fundamental foram crescentes, por outro, na educação infantil, o cenário foi menos otimista. O percentual dos gastos em educação efetuado na educação infantil foi muito inferior aos realizados no ensino

fundamental. Constatamos, ainda, que houve uma redução dos gastos na educação infantil na maioria dos municípios, o que é preocupante, pois as matrículas são crescentes, como percebemos anteriormente. Isso sugere precariedade no atendimento prestado nessa primeira etapa da educação básica.

O Gráfico 04 mostra que somente CG, SGO e PB aumentaram seus gastos com educação infantil. Destacamos que AM não registrou gastos com educação infantil em 2005, mas em 2008 investiu consideravelmente nessa etapa.

Gráfico 04 - Variação dos gastos reais em educação infantil de 2005 para 2008



Legenda: MI - Maior Ideb - Aparecida do Taboado (AT); Campo Grande (CG); Chapadão do Sul (CS); Navirai (NA); São Gabriel do Oeste (SGO). MV - Maior Variação no Ideb - Amambai (AM); Bela Vista (BV); Bonito (BO); Paranaíba (PB); Paranhos (PR).

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Destacamos também que o percentual da receita total com gastos em educação destinados à educação infantil era baixo, sendo 3,52% em AT, 0,36 % em NA, quase 18% em CG, SGO e CS. Em 2008, AM era o município que destinava o maior percentual da sua receita a gastos na educação infantil, chegando a 22,14%. Cabe dizer que essa etapa precisa de maior atenção nos dois grupos, visto que a faixa etária de 0 a 3 é a segunda em número de crianças. Observamos que a educação superior recebeu recursos municipais em AT, CS e SGO, fato esse que não investigamos.

4. Desempenho das redes escolares municipais no biênio 2005-2007

Para análise do desempenho das redes escolares municipais no ensino fundamental, foram inicialmente considerados dois indicadores: distorção idade série (Dis) e taxa de aprovação (Ta). Dados obtidos no Inep para os anos de 2004, 2005 e 2006 mostram que a regularização do fluxo continua a inspirar cuidados nas redes observadas.

Conforme constataram Ferrão, Beltrão e Santos (2002), alunos com defasagem na relação idade/série têm desempenho substancialmente menor se comparados com os que estão na série compatível com a idade. Assim, reduzir a Dis é um desafio para a melhoria do desempenho das redes observadas.

Dos dez municípios da amostra, sete aumentaram a distorção de 2004 para 2006, depois de terem registrado pequena melhora nesse indicador do ano de 2004 para 2005. Possivelmente essa melhora resulte da execução de ações de correção de fluxo estimuladas pela União, principalmente no período 1998-2004. Vários gestores entrevistados mencionaram tais ações, principalmente as classes de aceleração de estudos.

Tabela 07- Distorção idade/série e taxas de aprovação do ensino fundamental nas redes escolares municipais da amostra (2004 a 2007)

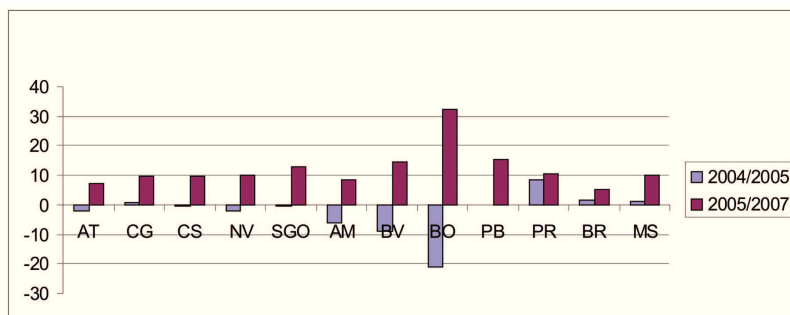
I D E B	Municípios	DIS (EF)			Taxas de aprovação até a 4ª série (EF)					
		2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2007
M I	Aparecida do Taboado	18.8	18.7	19.9	89,5	89,2	90,8	84,5	82,7	88,6
	Campo Grande	26	25.1	24.4	82,9	81,6	83,4	82,0	82,7	90,8
	Chapadão do Sul	22.3	20.7	22.7	89,2	83,3	89,5	79,4	78,9	86,5
	Naviraí	25.9	26.4	26.7	81,3	79,7	82,6	80,7	79,0	86,9
	São Gabriel do Oeste	27.5	26.7	27.1	85,4	85,0	84,6	82,4	82,1	92,6
M V	Amambai	37.6	36.5	36.4	69,2	71,8	71,7	73,7	69,2	75,0
	Bela Vista	25.2	23.2	25.8	84,4	85,8	81,4	81,3	73,9	84,6
	Bonito	37.9	36.8	38.9	75,7	77,0	77,6	76,2	60,1	79,5
	Paranaíba	29.7	30.5	30.7	75,8	78,2	79,8	77,5	77,4	89,2
	Paranhos	43.3	44.1	42.5	73,3	70,9	72,5	65,9	71,5	79,0
Brasil		31.5	30	28.6	79,7	80,7	80,8	80,4	81,6	85,8
Mato Grosso do Sul		30,0	29,3	29,2	79,1	77,6	79,8	76,4	77,2	85,0

Legenda: DIS: Distorção Idade Série; EF: ensino fundamental;

Fonte: Edudatabrasil/Inep

Os grupos tiveram melhores resultados na aprovação (Ta) em 2003 e 2007. O ano de 2005 registrou a menor Ta. A dinâmica do percentual da taxa de aprovação de 2004, 2005 e 2005, 2007 também é apresentada no Gráfico 03.

Gráfico 03 – Taxa de aprovação dos municípios da amostra, de Mato Grosso do Sul e do Brasil (2004/2005 e 2005/2007)



Legenda: MI - Maior Ideb: Aparecida do Taboado (AT); Campo Grande (CG); Chapadão do Sul (CS); Naviraí (NA); São Gabriel do Oeste (SGO); Brasil (BR); Mato Grosso do Sul (MS). MV - Maior Variação no Ideb: Amambai (AM); Bela Vista (BV); Bonito (BO); Paranaíba (PB); Paranhos (PR).

Fonte: Mec

Outros indicadores de desempenho considerados foram os relativos aos resultados na Prova Brasil dos alunos das redes escolares municipais que estão na 4ª série (ou 5º. ano) e na 8ª série (ou 9º. ano).

Essa Prova, conforme explica o Inep, foi aplicada em escolas urbanas em classes com mais de vinte alunos. Por ser universal, fornece médias de desempenho para o Brasil, regiões, unidades da federação e para cada um dos municípios e escolas participantes. Embora a aplicação dessa Prova tenha se iniciado em 2005, desde 1990 o País vinha aplicando avaliação externa amostral conhecida como Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Diferentemente da Prova Brasil, este abrange escolas rurais e particulares e oferece resultados para o Brasil, regiões e unidade da federação.

O desempenho das redes municipais observado nos anos de 2005 e 2007 na Prova Brasil pode ser visto na Tabela 08, juntamente com o desempenho do estado de Mato Grosso do Sul e do Brasil

Tabela 08 - Desempenho na Prova Brasil 4ª série (ou 5º ano) do ensino fundamental nas redes escolares municipais da amostra (2005 e 2007)

GRUPOS	Municípios	2005				2007			
		M	LP	Padronização		M	LP	Padronização	
				M	LP			M	LP
MI	Aparecida do Taboado	188,70	178,94	0,49	0,47	197,74	181,72	0,53	0,48
	Campo Grande	194,91	191,28	0,51	0,52	214,06	195,50	0,59	0,53
	Chapadão do Sul	189,78	183,02	0,50	0,49	196,65	181,59	0,52	0,48
	Naviraí	185,79	176,25	0,48	0,46	202,20	178,28	0,54	0,47
	São Gabriel do Oeste	194,64	188,27	0,51	0,51	205,01	188,57	0,55	0,51
MV	Amambai	179,04	174,55	0,45	0,46	198,23	182,41	0,53	0,49
	Bela Vista	157,99	151,03	0,37	0,37	170,03	157,89	0,42	0,40
	Bonito	172,03	160,67	0,43	0,41	197,31	176,06	0,52	0,46
	Paranaíba	175,94	169,69	0,44	0,44	193,64	176,67	0,51	0,46
	Paranhos	182,71	163,24	0,47	0,42	213,65	183,42	0,59	0,49
MS		179,8	167,0	4,6	4,3	192,4	175,1	5,1	4,6
Brasil		181,1	174,1	-	-	193,50	175,80	-	-

Legenda: L (Língua Portuguesa); M (Matemática)

Fonte: Mec

Na comparação 2005/2007 percebemos que o grupo de MI aumentou a sua pontuação tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática. Todos os municípios desse grupo tiveram pontuação superior à nacional nos dois anos da análise.

O grupo de MV também apresentou elevação na pontuação em Língua Portuguesa e Matemática. Em 2005 somente PR conseguiu superar a média nacional e estadual, os demais municípios do grupo não atingiram sequer a média estadual. Já em 2007, o grupo teve desempenho melhor, somente BV não atingiu a média nacional e estadual.

Embora os dois grupos tenham tido desempenhos crescentes na Prova Brasil, o grupo de MI apresentou melhor pontuação tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática, contudo não atingiu a média estadual e nacional em 2005, isso só ocorreu em 2007.

Importa realçar que, em 2005, os grupos apresentaram a menor taxa de aprovação, em comparação com 2007. Na Prova Brasil o resultado

foi similar, os grupos tiveram pontuações menores em 2005, se comparadas às de 2007, o que se expressou na elevação no Ideb.

Desde 2007 o País passou a contar com o Ideb, que alia fluxo e desempenho e estabelece uma média expressão de determinada qualidade, conforme já mencionado em outros textos deste livro. Embora esse Índice não seja suficiente para informar sobre a complexa questão da qualidade do ensino, precisa ser considerado em vista de sua crescente utilização para guiar políticas públicas educacionais no País ao considerar dois indicadores: fluxo e desempenho cognitivo dos escolares.

Os índices de cada município da amostra podem ser observados, por dependência administrativa, na Tabela 09, cujos dados para os anos 2005 e 2007 podem ser comparados às médias calculas para o estado de Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil.

Tabela 09 - Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental por dependência administrativa nos municípios da amostra, média obtida no Ideb pelo estado de Mato Grosso do Sul (MS) e pelo Brasil (2005 e 2007)

Grupo Ideb	Municípios	Ideb do ensino fundamental por dependência administrativa			
		2005		2007	
		Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
MI	Aparecida do Taboado	4,0	3,8	4,5	4,4
	Campo Grande	3,6	4,2	4,3	5,1
	Chapadão do Sul	2,8	3,9	3,7	4,4
	Naviraí	3,3	3,9	4,3	4,4
	São Gabriel do Oeste	3,2	4,3	4,0	4,9
MV	Amambai	3,9	2,9	5,1	3,9
	Bela Vista	2,6	2,7	3,6	3,5
	Bonito	2,6	2,3	3,9	3,9
	Paranaíba	3,2	3,6	3,9	4,4
	Paranhos	3,1	3,2	3,9	4,3
	Mato Grosso do Sul	3,2		4,0	
	Brasil	3,8		4,2	

Legenda: MI - Maior Ideb, MV- Maior variação no Ideb

Fonte: Mec

Os dados mostram que, nos dez municípios da amostra, houve elevação no Ideb dos primeiros anos do ensino fundamental de 2005 para 2007, tanto na dependência administrativa municipal como na dependên-

cia estadual. Mas essa elevação merece observação mais detida. É o que fazemos, a seguir, focando os dois grupos (MI e MV) de redes municipais da amostra.

No grupo de redes municipais com MI, observamos que a dependência administrativa municipal apresentou resultados mais elevados no Ideb 2005 e 2007 do que os obtidos pela rede estadual, exceto em AT. Esse dado não comprova a hipótese de que tínhamos de que a rede estadual — com maior tradição de atendimento no ensino fundamental urbano, histórico de políticas de democratização que datam dos anos 1980 (FERNANDES, 1996) e origem de muitos dos docentes das escolas municipais — poderia estar a influenciar positivamente os resultados das redes municipais. Pelo menos no grupo de redes com o Ideb mais elevado, isso não se confirmou.

Quando observamos os resultados municipais do grupo MI com o Ideb de 2005 e 2007 do estado de Mato Grosso do Sul (3,2 e 4,0) e do Brasil (3,8 e 4,2), constatamos que eles ficam no mesmo ou em patamar superior.

Porém, quando o Ideb das redes municipais do grupo de MI é observado em termos de variação positiva entre 2005 e 2007, notamos que somente na rede de CG ela foi superior à variação obtida pelo MS (de 0,8). Quando as variações das redes municipais são comparadas à variação no Ideb Brasil (de 0,4), verificamos que elas são superiores.

No grupo de redes municipais com MV, a dependência administrativa municipal apresentou em três casos no ano de 2005 (BV, PB e PR) e em dois casos no ano de 2007 (PB e PR) Ideb mais elevado do que o obtido pela rede estadual. Mesmo aqui a hipótese de influência positiva da dependência estadual sobre a municipal, antes mencionada, não se confirmou.

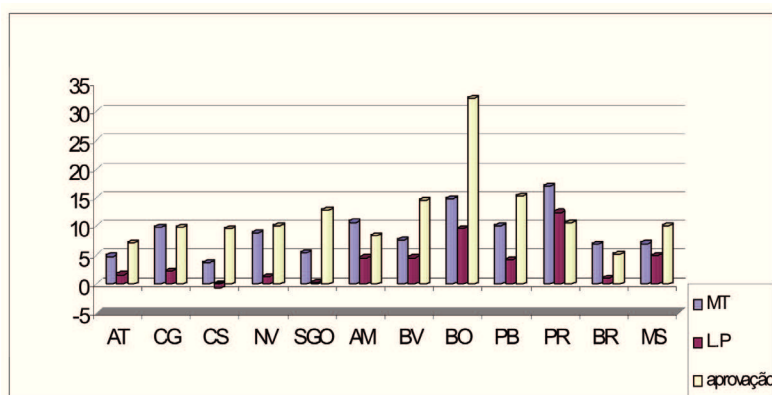
No grupo de redes escolares municipais com MV, somente duas redes municipais tiveram desempenho igual ou acima da média no Ideb 2005 e 2007 do estado de Mato Grosso do Sul (3,2 e 4,0) e todas ficaram abaixo da média do Brasil (3,8 e 4,2). Mas, quando se trata da variação

positiva no Ideb de 2005 para 2007, todas as redes municipais obtiveram desempenho igual ou superior à variação registrada tanto no estado como no Brasil.

O desempenho positivo no Ideb 2007 pelas redes municipais observadas é favorável, tanto se considerado no âmbito do município com a rede estadual, como no âmbito da unidade da federação (MS) e no do País.

Finalmente, buscamos analisar o Ideb das redes municipais para saber qual variável teve maior impacto na sua melhoria: se a elevação da taxa de aprovação, se a elevação de resultados na Prova Brasil ou se as duas (Gráfico 04).

Gráfico 04 - Variação no desempenho da Prova Brasil (Língua Portuguesa e Matemática) e variação no percentual de aprovação nos anos iniciais do ensino fundamental das redes escolares municipais da amostra (2005 e 2007)



Legenda: LP - Língua Portuguesa; MT - Matemática; MI - Maior Ideb: Aparecida do Taboado (AT); Campo Grande (CG); Chapadão do Sul (CS); Naviraí (NA); São Gabriel do Oeste (SGO); Brasil (BR); Mato Grosso do Sul (MS). MV - Maior Variação no Ideb: Amambai (AM); Bela Vista (BV); Bonito (BO); Paranaíba (PB); Paranhos (PR).

Fonte: Mec

A variável aprovação é a que mais impactou o Ideb em todas as redes escolares municipais observadas, exceto nos casos de CG, AM e PR. Na rede municipal de CG notamos a elevação das duas variáveis referidas. Nas redes de AM e PR há destaque para melhoria do desempenho em Matemática.

Cabe ponderar que a alteração positiva do indicador aprovação pode estar relacionada às medidas de correção de fluxo estimuladas pela União, conforme antes mencionado. Mas essa hipótese não exclui a de que outras medidas possam ter concorrido para isso, em particular a maior atenção das Secretarias Municipais de Educação aos resultados obtidos pelas escolas sob a sua jurisdição. Também não fica descartada eventual manipulação dos dados da aprovação.

As melhorias no desempenho em Matemática nas redes de PR e AM merecem investigação. Também a rede municipal de CG merece atenção, mesmo que já tenha sido a rede da amostra mais contemplada em outras pesquisas (ALVES, 2009; UNICEF, 2010).

5. Desempenho das redes escolares da amostra no quadriênio 2005-2009

Para termos uma visão mais ampla do processo, trazemos (Tabela 01) uma análise da variação no Ideb nas redes da amostra nos dois biênios (2005 para 2007 e 2007 para 2009) e no quadriênio (2005 para 2009). Incluímos também dados para o conjunto das redes municipais públicas e privadas do País, tendo em vista enxergar as redes da amostra em contextos mais amplos.

Tabela 01- Ideb observado nos anos iniciais do ensino fundamental das redes municipais da amostra sul-mato-grossense e no Brasil (municipal e geral) nos anos 2005, 2007, 2009, suas variações de 2005 para 2007 e de 2007 para 2009

Municípios	Anos iniciais ensino fundamental						
	2005	2007	2009	Variação I 2005-2007	Variação II 2007- 2009	Variação I x II	Variação 2005 para 2009
AM	2,9	3,9	4,4	1,0	0,5	- 0,5	1,5
AT	3,8	4,4	4,6	0,6	0,2	- 0,4	0,8
BV	2,7	3,5	3,9	0,8	0,4	- 0,4	1,2
BO	2,3	3,9	4,0	1,6	0,1	- 1,5	1,7
CG	4,2	5,1	5,2	0,9	0,1	- 0,8	1,0

Municípios		Anos iniciais ensino fundamental						
		2005	2007	2009	Variação I 2005-2007	Variação II 2007- 2009	Variação I x II	Variação 2005 para 2009
NV		3,9	4,4	4,7	0,5	0,3	- 0,2	0,8
PB		3,6	4,4	4,5	0,8	0,1	- 0,9	0,9
PR		3,2	4,3	4,5	1,1	0,2	- 0,9	1,3
SGO		4,3	4,9	5,0	0,6	0,1	- 0,5	0,7
BR	Muni-cipal	3,4	4,0	4,4	0,6	0,4	- 0,2	1,0
	Geral	3,8	4,2	4,6	0,4	0,4	- 0,0	0,8

Fonte: Mec/Inep - Prova Brasil e Censo Escolar.

Os dados mostram que todas as redes da amostra obtiveram crescimento no Ideb de 2005 para 2007 e deste para 2009, porém com menor variação neste último biênio e nem sempre igual ou acima da atingida no conjunto do País.

De 2005 para 2007 a variação observada na amostra foi superior à de todas as redes municipais do País (0,6) no caso de AM, BV, BO, CG, PB e PR. As redes de SGO e AT registraram variação igual e as de CS e NV ficaram abaixo da média do País. Mas, quando observamos a dimensão da variação na amostra em relação à observada em todas as redes escolares do Brasil (0,4), constatamos que ela se situa em patamares superiores (entre 0,5 e 1,6).

Portanto, a variação observada de 2005 para 2007 na amostra sul-mato-grossense foi mais favorável do que a obtida no conjunto das redes escolares brasileiras, porém nem sempre no conjunto das redes municipais do País.

Essa situação modifica-se no biênio seguinte (2007 para 2009). As variações no Ideb somente nas redes de AM e CS superaram as variações municipais e as gerais do País (as duas da ordem de 0,4), na rede de BV elas ficaram no mesmo patamar do Brasil. A rede de BO, que havia obtido a maior variação no Ideb de 2005 para 2007 (1,6), foi a que registrou redu-

ção mais acentuada (1,5) na amostra. No conjunto da amostra, os dados indicam uma redução de 2007 para 2009 do impulso de crescimento no Ideb observado no biênio imediatamente anterior.

Finalmente, observando comparativamente a dimensão da redução das variações dos dois períodos (2005-2007 com 2007-2009), na última coluna à direita da Tabela 01, verificamos que ela ocorreu na amostra e também no País (municipal e geral).

Oito redes da amostra (AM, AT, CG, BO, BV, PB, PR, SGO) registraram dimensão da redução da variação no Ideb mais acentuada (entre 0,2 a 1,5) do que a registrada pelo conjunto das redes municipais brasileiras, que foi de 0,2. A rede de NV ficou nesse patamar e somente a rede de CS mostrou melhor desempenho ao se manter no mesmo patamar (redução 0,0). Além disso, todas as redes da amostra, exceto a de CS, registram redução da dimensão da variação no Ideb em relação à estabilidade (redução 0,0) verificada no conjunto das redes do País (Brasil geral).

Portanto, os ganhos em variação no Ideb de 2007 para 2009 das redes da amostra foram, na quase totalidade, inferiores aos registrados no País, sejam eles a média das redes municipais ou a média de todas as redes (públicas e privadas). Em outras palavras, a situação favorável de 2007 não foi mantida no ano de 2009.

6. Considerações finais

As redes escolares municipais componentes dos dois grupos (MI e MV) são muito diferentes entre si em dimensão, presença/ausência de rede particular, grau de urbanização do ensino municipal, condições de atendimento educacional. A maioria das redes do grupo MI está localizada em municípios/regiões do estado mais desenvolvidos economicamente, ao passo que as redes do grupo MV se encontram em localidades mais pobres e menos urbanizadas.

Em várias redes a melhoria das condições de atendimento nos anos iniciais do ensino fundamental espera pela resolução de problemas refe-

rentes a instalações e equipamentos escolares e pela elevação da formação inicial de professores, na maioria delas.

De modo geral as redes municipais observadas acompanham a tendência nacional de redução das matrículas no ensino fundamental e o atendimento dos anos iniciais como tarefa do município.

Em relação à educação infantil, as matrículas foram crescentes e também ficaram a cargo da dependência administrativa municipal. Todas as redes observadas têm o desafio de ampliar o atendimento à educação infantil. No geral, elas têm concentrado os seus gastos em educação no ensino fundamental. Entre as dez redes observadas, a de Amambai se destacou pela considerável elevação das matrículas na educação infantil, tendo aumentado a taxa de seu gasto total em educação de 2005 para 2008 no atendimento à primeira etapa da educação básica. O enfrentamento desse desafio torna-se urgente com a obrigatoriedade de atendimento iniciada aos 4 anos, conforme determina a Emenda Constitucional n. 59 de 2009.

Todas as redes têm como desafios melhorar o fluxo escolar, reduzindo as taxas de distorção idade/série (idade/ano de escolarização) e aumentando as taxas de aprovação, embora as redes do grupo MI apresentem esses indicadores acima da média nacional.

O desempenho das redes escolares municipais na Prova Brasil também melhorou, somente a rede de BV não conseguiu atingir a média nacional.

As redes escolares municipais melhoram o Ideb de 2005 para 2007. Não só todas atingiram e superaram as metas estabelecidas pela União como conseguiram, em sua maioria, ultrapassar a média nacional. Isso aponta para possível alcance da meta 6,0 até 2021.

A identificação das características das redes escolares municipais põe em tela aspectos que devem ser mais bem investigados, mas nos autorizam a antecipar que as especificidades locais devem ser consideradas na elaboração das políticas educacionais. Dificilmente uma determinada política conseguirá atender realidades tão diversas, razão por que julgamos imprescindível qualificar a participação dos municípios no processo de

formulação e implementação de políticas educacionais para a educação infantil e o ensino fundamental.

Referências

ALVES, F. (2009). *Qualidade na educação fundamental pública nas capitais brasileiras: tendências contextos e desafios*. Belo horizonte: Argymentvm.

ARELARO, L. R. G., (2005). O ensino fundamental no Brasil: Avanços, perplexidades e tendências. *Educação e. Sociedade*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1039-1066, Especial - Out.

AZEVEDO, J. M. L. (2002). Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação & Sociedade*, Campinas, CEDES, v. 23, n. 80 – Especial, p. 49-71, set. 2002.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (2010). Disponível em: http://www.cnm.org.br/dado_geral/mumain.asp?IdMun=100150004. Acesso em: junho 2010

FERRÃO, M. E; BELTRÃO, K. I.; SANTOS D. P., (2002). Impacto de políticas de não-repetência sobre o aprendizado de alunos de 4ª série. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 32, n. 3. dez. Disponível em: <<http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/141/76>> . Acesso em: jul. 2010.

FRANCO, C. et. al., (2007). Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de fatores intra-escolares. *Ensaio: avaliação políticas públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v.15, n.55, p. 277-298, abr./jun.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (2011). Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna. Metodologia. Instituto Brasileiro de Economia – IBRE. Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumePageId=402880811D8E34B9011D9CCC6A177934&contentId=40288081229A67AB0122A3D6F65C441F>>. Acesso em: maio. 2011.

IBGE (2010). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. Acessa diretamente os dados de cada município. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso: 2009 e 2010.

INEP (2010). *Prova Brasil*. Disponível em: <http://portal.Mec.gov.br> 2010. Acesso em: junho 2010.

INEP (2010). *Indicadores Demográficos e Educacionais*. Disponível em: <http://ide.Mec.gov.br//2008/index>. Acesso em: junho 2010.

_____. (2010). *Edudata Brasil*. Disponível em: <http://www.edudatabrasil.Inep.gov.br/2010>. Acesso em: junho 2010.

_____. (2010). *Saeb*. Disponível em: <http://portal.Mec.gov.br> 2010. Acesso em: junho 2010.

MANKIW, N. G. (2006). *Introdução à economia*. Tradução Allan Didgal Hastings. São Paulo: Thompson Learning Edições.

OLIVEIRA, R. P. de. (2008). Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação & Sociedade*. v. 28, n.100, 2007.

PARANDEKAR, S. (2008). *Desempenho dos alunos na Prova Brasil*: diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino. Brasília, Mec, Inep/Banco Mundial.

UNICEF (2010). *Caminhos do Direito de Aprender*: Boas Práticas de 26 Municípios Que Melhoraram a Qualidade da Educação. Brasília, DF 2010. Disponível em: < <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources.html> >. Acesso em ago. 2010.

_____. (2010). *Aprova Brasil*: o direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil. Brasília, DF, 2006. Disponível em: < <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources.html> >. Acesso em ago. 2010.

_____. (2010). *Redes de aprendizagem*: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender. Brasília, DF, 2004. Disponível em: < <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources.html> >. Acesso em ago. 2010.

VEIGA, J. E. (2011). Nem tudo é urbano. *Ciência e Cultura*, v. 56, N. 2, abr.-jun. 2004, p. 26-29. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/>. Acesso em mar. 2011

O CONTEXTO, AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E O Ideb

Dirce Nei Teixeira de Freitas
Aláide Maria Zabloski Baruffi
Giselle Cristina Martins Real

Os dois capítulos precedentes trouxeram a caracterização dos municípios e redes escolares observadas no estudo realizado, descrevendo os cenários encontrados em seus aspectos demográficos, econômicos, culturais, políticos, administrativos e educacionais. Essa visão panorâmica será examinada mais detidamente neste capítulo, com vistas à identificação dos elementos de contexto que parecem mais relevantes para a compreensão das políticas educacionais municipais e da evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos anos iniciais do ensino fundamental.

Na elaboração deste capítulo, utilizamos dados de três fontes: (a) bancos de dados de instituições da área educacional (Inep e Mec) e de diversas áreas (IBGE, Ipea, Tesouro Nacional, Tribunal Superior Eleitoral, entre outros), além de organismos internacionais (PNUD, Unicef); (b) informações de dirigentes e gestores de redes e escolas municipais obtidas por meio de entrevistas; (c) documentos nacionais e municipais, sendo estes últimos recolhidos diretamente nas redes e escolas municipais.

Em visitas realizadas em todas as redes da amostra (nos meses de maio, agosto, setembro e novembro de 2009 e em fevereiro de 2010) entrevistamos os seguintes atores: os dirigentes municipais de educação da gestão 2005-2008 e da gestão iniciada em 2009; o assessor de Gabinete da atual gestão educacional municipal; o gestor ou a equipe responsável pelos anos iniciais do ensino fundamental na Secretaria Municipal de Educação. As visitas se deram também na unidade escolar de cada rede municipal que

obtivera a maior variação no Ideb de 2005 para 2007, onde foram realizadas observações e entrevistas com o diretor escolar e coordenador(es) pedagógico(s) responsável(eis) pelos anos iniciais do ensino fundamental.

A proposta era entrevistar também pessoas que pudessem fazer o contraponto ao discurso oficial tais como representante sindical do magistério, vereador de oposição, pai de aluno ou outro. Mas, isso foi possível somente em quatro municípios (AM, CS, SGO e PB), num dos quais foi entrevistado um vereador com atuação junto à educação e nos outros três o presidente do Sindicato do Magistério Municipal. Nos demais municípios (AT, BO, BV, CG, NV e PR), não identificamos a pessoa a entrevistar, uma vez que a política/gestão educacional municipal não enfrenta oposição direta e explícita. No município de NV o atual dirigente da educação deixou a liderança do Sindicato do Magistério Municipal para assumir a Gerência da Educação. Em PR a informação é a de que não há oposição sindicalista e há interações proveitosas entre dirigentes de educação e vereadores. No caso de CG, as pessoas contatadas não se dispuseram a colaborar.

Os documentos utilizados foram obtidos principalmente junto às Secretarias Municipais de Educação e outras Secretarias e órgãos municipais. Também foram obtidos documentos junto às escolas visitadas, junto à Câmara de Vereadores e em sites oficiais (Prefeitura Municipal, Câmara de Vereadores e Sindicato do Magistério).

Nas duas primeiras seções tratamos dos aspectos socioeconômicos e político-administrativos dos contextos municipais. Na terceira e quarta seções apontamos fatores de contextos que impactam positivamente as políticas educacionais municipais e as ênfases comuns encontradas. Na quinta seção, comentamos respostas das redes escolares municipais em face ao Ideb e, finalmente, destacamos elementos promissores para explicar os resultados das redes da amostra nesse Índice.

1. Contexto socioeconômico

O contexto socioeconômico foi aqui considerado com base em três indicadores: a variação do PIB *per capita*, a variação dos gastos municipais com educação e a variação no Ideb (Tabela 01).

Na fixação do período considerado para cada um dos indicadores, levamos em conta a disponibilidade de dados oficiais. Os dados para o PIB *per capita* foram buscados em ano imediatamente anterior ao ano base para cálculo da variação dos gastos municipais com educação e no Ideb, sendo o último ano fixado em 2007, dada a indisponibilidade de dados mais atuais.

Na Tabela 01, estão destacados em negrito os valores do PIB *per capita* que superam ao do País nos anos de 2004 e 2007 e as variações superiores à taxa brasileira. Para o Ideb, negritamos as variações superiores à média brasileira obtidas pelas redes escolares públicas e privadas (geral).

Tabela 01 - Produto Interno Bruto per capita real deflacionado (ano-base 2007) e taxa real de variação no período 2004 a 2007, gastos totais em educação deflacionados (ano base 2008) e variação real no período 2005 para 2007, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2005, 2009 e variação de 2005 para 2009

Abrangência Anos	PIB <i>per capita</i> deflacionado (ano-base 2007) e taxa de variação real			Gastos com educação deflacionados (ano base 2008) e variação real no período			Ideb (3)			
	2004	2007	VR %	2005	2008	VR %	2005	2009	VO	PVA
AT	9.607,91	15.620,00	62,57	3.478.232,65	7.140.655,78	105,30	3,8	4,6	0,8	0,4
CG	9.742,99	13.302,00	36,53	135.829.282,20	301.921.181,90	122,28	4,2	5,2	1,0	0,6
CS	30.929,31	29.970,00	-3,10	6.566.534,00	10.700.809,42	62,96	3,9	4,9	1,0	0,6
NA	12.171,67	13.219,00	8,60	8.006.148,23	17.291.019,83	115,97	3,9	4,7	0,8	0,4
SGO	25.287,98	22.762,00	-9,99	5.606.077,77	11.217.797,29	100,10	4,3	5,0	1,3	0,9
AM	8.399,31	9.839,00	17,14	6.857.352,16	17.817.126,33	159,83	2,9	4,4	1,5	1,1
BV	6.633,64	8.031,00	21,06	4.944.350,69	9.186.389,18	85,80	2,7	3,9	1,2	0,8
BO	7.958,78	9.816,00	23,34	4.400.050,42	*	*	2,3	4,0	1,7	1,3
PB	9.383,67	11.061,00	17,87	6.119.403,90	12.077.672,24	97,36	3,6	4,5	0,9	0,5
PR	4.690,51	5.391,00	14,93	*	6.671.873,17	*	3,2	4,5	1,3	0,9
MS	10.632,01	13.372,00	25,77	-	-	-	-	-	-	-
BR	12.015,41	14.561,00	21,19	-	-	-	3,8	4,6	0,8	0,4

Legenda: VR – variação real; VO – variação em pontos observada no período 2005 a 2009; PVA – pontos de variação acima da meta projetada de 0,4 para o período 2005-2009.

Fontes: SEMAC/MS e IBGE; Tesouro Nacional; Inep.

Consideramos o PIB *per capita* um indicador de maior ou menor vantagem econômica do município no contexto do estado, do País e da amostra da pesquisa. Em 2004 três municípios da amostra detinham PIB *per capita* superior ao do Brasil: CS, SGO e NV. Com mais que o dobro do valor do PIB *per capita* brasileiro, os dois primeiros exibem as condições econômicas mais vantajosas da amostra. AT passa a ser no ano de 2007, em lugar de NV, um dos três municípios da amostra com PIB *per capita* acima do brasileiro. A variação observada de 2004 para 2007 no País foi de 21,19. Acima da variação nacional ficaram AT, CG e BO, os dois primeiros com ganhos econômicos expressivos de 2004 para 2007, respectivamente de 62,57% e 36,53%.

Com o suposto de que a vantagem econômica dos municípios gera condições sociais e culturais mais favoráveis, na medida em que impacta positivamente as políticas públicas sociais, logo também a política educacional, procuramos analisar eventual relação entre o indicador econômico (PIB *per capita*) e o Ideb. Assim, procuramos saber se as maiores variações no Ideb de 2005 para 2009 foram registradas pelos três municípios mais ricos da amostra (CS, SGO e AT). Somente SGO tem a sua rede escolar entre as três melhores variações no Ideb da amostra no período. Os municípios de BO e AM, cujos PIB *per capita* estavam tanto em 2004 como em 2007 inferiores ao estadual e ao brasileiro, têm as suas redes escolares com as duas maiores taxas de variação no Ideb de 2005 para 2009 na amostra e bem acima da taxa de variação nacional.

Considerando os municípios com os quatro menores PIB *per capita* da amostra no ano de 2007 (PR, BV, BO, AM) — todos abaixo do valor desse indicador no estado e no País nesse ano — verificamos que, contrariamente ao que esperávamos, as suas redes escolares obtiveram as maiores variações no Ideb de 2005 para 2009 no conjunto da amostra (de 1,2 a 1,7), juntamente com SGO.

Procuramos saber se os municípios de GC e AT, que registraram as mais elevadas taxas de variação do PIB *per capita* de 2004 para 2009, haviam obtido as maiores variações no Ideb de 2005 para 2007, no conjunto redes da amostra. Constatamos que isso não ocorreu, a variação no Ideb

por eles registrada foi inferior à obtida por municípios cuja variação real do PIB *per capita* foi bem inferior.

Essas constatações nos permitem afirmar que, no período considerado, não se verifica relação consistente entre condição econômica favorável do município (expressa pelo PIB *per capita* elevado e maior variação de 2004 para 2007) e os ganhos registrados por suas redes escolares no Ideb de 2005 para 2009.

Para avançar na compreensão dessa constatação seria preciso examinar em novas pesquisas, entre outros, os seguintes aspectos: a distribuição social dos recursos, as inversões na área social, os gastos públicos diretos e indiretos no ensino fundamental, o tipo de gastos e sua relação com as políticas para melhoria do fluxo escolar e do desempenho cognitivo dos alunos, uma vez que o Ideb é calculado com base nesses indicadores. Isso, sem deixar de atentar para o fato de que os efeitos de inversões na educação somente no médio e longo prazos são observáveis.

Todavia, julgamos elucidativo, mesmo que limitado, analisar a eventual relação entre aumento de gastos municipais com educação e variação no Ideb nos municípios da amostra.

Constatamos que todos elevaram os seus gastos com educação bem acima da taxa de variação de seu PIB *per capita* de 2004 para 2007, exceto BO e PR para os quais não obtivemos dados. Mesmo os municípios que registraram variação negativa do PIB *per capita* no período, elevaram os seus gastos em educação a taxas expressivas. Mesmo com taxa de variação do PIB *per capita* de -9,99 o município de SGO elevou a taxa de seus gastos com educação em 100,10% de 2005 para 2008. Em CS a taxa de variação do PIB *per capita* foi de -3,10 e a do gasto com educação de 122,28. Em NV essas taxas foram respectivamente de -8,60 e 115,97. O município de AM se destacou na amostra com 159,83% de elevação de seus gastos com educação de 2005 para 2008, a mais expressiva da amostra, enquanto a taxa de variação do seu PIB *per capita* de 2004 para 2007 foi de apenas 17,14%.

Constatamos que, de modo geral, os municípios exibiram elevação de gastos em educação de 2004 para 2007 e, também, variação positiva

no Ideb de 2005 para 2009. Assim, parece que a efetivação de gastos mais elevados na educação teria concorrido, no curto prazo, para os resultados municipais positivos no Ideb.

Diante dessa constatação, nos detivemos em analisar a dimensão dos gastos efetivados em educação pelos municípios, buscando saber se maior ou menor elevação de gastos coincidia com maior ou menor variação no Ideb de 2005 para 2009. Essa observação, feita sem considerar a destinação dos gastos, mostrou que, excetuados os municípios de BO e PR, para os quais não tínhamos dados, os municípios que menos elevaram os seus gastos em educação foram CS e BV. No entanto, o primeiro registrou variação de 1,0 no Ideb e o segundo variação de 1,2. Ambos ficaram acima da variação nacional nesse Índice, que foi de 0,8. Por outro lado, os que mais aumentaram os seus gastos com educação foram, por ordem decrescente, AM, CG, NV, AT e SGO. A variação no Ideb registrada por NV e AT foram as mais baixas da amostra, ficando na média nacional. CG ficou acima dessa média em 0,2 pontos, SGO em 0,5 e AM e, 07 pontos.

Assim, não se confirmou uma relação positiva geral para a amostra entre dimensão da elevação dos gastos em educação e dimensão da variação no Ideb no período considerado. Em outras palavras, maiores gastos com educação não resultaram necessariamente em maiores ganhos no Ideb em todos os casos. AM se destaca na amostra quanto à relação positiva entre aumento de gastos e educação e aumento no Ideb.

Passo seguinte foi analisar os gastos municipais especificamente no ensino fundamental.

Tabela 02 - Gasto com ensino fundamental nos municípios da amostra e taxa de variação (2005 e 2008)

Municípios	ANO	Gastos com ensino fundamental		
		Gastos correntes	Gastos deflacionados (ano-base-2008)	% variação real
AT	2005	3.135.367,03	2.575.425,89	136,06
	2008	6.079.699,10	6.079.699,10	
CG	2005	130.753.418,65	107.402.334,91	114,52
	2008	230.398.811,32	230.398.811,32	

Municípios	ANO	Gastos com ensino fundamental		
		Gastos correntes	Gastos deflacionados (ano-base-2008)	% variação real
CS	2005	5.381.139,00	4.420.128,35	
	2008	8.587.551,35	8.587.551,35	94,28
NV	2005	7.540.166,04	6.193.577,55	
	2008	15.554.521,50	15.554.521,50	151,14
SGO	2005	4.837.025,74	3.973.187,58	
	2008	8.748.633,04	8.748.633,04	120,19
AM	2005	8.348.256,47	6.857.352,16	
	2008	13.234.386,32	13.234.386,32	92,99
BV	2005	5.480.077,29	4.501.397,38	
	2008	9.186.389,18	9.186.389,18	104,08
BO	2005	5.114.492,29	4.201.101,73	
	2008	*	*	*
PB	2005	6.043.137,48	4.963.901,38	
	2008	9.216.728,65	9.216.728,65	85,67
PR	2005	*	*	*

Elaborado por Lima (2010)

Fonte: Tesouro Nacional

Legenda: * dados não disponíveis na fonte

Todos os municípios — exceto BO e PR para os quais não dispomos de dados — elevaram os seus gastos no ensino fundamental de 2005 para 2008, sendo as menores majorações registradas por PB, AM e CS. O primeiro registrou elevação de gastos com ensino médio, o segundo com educação infantil e o terceiro com educação superior. Também CG, PB e SGO majoraram os seus gastos com educação infantil e AT e SGO com educação superior.

Mas, as maiores variações no Ideb de 2005 para 2009 não foram registradas pelos municípios que mais elevaram os seus gastos no ensino fundamental de 2005 para 2008, que foram: NV (151,14%), AT (136,06%) e SGO (120,19%).

Portanto, também não se confirmou a hipótese de que gastos mais elevados no ensino fundamental possam constituir-se um fator explicativo da melhor variação no Ideb dos municípios da amostra, no período considerado.

Das hipóteses acima mencionadas, somente a de relação entre majoração de gastos em educação (genericamente) e variação positiva no

Ideb de 2005 para 2009, em patamar igual ou superior ao do País, foi confirmada para a amostra. Isso significa que o fator econômico-financeiro, analisado em termos de PIB *per capita* e elevação de gastos com educação, não parece ser fator que possa explicar, sozinho e consistentemente, os ganhos no Ideb registrados pelos municípios da amostra.

Prosseguindo, analisamos indicadores sociais, usando como ferramenta o IDH-M de 1991 e 2000 do PNUD. Observamos que todos os municípios da amostra apresentavam esse indicador em elevação, porém não conseguimos observar como ele variou após o ano de 2000, pela falta de dados mais atualizados para os municípios. O mesmo ocorreu quanto ao índice de Gini, que é calculado pelo IBGE. É possível que a melhoria de indicadores sociais, na década de 1990, e a tendência à continuidade dessa melhoria, na década subsequente (dados oficiais não disponíveis), possam ter concorrido para a melhoria da educação municipal, explicando, em parte, os avanços das redes escolares no Ideb de 2007 e 2009. Segundo entrevistados, esse fator e a melhoria da economia brasileira com inclusão dos mais pobres seriam fatores de grande impacto positivo na educação escolar.

2. Contexto político-administrativo

Considerando que a ação administrativa municipal tenha impacto sobre a realidade geralmente perceptível no curto prazo, passamos a examinar a hipótese de que o fator administrativo tenha contribuído para os ganhos das redes escolares municipais da amostra no Ideb de 2007 e 2009. Para essa análise, lançamos mão do Índice de Responsabilidade Fiscal e Social (IRFS) criado pela Confederação Nacional dos Municípios. Observamos a variação desse índice de 2005 para 2007, uma vez que não se encontravam disponíveis dados para 2008 e 2009.

Verificamos que todos os municípios da amostra tiveram variação positiva do IRSF naquele período, exceto SGO (cujo índice variou -0,23) e BV, para o qual não há dados de 2005. As maiores variações positivas

foram registradas por BO (0,65), CS (0,48), AM (0,48), sendo a menor variação positiva da amostra a de CG (0,19).

Confrontando esses dados com os resultados no Ideb das redes escolares municipais constatamos não haver clara relação entre eles, em todos os casos da amostra. Não pudemos avançar na análise do aspecto administrativo dos contextos municipais, em razão da falta de dados.

Também em relação aos cenários políticos municipais e seus condicionamentos para a administração pública, os dados obtidos não nos permitiram senão apontar alguns traços mais aparentes que, no entanto, sugerem ter esse aspecto do contexto implicações para a política educacional municipal. Decerto a mais notável é a complexidade político-administrativa prefigurada desde a composição do governo municipal instaurada por meio das eleições para prefeitos. Na maioria dos municípios, verificamos que, ao longo da primeira década dos anos 2000, se deu o estabelecimento de amplos arcos de alianças partidárias.

As lideranças das alianças partidárias municipais não são coincidentes com as das coligações estaduais e federais. Não só as alianças partidárias são rearranjadas de uma gestão para outra como a continuidade da liderança partidária foi encontrada apenas em três casos. É expressiva a presença e continuidade do PMDB nas alianças partidárias para a Prefeitura municipal, sendo ela da ordem de 50% na gestão iniciada em 2009, indicando maior grau de alinhamento dos governos municipais com o governo estadual liderado por esse partido.

Os rearranjos nas alianças partidárias, na liderança destas e na titularidade da chefia do Executivo municipal geram permanente recomposição dos quadros burocráticos das estruturas do Estado local, principalmente na esfera do Poder Executivo. Isso implica recomposição dos quadros de dirigentes e gestores, bem como a reorganização do aparelho administrativo (no caso da educação municipal, a reorganização do órgão que a coordena). Também redefine modelos de gestão, os itens e a ordem das prioridades da agenda pública, entre outros.

Na área da educação, isso se manifesta nas recorrentes reformulações de políticas educacionais (planos, programas, projetos) ou na ausência de sua formulação, na descontinuidade de sua implementação, na falta de sua avaliação, além de práticas gestoras improvisadas, incertas, ensaísticas e de equipes profissionais provisórias cujas atuações se ressentem da falta de qualificação, experiência, autoridade, entre outros. Também se expressa na forma de escassa ou débil articulação de órgãos e políticas educacionais com outros setores da administração e políticas públicas.

Entretanto, encontramos municípios nos quais essas problemáticas são minoradas pela menor complexidade político-administrativa, relevância atribuída à educação no contexto da administração pública municipal e acesso do dirigente educacional nos círculos de tomada de decisão político-administrativa. Somente nestes casos o aspecto político-administrativo do contexto pareceu ter alguma relevância em termos de relação com o Ideb das redes escolares observadas, havendo esforços direcionados ao alcance ou ultrapassagem das metas projetadas pelo Índice.

3. Políticas educacionais e fatores de contexto

Múltiplas facetas dos contextos municipais podem estar associadas à configuração das políticas educacionais e aos resultados das redes escolares expressos pelo Ideb. Cotejando as características dos cenários descritos nos capítulos precedentes, identificamos fatores de contexto que parecem potencialmente favoráveis à política educacional municipal e, por consequência, para a melhoria do ensino fundamental.

Como esperávamos o município que se destacou na amostra, com o maior número dos referidos fatores, foi o de CG, sede da capital do estado. Nesse município, os fatores identificados foram os doze que seguem:

- potencial econômico do município;
- elevado grau de urbanização do município e, consequentemente, da rede escolar municipal, facilitando tanto a oferta como a gestão educacional;
- indicadores sociais em elevação;
- equipamentos culturais diversificados;

- educação pública socialmente valorizada;
- receitas públicas crescentes;
- investimento público crescente com educação escolar;
- reeleição do prefeito no último pleito eleitoral, favorecendo a continuidade de políticas;
- continuidade da dirigente educacional e da equipe da Secretaria Municipal de Educação;
- institucionalização da rede escolar municipal;
- ações em parceria com Instituições privadas e públicas de ensino superior (IES);
- mobilização social pela educação liderada pela dirigente da educação municipal.

Além disso, CG é o único município entre os dez da amostra que dispõe de equipamentos culturais diversificados, o que pode ter impactos positivos (indiretos e diretos) na educação escolar.

O segundo município com maior número de fatores de contexto que parecem potencialmente favoráveis ao bom desenvolvimento da educação municipal é o de NV, somando oito:

- potencial econômico do município;
- elevado grau de urbanização, o que faz com que a rede escolar municipal seja quase toda urbana, facilitando tanto a oferta como a gestão educacional;
- indicadores sociais em elevação;
- investimento público crescente com educação escolar;
- rede escolar municipal socialmente prestigiada;
- reeleição do prefeito no último pleito eleitoral, favorecendo a continuidade de políticas públicas;
- institucionalização da rede escolar municipal;
- olaboração intergovernamental (estado-município) por meio de ações da Secretaria de Estado de Educação (Sed).

Constatamos que o município de PR é, entre todos da amostra, o que reúne menor quantidade de fatores de contexto que parecem poten-

cialmente favoráveis ao bom desenvolvimento da educação escolar municipal, somando apenas três:

- indicadores sociais em elevação;
- rede escolar municipal socialmente prestigiada;
- investimento público crescente com educação escolar.

Ao cotejarmos a lista de fatores de contextos potencialmente favoráveis com as variações no Ideb de 2005 para 2007, constatamos que os municípios que registraram as maiores variações no Ideb (BO 1,7; AM 1,5; PR e SGO 1,3) não aparecem entre os que apresentaram a maior quantidade/variedade de fatores de contexto favoráveis. Por outro lado observamos que a rede escolar municipal de PR — o município no qual identificamos o menor número de fatores de contexto favoráveis à política educacional — aparece entre as quatro da amostra que registram as maiores variações no Ideb de 2005 para 2007.

Assim como mostraram pesquisas americanas e inglesas sobre escolas eficazes (BROOKE e SOARES, 2008) os fatores socioeconômicos não explicam resultados educacionais aferidos por avaliações, mas, sim, múltiplos fatores interrelacionados.

Pesquisas do Unicef (2004, 2006, 2007, 2008, 2010), Banco Mundial (PARANDEKAR, OLIVEIRA, AMORIM, 2008) e oriundas de Universidades Brasileiras (FRANCO et. al., 2007; ALVES e FRANCO, 2008; SOARES, 2005; 2007, entre outros) ressaltaram os fatores do contexto educacional, destacadamente o trabalho realizado pela escola com os seus alunos. Também no presente estudo nos detivemos em cotejar as características dos contextos educacionais no intuito de identificar fatores potencialmente explicativos dos resultados obtidos pelas redes escolares municipais no Ideb.

4. Ênfases das políticas educacionais municipais

Um aspecto fundamental dos contextos educacionais são as políticas educacionais implementadas pelos municípios. Buscamos, então, identificar quais têm recebido ênfase nas redes escolares observadas, tendo por

base dados obtidos por meio das entrevistas cotejados com a análise de documentos oficiais (legislação e planos).

Os entrevistados foram: o dirigente municipal de educação, seu principal assessor, o gestor dos anos iniciais do ensino fundamental nas Secretarias Municipais de Educação (SEMEDs), o diretor da escola com maior variação positiva no Ideb de 2005 para 2007 em cada município e o coordenador pedagógico dos anos iniciais do ensino fundamental nessas escolas.

Encontramos apenas três políticas que são implementadas por todas as redes escolares da amostra, a saber:

a) criação e manutenção de condições de oferta e atendimento, por meio de ampliação e melhoria das instalações escolares, dotação das escolas com recursos tecnológicos, fornecimento de recursos didáticos demandados pelas escolas, melhoria de programas de apoio ao estudante (merenda, materiais, saúde, transporte);

b) melhoria da qualificação inicial e continuada dos professores, dando-se a primeira por meio de formação em serviço (caso do Normal Superior oferecido em convênio com a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul - UEMS), por meio da iniciativa dos próprios professores e por meio dos concursos públicos; a segunda dando-se principalmente por meio de programas do Mec;

c) melhoramento da gestão escola, por meio de medidas de constituição e ampliação do suporte pedagógico (coordenação pedagógica, assessoramento e acompanhamento externo), articulação entre escolas e Secretarias Municipais de Educação, monitoramento de resultados do ensino ao longo do ano pelo órgão, funcionamento regular das Associação de Pais e Mestres.

A primeira política se impõe pelo fato de que a maioria das redes da amostra ainda se depara com a urgência de equacionar a falta de condições infraestruturais para garantir o acesso e a permanência no ensino

fundamental. Programas de atendimento complementar no contra turno deixam de ser ofertados ou de ter prosseguimento por falta de espaço físico e de professores. A falta de biblioteca e laboratórios escolares se deve, não raro, à falta de salas e de profissionais para o atendimento.

A observação *in loco* revelou ser forte o empenho das redes para assegurar um padrão mínimo de qualidade de atendimento educacional no tocante a condições físicas e materiais. Boa parte das escolas visitadas possuía boas instalações, recursos tecnológicos, materiais didáticos. Entretanto, a maior parte das bibliotecas funcionava em espaços inadequados em dimensão, inexistiam laboratórios de ciências e espaço físico para as atividades de apoio pedagógico, além de salas de secretaria e direção escolares exíguas.

A conservação do prédio e equipamentos escolares em geral é boa, sendo poucas as escolas visitadas que necessitavam de pintura e reforma da quadra de esportes. Não encontramos sinais de depredação, pichação, falta de manutenção e limpeza. E as vias de acesso e circulação são adequadas e seguras, na maioria dos casos.

A proporção de livros disponíveis por aluno/classe não foi investigada. Tanto nas entrevistas como nas visitas às escolas o Programa Nacional do Livro Didático não foi destacado, ocorrendo o contrário com o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), que foi sempre mencionado como importante realização²³.

A segunda e a terceira políticas (voltadas para a formação e gestão) emergem também de necessidades existentes e percebidas pelos gestores a partir de induções externas (Mec, Inep, Undime, Sed) mais do que de

23 Criado em 1997, o programa está sob a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e conta com recursos financeiros originários do Orçamento Geral da União e da arrecadação do salário-educação. Distribui obras para a educação infantil, o ensino fundamental e médio que incluem textos em prosa, em verso, em imagem e em quadrinhos.

conhecimento da realidade baseado em processos próprios de avaliação e monitoramento, ou de pesquisas e outros. Exceção deve ser feita à rede escolar de CG, que conta com sistemática própria de avaliação e monitoramento do ensino.

Nas redes municipais de AT, NV, AM, PB e PR a política de formação inicial teve expressivo impulso até 2006, tendo diminuído nos últimos anos. A rede de CG se destacou pela ênfase na formação continuada por meio de cursos de especialização oferecidos pela própria Secretaria Municipal de Educação em parceria com Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas.

Na maioria das redes a ênfase na formação continuada é assegurada por meio de adesão a programas propiciados pelo Mec. Os mais frequentemente citados foram: Parâmetros em Ação, Profa, Gestar I e II e Pró-letramento.²⁴ A adesão a programas do Mec apareceu mais acentuada nos municípios de AT, NV e BV. A presença da modalidade de formação a distância foi expressiva em todos os municípios.

Um dos fatores externos de indução de políticas de formação e de melhoramento da gestão educacional foi o Ideb, cujo impacto é nítido, principalmente na esfera da gestão, o que também foi constatado por Mallmann e Eyng (2008) e Dittrich (2010). Todavia, não podemos ignorar que, desde os anos 1990, os governos federais acentuaram o imperativo de reordenar a gestão educacional no País (FREITAS, 1997), adotando medidas para isso na esfera do planejamento, da avaliação, do monitoramento.

O melhoramento da gestão escolar apareceu como uma das preocupações presentes em todas as redes da amostra, para o que recorrem a diversos mecanismos (Tabela 03).

24 Ver sobre esses Programas o capítulo 6 desta coletânea.

Tabela 03 – Mecanismos de gestão em destaque nas redes escolares municipais sul-mato-grossenses com bons resultados no Ideb 2007

Eixos	Estratégias de gestão	Redes municipais	Frequência na amostra %
SEME	Continuidade da equipe	CG, NV, BO	30
	Continuidade administrativa e pedagógica	CG, CS, NV, SGO	40
	Articulação com outras secretarias	CG, NV, BV	30
	Articulação com empresas e ONGs	CG, NV, BO, PB	40
	Articulação com a UNDIME	AT, CG, PB, AM	40
	Articulação com a rede estadual	AT, PB	20
	Articulação com o sindicato do magistério	CG, NV, BV, PB, AT	50
	Relações favoráveis com o legislativo municipal	AT, PR	20
	Articulação com a escola	AT, AM, CG, NV, PR	50
	Liderança do dirigente municipal de educação	CG, BO, PR	30
	Interações frequentes do dirigente educacional com a rede	PR, NV	20
Unidade escolar	Acompanhamento sistemático dos resultados do ensino pela SED (bimestral ou semestralmente)	AT, CS, PB, SGO, NV, AM, CG, BO	80
	Eleição de diretores escolares	AM	10
	Ampliação da coordenação pedagógica	AM, BV	20
	Premiação pelos resultados institucionalizada	BV	10
	Fortalecimento da equipe gestora escolar (direção e coordenadores) mediante trabalho articulado com a SEMED	NV, CG	20
	Realização de acompanhamento dos processos ensino e aprendizagem pela coordenação pedagógica escolar	NV, AM, PR, CG	40

Fonte: dirigentes e gestores educacionais em entrevistas semi-estruturadas realizadas no ano de 2009 no estado de Mato Grosso do Sul pela pesquisa “Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos” sob responsabilidade de pesquisadores da UFGD.

No eixo SEMED, os mecanismos de gestão são diversificados e, diferentemente das políticas educacionais, são raras as iniciativas com frequência de pelo menos 50% das redes da amostra. Os mecanismos mais comuns são o acompanhamento dos resultados escolares pela Secretaria de Educação, a articulação desta com a escola e a articulação com o Sindicato do Magistério.

Os mecanismos mencionados indicam uma concepção estreita de gestão educacional focada no espaço local. As complexas relações entre sistemas, governos, instituições, comunidades não foram expressamente apontadas como objeto de atenção específica. Esse dado pode estar associado à falta de formação adequada das equipes das SEMEDs, que foi percebida pelos pesquisadores nas visitas *in loco*.

No eixo unidade escolar, os mecanismos de gestão mencionados não somente são poucos como, também, infrequentes. Observamos o mesmo por meio de análise documental. Isso contrasta com a ênfase dada pelos entrevistados à política de melhoria da gestão escolar, conforme visto na seção anterior, evidenciando uma dissociação dos discursos sobre a política e a prática da gestão. Pode ser que os entrevistados percebam de fato a gestão escolar como esfera de melhoramento necessário em face das ações e inações dos envolvidos. Pode ser que apenas reproduzam uma argumentação difundida no País, que vincula melhoria de ensino à melhoria da gestão escolar.

No cotejamento dos dados obtidos por meio das entrevistas, análises documentais e observações *in loco*, notamos que, na maioria das redes escolares, os dirigentes empreendem a gestão de forma centralizada no Secretário e equipes das SEMEDs, no diretor e coordenadores pedagógicos. Adotam estratégias de legitimação que passam pela consulta prévia aos envolvidos, frequentes contatos diretos, reuniões, comunicados. PR se destacou pela cotidiana e direta relação entre a Secretária de Educação e as escolas.

De modo geral, as redes e escolas são minimamente burocratizadas e algumas adotam mecanismos de gestão democrática. Alves (2010), em investigação (vinculada a esta pesquisa) focada nos Conselhos Escolares, constatou que tanto o fortalecimento destes como a implementação da gestão democrática não estiveram, no período 2005-2008, entre as maiores preocupações das dez redes municipais da amostra, mas, sim, a busca de melhores resultados no Ideb e na Provinha Brasil.

De acordo com Alves (2010, p. 124), “[...] a gestão gerencial é uma prática em ascensão a ressignificar mecanismos da gestão democrática, com uma ótica economicista e uma concepção liberal pluralista de democracia”. As redes escolares municipais de CG e NV se mostraram as mais tendentes à adoção de procedimentos dessa modalidade de gestão, exibindo o maior número de mecanismos de gestão adotados no conjunto da amostra.

Não há dúvida de que a gestão escolar traz inúmeros desafios, de modo que desenvolver a capacidade para enfrentá-los é preocupação com-

preensível, seja de parte das próprias escolas, das SEMEDs e dos governos. Mas, é evidente que o foco na escola acaba por minorar nos discursos de dirigentes e gestores educacionais municipais os desafios mais abrangentes da gestão educacional. Tais desafios envolvem complexas relações internas e entre organizações, sistemas, governos, instituições, comunidades.

O foco privilegiado pode ser indício de que os atores entrevistados reproduzam discursos disseminados pela mídia, pelo próprio Mec, organizações e atores sociais que, por motivos diversos, apontam o “bom governo” escolar como uma das questões-chave no equacionamento dos problemas educacionais. Eles minoram a relevância de fatores que extrapolam o âmbito escolar, tais como: insuficiência do financiamento público; falta de planejamento educacional baseado em condições orçamentárias e de execução; falta de avaliação da atuação estatal-governamental no que diz respeito à congruência, efetividade e continuidade das políticas públicas educacionais e subsidiárias; omissões do Poder Público na prestação educacional; limitações administrativas locais; ingerências políticas; cultura privatista, entre outros.

Cabe mencionar também as políticas que, mesmo raras no conjunto da amostra, receberam destaque pela importância que lhes é atribuída nas redes que as implementam. São elas: a política de melhoria salarial nas redes de SGO e PR; a política de expansão do atendimento na educação infantil (principalmente na creche) nas redes de AM e SGO; a política de promoção do acesso e da permanência escolar nas redes de NV, AM e PR; a política de adequação da organização do ensino a demandas específicas nas redes de AM, PR (população indígena) e PB (população rural).

5. O Ideb nas redes escolares municipais observadas

Buscamos saber quais foram as iniciativas tomadas pelas SEMEDs e escolas com relação ao Ideb. Os dados obtidos compõem a Tabela 04 e estão organizados em dois eixos: SEMED e escola. No primeiro são apresentadas as informações obtidas com os entrevistados das SEMEDs sobre os encaminhamentos na rede em face dos resultados no Ideb 2005 e

2007. No segundo aparecem as informações dos entrevistados na unidade escolar de cada município que obteve a maior variação no Ideb de 2005 para 2007 sobre as principais providências tomadas diante dos resultados no Ideb nesses anos. Para cada eixo estão enumeradas as iniciativas municipais destacadas pelos informantes, as redes municipais que as mencionaram e a frequência das iniciativas na amostra.

Tabela 04 – Iniciativas das SEMEDs e unidades escolas da amostra relativas ao Ideb

Eixos	Iniciativas	Redes municipais	Frequência na amostra
SEMED	Divulgação no Ideb na rede	CG, NV, AM, PR	04
	Mobilização social ampla	CG	01
	Contratação de coordenadores pedagógicos	AT, AM	02
	Melhoria da remuneração e plano de carreira	SGO	01
	Incentivos simbólicos às escolas	BV	01
	Acompanhamento do rendimento escolar	CG, NV, AM	03
	Avaliação da própria rede	CG, BO, NV	03
	Formação inicial de professores	AM, PB, PR	03
	Formação continuada à luz das avaliações externas	AT, BV, CG, CS, NV, PB, PR e SGO	08
	Seleção de professores para atendimento a alunos com desempenho insatisfatório	NV, SGO	02
	Apoio técnico às escolas	CG	01
	Apoio material às escolas	CG, PB	02
Unidade escolar	Treinamento para a prova Brasil	BV, BO	02
	Mobilização da comunidade escolar	SGO, PB	02
	Mobilização da família	CG, CS, NV	03
	Reuniões de análise no Ideb	CG	01
	Acompanhamento do ensino e aprendizagem pela coordenação pedagógica	CG, NV, AM, BO, PR	05
	Compromisso com a aprendizagem como princípio das ações	CG, SGO	02
	Planejamento do ensino baseado nos resultados da Provinha Brasil	PR	01
	Articulação da escola com o Conselho Tutelar e Ministério Público	NV, BO	02
	Avaliação institucional	CG, BV	02
	Projetos de atendimento complementar e recuperação	AT, AM, BV, BO, CS, CG, NV, PB, PR, SGO	10
	Classes de correção de fluxo	CG, NV, AM	03
	Ações com vistas à melhoria da relação escola-família	AT	01
	Medidas para melhoria das relações administrativas	AT	01

Fonte: dirigentes e gestores educacionais em entrevistas semi-estruturadas realizadas no ano de 2009 no estado de Mato Grosso do Sul pela pesquisa “Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos” por pesquisadores da UFGD

A iniciativa mais frequente das SEMEDs para melhorar o Ideb (80%), segundo os entrevistados, foi a de orientar as suas ações de formação continuada de docentes com base em informações das avaliações externas, principalmente da Prova Brasil. O mesmo vem ocorrendo com relação a Provinha Brasil. A avaliação estaria, assim, a informar tanto ações formativas pré-estruturadas (cursos, seminários, encontros e outros) como as que têm curso no cotidiano das relações entre SEMEDs e escolas e entre coordenadores pedagógicos e professores. Menos frequentes apareceram iniciativas como: divulgação no Ideb na rede (40%); acompanhamento sistemático bimestral do rendimento das escolas, pelas SEMEDs, com identificação dos casos mais preocupantes e assessoramento pedagógico (30%); iniciativa própria de avaliação do desempenho cognitivo dos alunos da rede (30%); elevação da formação inicial de professores da rede, principalmente por meio da educação a distância (30%).

As iniciativas menos frequentes na amostra (10%) foram as que dizem respeito à: mobilização da sociedade em favor da promoção da qualidade da educação escolar; utilização de incentivos simbólicos a escolas, seus profissionais ou alunos; prestação sistemática de apoio técnico às escolas; melhoria da remuneração e plano de carreira do magistério.

Nas redes de BO e BV a preparação para a Prova Brasil passou a ocorrer mediante aplicação de testes. As redes de NV e SGO providenciaram a seleção de professores com experiência em alfabetização, para atendimento a alunos com desempenho escolar insatisfatório no contra turno.

A SEMED de CG e a Gerência de Educação de NV foram as que apresentaram os maiores número de iniciativas tomadas com vistas a melhorar o Ideb, respectivamente 7 e 5 das 13 mencionadas pelo conjunto dos entrevistados de todas as redes.

As escolas visitadas nas redes de CG e NV apresentaram os maiores números de iniciativas tomadas com vistas a melhorar o Ideb, respectivamente 7 e 5 das 12 identificadas no conjunto das entrevistas realizadas nas dez redes da amostra.

A iniciativa mais frequentemente tomada pelas escolas visitadas, segundo diretores e coordenadores pedagógicos escolares, foi a de execução de projetos de atendimento complementar ao aluno no contra turno escolar e de medidas de recuperação. A segunda iniciativa mais citada foi o acompanhamento do ensino e da aprendizagem pela coordenação pedagógica (50%) seguida pelas classes de correção de fluxo (30%) e busca de auxílio junto à família (30%).

Mas, investigação de Freitas, Velasco e Souza (2010) mostrou que providências de tipo extraescolar são também frequentes. As autoras buscaram identificar as providências mais frequentemente tomadas pelas escolas no atendimento a alunos com aproveitamento escolar insatisfatório, utilizando formulário específico preenchido por funcionário do setor pedagógico das SEMEDs e coordenadores pedagógicos escolares. O preenchimento do formulário foi solicitado a todas as redes escolares municipais da amostra da pesquisa relatada neste capítulo, por ocasião das visitas realizadas, com prazo de duas semanas para devolutiva aos pesquisadores. Somente as redes de BO e BV não atenderam ao solicitado.

Nas demais redes municipais (AT, AM, CS, CG, NV, PB, PR, SGO) as autoras constataram que as escolas têm buscado enfrentar o aprendizado insatisfatório com providências internas e externas. Entre as internas estão modalidades comuns de atendimento pedagógico complementar ao realizado em sala de aula (conversa com o aluno, atendimento individual pelo professor em sala de aula, atendimento pelo coordenador pedagógico, salas de recursos). Entre as providências externas foram destacadas a busca de auxílio junto às famílias e a diversos profissionais (psicólogo, fonoaudiólogo, clínico geral, neurologista, assistente social).

As autoras concluíram que o atendimento a alunos com aproveitamento insatisfatório tem como principais características a transferência e conservação, pois a origem e a solução do problema são frequentemente transferidas para fora da escola e os encaminhamentos escolares adotados não são inovadores.

De todo modo, há fortes evidências de que o Ideb vem impactando a gestão das redes e escolas, assim como também observaram Mallmann e Eyng (2008) e Ditrich (2010).

5. Considerações finais

O cotejamento de aspectos do panorama dos municípios e das suas redes escolares, delineado nos dois capítulos imediatamente precedentes, evidenciou que não há, para todos os casos da amostra sul-mato-grossense, um mesmo conjunto de fatores de contexto que possa explicar a evolução do Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental. Similaridades e diferenças configuram cenários nos quais os fatores positivos identificados são diversos, múltiplos e podem operar mais ou menos decisivamente na melhoria educacional. Entre os fatores mais frequentemente encontrados na amostra estão: o potencial econômico do município; os seus indicadores sociais em elevação; o investimento público na educação municipal; o avanço na institucionalização da rede escolar municipal; as políticas de melhoria de instalações e equipamentos, de formação docente e de melhoria da gestão escolar; o acompanhamento sistemático dos resultados escolares após 2007.

Portanto, concluímos que a relação entre contexto, política educacional e Ideb aqui examinada evidenciou a inexistência de fatores com potencial explicativo universal dos avanços das redes no Ideb. No caso dos fatores mais frequentemente encontrados pelo estudo, acima mencionados, permanecem desconhecidas as similaridades e diferenças de extensão e intensidade da influência dos mesmos nos resultados registrados pelas redes escolares.

Referências

ALVES, M. T. G.; FRANCO, C. (2008). A pesquisa em eficácia escolar no Brasil. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias. Belo Horizonte: UFMG. p. 482-500.

BROOKE, N.; SOARES, F. (2008). *Pesquisa em eficácia escolar*. Belo Horizonte: UFMG.

DITTRICH, D. D. (2010). *Impactos da política educacional do município de Curitiba-PR sobre a melhoria do Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental*. 279f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

FRANCO, C. *et. al.* (2007). Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de “fatores intra-escolares”. *Ensaio: avaliação e política pública em educação*, Rio de Janeiro, v.15, n.55, p. 277-298, abr./jun.

FREITAS, D. N. T. de. *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal*. Campo Grande, 1997. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

FREITAS, D. N. T. de; VELASCO, D. de O. B.; SOUZA, M. M. S. de (2010). *Percepção e gestão do aproveitamento insatisfatório em escolas municipais destaques no Ideb*. Dourados. (inédito).

MALLMANN, V. C. da S.; EYNG, A. M. (2008). *Políticas de avaliação da educação básica: limites e possibilidades para a gestão da escola pública*. Anais eletrônicos Educere, PUC-PR, Curitiba. Disponível em: http://www.pucpr.edu.br/eventos/educere/educere2008/anais/pdf/385_846.pdf. Acesso em: 15 de jun. 2011.

SOARES, J. F. (2005). Qualidade e equidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades. In.: SCHWARTZMAN, S.; BROCK, C. (Orgs.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. p. 91-117.

_____. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 130, p. 135-160, jan./abr. 2007.

PARANDEKAR, Suhas D.; OLIVEIRA, Isabel de A. R.; AMORIM, Érica P. (Orgs.). *Desempenho dos alunos na Prova Brasil: diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino*. Mec/Inep/Banco Mundial, Brasília, 2008.

UNICEF. (2006). *Aprova Brasil: o direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil*. Brasília, DF.

UNICEF. (2007). *Aprova Brasil: o direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil*/[parceria entre] Ministério da Educação ; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; 2. ed. – Brasília: Fundo das Nações Unidas para a Infância.

UNICEF. (2004). *Redes de aprendizagem*. boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender. Brasília, DF. Disponível em: < <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources.html>>. Acesso em ago. 2010.

_____. (2008). *Redes de aprendizagem*. Boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender/[parceria entre] Ministério da Educação ; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; 2. ed. – Brasília: Fundo das Nações Unidas para a Infância.

_____. (2010). Caminhos do Direito de aprender: boas práticas de 26 municípios que melhoraram qualidade da Educação. /[parceria entre] Ministério da Educação ; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Brasília: Fundo das Nações Unidas para a Infância.

AS CONTRIBUIÇÕES DA INTERIORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO ESTADO

Valter Acássio de Mello
Giselle Cristina Martins Real

O objetivo deste trabalho é analisar possíveis contribuições da interiorização da educação superior efetuada pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) para redes escolares municipais com destaque no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2007.

A partir da amostra da pesquisa “Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos”, os municípios de Naviraí, Amambai e Paranaíba foram selecionados para este estudo por localizarem-se no interior do estado e contar com a presença física da UEMS²⁵, desde 1994, possibilitando observar suas eventuais contribuições para as redes municipais, a partir dos anos de 2005, por meio de ações de ensino, pesquisa e extensão.

O estado de Mato Grosso do Sul²⁶, localizado na região Centro-Oeste brasileira, tem como capital a cidade de Campo Grande e possui 78 municípios. Conta com três universidades públicas: a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) criada em 1979, a UEMS implantada em

25 A sede da UEMS é localizada em Dourados, no interior do estado de Mato Grosso do Sul, possuindo, ainda, 14 Unidades Universitárias, localizadas nos municípios de Naviraí, Paranaíba e Amambai e nos municípios de Aquidauana, Campo Grande, Mundo Novo, Glória de Dourados, Ivinhema, Nova Andradina, Ponta Porã, Coxim, Cassilândia, Maracaju e Jardim.

26 As informações sobre o estado encontram-se no *site* “Portal MS”, disponível em <<http://www.ms.gov.br/index.php?inside=1&tp=3&comp=4298&show=3626>>. Acesso realizado em 10 jul. 2009.

1994 e a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), instituída em 2005. O foco na UEMS justifica-se, entre outros motivos, por apresentar em sua missão institucional a busca por interiorização da educação superior, inclusive voltada para a melhoria da qualidade da educação básica.

Nesse sentido, busca-se contribuir com os estudos científicos acerca da educação superior no estado de Mato Grosso do Sul, sobretudo quando se focaliza a relação entre a universidade e a educação básica.

No Plano Nacional de Educação (PNE, 2001), tem-se entre os objetivos “a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis” e em referência às Instituições de Educação Superior (IES) enfatiza-se que “A oferta de educação básica de qualidade para todos está grandemente nas mãos dessas Instituições, na medida em que a elas compete primordialmente a formação dos profissionais do magistério[...]”. Ainda, sobre a relação entre a educação superior e a educação básica “não só por parte da universidade, mas também das outras instituições de educação superior deve haver não só uma estreita articulação entre este nível de ensino e os demais como também um compromisso com o conjunto do sistema educacional brasileiro” (PNE, 2001).

Essa relação, ainda, tem sido foco das políticas nacionais recentes, como é o caso da Política Nacional de Formação de Professores – Decreto n. 6.755, de 29 de janeiro de 2009 e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni – Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007. Cabe ressaltar que estes textos normativos são exemplos de instrumentos da política nacional que buscam apresentar estratégias de integração entre a educação superior e a educação básica.

O recorte temporal estabelecido refere-se ao período compreendido entre 1998 e 2007, considerando o período da pesquisa nacional e o ano em que se formam os primeiros egressos dos cursos da UEMS, quando se apresentam as condições formais para o estabelecimento de nexos com a educação básica.

A base da pesquisa concentra-se em estudos bibliográficos e em análises de documentos referentes à UEMS, assim como em pesquisa de

campo²⁷, com a aplicação de questionários e realização de entrevistas, junto aos gestores educacionais das redes municipais selecionadas.

Para facilitar a exposição, o presente trabalho está dividido em duas seções, além das considerações finais.

1. A expansão da UEMS, pela estratégia da interiorização

A expansão e a interiorização da educação superior tem sido foco na discussão desse nível de ensino, especialmente a partir dos anos de 1990, quando se implementa a política de educação superior na gestão de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002). Esta induziu a expansão das instituições privadas e, mais recentemente, na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 até a presente data), quando se busca enfatizar a expansão das instituições federais²⁸.

Dessa forma, a expansão da educação superior, particularmente no governo FHC, ocorreu principalmente por meio de Mecanismos legais que estabeleceram a diversificação e a diferenciação do sistema desse nível de ensino caracterizado por um processo de democratização, privatização e massificação²⁹ (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2003; DIAS SOBRINHO, 2003a).

27 É importante destacar que o trabalho de campo só foi possível ser realizado, em virtude do apoio e da colaboração da equipe da pesquisa nacional, especialmente da equipe de Mato Grosso do Sul, composta por mestrands, pesquisadores e bolsistas de iniciação científica. Portanto, se expressa, nesse trabalho, agradecimento formal à Prof^a Dr^a Dirce Nei Teixeira de Freitas, coordenadora da equipe local, extensivo a todos os seus integrantes.

28 Nesse sentido, ver os Programas Expandir (FARIA, 2006) e Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (Reuni), instituído por meio do Decreto Federal n. 6.096, de 24 de abril de 2007.

29 O conceito de massificação tem sido considerado pela literatura da área como o processo de expansão privatista da educação superior, que tem levado à baixa qualidade, ou seja, educação de massa (GOMES, MORAES, 2009).

Essa expansão, focada nas instituições privadas, adquiriu contornos mais explícitos a partir dos anos de 1995, tendo como características desse processo a diversificação institucional e a avaliação educacional (DOURADO, 2002; DIAS SOBRINHO, 2003b).

Após a LDB de 1996, decretos governamentais alteraram o quadro da educação superior brasileira. Nesse sentido, autores da área da educação superior apontam que o estabelecimento da diversificação e da diferenciação da educação superior promovida por meio dos Decretos n. 2.306/1997 e n. 3.860/2001 têm contribuído para a expansão desse nível de ensino (DOURADO, 2002; CUNHA, 2004; CHAVES; LIMA; MEDEIROS, 2008).

O Decreto n. 5.773/2006 que, em seu cabeçalho, traz como seu assunto dispor sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, especifica que a organização administrativa das Instituições se daria da seguinte forma:

Art. 12. As instituições de educação superior, de acordo com sua organização e respectivas prerrogativas acadêmicas, serão credenciadas como:

- I - faculdades;
- II - centros universitários; e
- III - universidades.

A expansão da educação superior, por meio da diversificação propiciada pelos atos legais, e apontada pela literatura da área, pode ser observada nos dados estatísticos divulgados pelo Inep. Pode-se constatar que no ano de 1995 havia no Brasil 894 instituições e em 2002 havia 1.637, o que aponta para um crescimento na ordem de 83,10%. No período de 2002 a 2007, a expansão das instituições brasileiras foi menor, sendo que passaram de 1.637 para 2.281, perfazendo um crescimento de 39,34%.

Cabe ressaltar que, em Mato Grosso do Sul, das 40 instituições de educação superior em 2007, as privadas perfaziam um número de 37 e abrangiam todas as formas de organização administrativas inerentes a esse

nível de ensino. Nesse sentido, conforme dados do censo da educação superior de 2007, o estado contava com 2 Universidades, 2 Centros Universitários, 7 Faculdades Integradas e 26 Faculdades, Escolas e Institutos (INEP, 2007).

A formulação de políticas que busquem a expansão da educação superior implicou, entre outros aspectos, em processo de interiorização, uma vez que um dos impactos dessa expansão ocorreu do centro para as pontas, desencadeando um processo de discussão sobre o binômio “quantidade e qualidade” (GOMES, 2002; CUNHA, 2004).

A expansão da educação superior no Brasil, a partir dos anos de 1995, teve como uma de suas características a interiorização, com vistas a diversificar as possibilidades de acesso das diferentes clientelas e das peculiaridades regionais da sociedade brasileira. A Constituição Federal³⁰, aprovada em 5 de outubro de 1988, já previa que as universidades públicas descentralizassem suas atividades para as cidades de maior densidade populacional. A meta 3 para a educação superior prevista no PNE sinaliza esse processo, quando apresenta entre seus objetivos “Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do país”. Ainda, entre outros fatores que justificam a interiorização, encontra-se, como um dos principais, o desenvolvimento regional (DOURADO, 2001; BITTAR; SILVA; VELOSO, 2003).

A interiorização da educação superior em Mato Grosso do Sul se intensifica a partir de 1990. A UEMS é implantada em 1994, o que coin-

30 Esse dispositivo estava assim definido no texto constitucional de 1988, especificamente no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Parágrafo único. Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional.

cide com o período de expansão das instituições privadas no contexto brasileiro (CUNHA, 2004). O processo de interiorização, desencadeado por instituições públicas em Mato Grosso do Sul, ocorre em períodos distintos dos de outros estados, como, por exemplo, em Santa Catarina em que esse processo ocorreu por volta dos anos de 1970 e em Goiás, em 1980 (DOURADO, 2001).

A UEMS³¹ foi criada pela Constituição Estadual de 1979 e ratificada através do artigo 48 da Constituição de 1989. Conforme Lei n. 1461/1993, foi instituída com sede e foro na cidade de Dourados. Em 1993 o governo nomeou a Comissão de Implantação da UEMS com objetivo de delinear uma proposta de Universidade voltada para as necessidades regionais objetivando superá-las e contribuir, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão para o desenvolvimento científico, tecnológico e social do estado. Enfim, respaldada na Política de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul, a UEMS tinha como proposta reduzir as disparidades do saber e alavancar o desenvolvimento regional. Nesse sentido, a própria missão da UEMS explicita a sua responsabilidade com o processo de interiorização da educação superior em Mato Grosso do Sul, conforme se pode apreender pela transcrição a seguir exposta: “Gerar e disseminar o conhecimento, voltada para a interiorização, e com compromisso em relação aos outros níveis de ensino” (UEMS, 2008a).

Assim, pode-se observar que a política estadual de educação superior, ao implantar a sua universidade, explicitava além da sua intenção pela interiorização o compromisso em relação à educação básica. Mesmo com a alteração da missão no novo PDI manteve-se o compromisso com a melhoria da educação básica. O texto atual traz o seguinte,

Gerar e disseminar o conhecimento, com vistas ao desenvolvimento das potencialidades humanas, dos aspectos político, econômico

31 Os dados foram extraídos do histórico da UEMS disponível em seu *site* institucional.

e social do Estado, e com compromisso democrático de acesso à educação superior e o *fortalecimento de outros níveis de ensino*, contribuindo, dessa forma, para a consolidação da democracia (UEMS, 2009, p. 12, grifo nosso).

Em Dourados, onde se localiza a sede da UEMS, havia carência de instrução a qual pode ser observada pela mudança da estrutura social do campo para a cidade, conforme retrata Freitas (1997), referindo-se ao ano de 1991,

Quanto à instrução de chefes de domicílios, na faixa *sem instrução e com 1 a 3 anos de instrução*, Dourados apresentava uma situação pior que Campo Grande e Corumbá. Na faixa *sem instrução a menos de oito anos de instrução*, Dourados apresentava uma posição pior que Campo Grande e Corumbá, porém, menos precária que a situação do estado de Mato Grosso do Sul. (FREITAS, 1997, p. 97).

Nesse sentido, pode-se observar que a UEMS seria implantada tendo como objetivo a sua relação com os aspectos educacionais da região, especialmente com a formação de professores. Segundo o PDI institucional,

A Comissão para Implantação da UEMS tinha como intuito a elaboração de uma proposta de universidade que tivesse compromisso com as necessidades regionais, particularmente com os altos índices de professores em exercício sem a devida habilitação, e, ainda, com o desenvolvimento técnico, científico e social do Estado. (UEMS, 2009, p. 12).

Ferronato informa que

Na verdade, esta sempre foi a finalidade maior para a criação de uma universidade estadual no estado de Mato Grosso do Sul, pois este, ao desmembrar-se do estado de Mato Grosso, herdou uma rede de ensino precária, com um déficit escolar enorme, de maneira que a grande maioria dos professores da educação básica necessitava de qualificação. (FERRONATTO, 2009, p. 59).

A implantação da UEMS ocorreu simultaneamente em 15 municípios como Unidades de Ensino, hoje Unidades Universitárias, uma vez que, além do ensino, passaram a desenvolver atividades relacionadas à pesquisa e à extensão, nos seguintes centros urbanos: Dourados (sede), Aquidauana, Amambai, Cassilândia, Coxim, Glória de Dourados, Ivinhema, Jardim, Maracaju, Mundo Novo, Naviraí, Nova Andradina, Paranaíba, Ponta Porã e Três Lagoas³² (UEMS, 2009, p. 12-13).

Observa-se que em 1996 foi extinta a Unidade de Ensino de Três Lagoas, que foi sendo desativada gradativamente após cinco anos de sua implementação, na medida em que os alunos iam se formando, e, em, 2001 foi criada a Unidade Universitária de Campo Grande³³. Cabe salientar que essa foi a única alteração no quadro de Unidades da UEMS. Pode-se inferir que não houve uma expansão de Unidades Universitárias da UEMS desde a sua criação. No entanto, houve expansão de cursos e de vagas desde a implantação da Universidade.

Decorridos 16 anos da implantação da UEMS, observa-se que o quadro de cursos de graduação mudou significativamente. Nesse período, cursos foram extintos e outros criados. Em 1994 foram implantados 18 cursos, sendo 11 de licenciatura, o que representa um percentual de 61,11% dos cursos para a formação de professores. Outro dado importante é que, em Dourados, sede da UEMS, não houve a implantação de cursos de licenciatura em 1994, havia dois cursos de bacharelado, tendo como justificativa a necessidade da formação de profissionais para suprir a região, face ao seu crescimento e desenvolvimento (TEBET, 1996, p. 21).

32 A Resolução Cepe/UEMS n. 040, de 24 de maio de 1996, estabeleceu a extinção da Unidade Universitária de Três Lagoas a partir do mês de agosto daquele ano, uma vez que o único curso ofertado – Direito – passou a ter a demanda atendida pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e ambas funcionavam no mesmo local (PDI-2009-2013, p. 12-13).

33 Em 2001, por meio da Resolução Counci – UEMS n. 184, de 10 de outubro de 2001, foi criada a Unidade Universitária de Campo Grande, com a finalidade de atender à demanda do curso de graduação Normal Superior (PDI-2009-2013, p. 12-13).

A Tabela n. 1 demonstra o número de cursos de licenciatura existentes atualmente na Universidade.

Tabela 01 - Cursos de graduação, licenciatura, da UEMS oferecidos no Processo Seletivo de 2010

Unidade	Curso	Tipo de Graduação	Vagas Gerais
Amambai	Ciências Sociais	Licenciatura	40
	História	Licenciatura	40
Campo Grande	Pedagogia	Licenciatura	50
	Artes Cênicas e Dança	Licenciatura	50
	Geografia	Licenciatura	40
	Letras Hab. Port./Espanhol e suas literaturas	Licenciatura Bacharelado	50
	Letras Hab. Port./Inglês e suas literaturas	Licenciatura Bacharelado	50
Cassilândia	Letras (Hab. Port./Inglês)	Licenciatura	40
	Matemática	Licenciatura	50
Coxim	Ciências Biológicas	Licenciatura	40
Dourados	Ciências Biológicas	Licenciatura	40
	Física	Licenciatura	40
	Letras (Hab. Port./Espanhol)	Licenciatura	40
	Letras (Hab. Port./Inglês)	Licenciatura	40
	Matemática	Licenciatura	40
	Pedagogia	Licenciatura	40
	Química	Licenciatura	40
Ivinhema	Ciências Biológicas	Licenciatura	40
Jardim	Geografia	Licenciatura	40
	Letras (Hab. Port./Inglês)	Licenciatura	40
Maracaju	Pedagogia	Licenciatura	40
Mundo Novo	Ciências Biológicas	Licenciatura	40
Naviraí	Química	Licenciatura	50
Nova Andradina	Matemática	Licenciatura	40
	Computação	Licenciatura	50
Paranaíba	Ciências Sociais	Licenciatura e Bacharelado	40
	Pedagogia	Licenciatura	40
TOTAL DE VAGAS			1.150

FONTE: UEMS/Vestibular/2010.

Na Tabela 01 verifica-se que a UEMS oferta 27 cursos de licenciatura distribuídos nas unidades universitárias da instituição no estado. Comparando a evolução desses cursos que, em 1994, eram 11, observa-se que houve um acréscimo significativo de 16 cursos, o que representa um crescimento percentual de 140,74% em 2010. Mas, cabe ressaltar que as

licenciaturas representavam 61,11% em 1994 e diminuíram para 49,09% em 2010, o que demonstra uma possível tendência na criação de cursos de bacharelado e tecnológicos, considerando o quadro total de cursos ofertados em 2010.

Na unidade de Dourados houve uma evolução dos cursos para a formação de professores, em 1994, ano de implementação da UEMS, não foram criados cursos de licenciatura e em 2010, a Unidade conta com 7 cursos desse grau de ensino. Ressalta-se que, na implantação da UEMS, cinco Unidades ofereciam somente cursos de bacharelado, não configurando nestas cursos de formação de professores, que são as Unidades de Aquidauana, Três Lagoas, Ponta Porã, Paranaíba e Dourados. Observa-se que “essas informações explicitam incoerências no processo de implantação da UEMS, que embora tenha definido, sob a forma de missão institucional, o seu foco no desenvolvimento da educação básica, a sua sede não previu a oferta de cursos de licenciatura” (MELLO, 2010, p. 54).

Os cursos de licenciaturas, excetuando as das unidades de Aquidauana, Glória de Dourados e Ponta Porã, estão presentes nas outras unidades universitárias da UEMS. É importante ressaltar que a instituição ao interiorizar os cursos de licenciatura proporcionou um aumento significativo de vagas direcionadas à formação de professores que passaram de 500 em 1994 para 1.150 em 2010, o que representa um acréscimo de 130%.

2. A relação da UEMS com a educação básica

A UEMS tem entre seus objetivos a formação de profissionais para a educação básica, sendo essa também uma das justificativas para a sua criação, conforme mencionado anteriormente. No período de 1998 a 2007, essa instituição teve um total de graduados nos cursos de licenciatura de 4.268 – desse total, 1.438 alunos se formaram no curso Normal Superior.

O Curso de Graduação Normal Superior³⁴ surgiu “a partir das necessidades sul-mato-grossenses que, em 1999, apontava um total de 1.877 professores sem a devida formação para o exercício da docência [...]” (OLIVEIRA, 2009, p. 7). Segundo a autora, o curso foi organizado de forma diferenciada dos demais cursos da UEMS, sendo ainda o primeiro a entrar em funcionamento em nível nacional nessa modalidade. O curso foi organizado em dois pólos³⁵: Campo Grande e Dourados. Pode-se observar que o curso Normal Superior tinha como objetivo a formação de professores, ao mesmo tempo em que matinha o processo de interiorização da educação superior, ao envolver dez municípios do interior do estado por meio da organização desses pólos.

Esse processo de formação de professores incide numa relação positiva entre a educação superior e a educação básica, conforme explicita o presente estudo, em que se pode observar reflexos da presença da UEMS nas redes públicas de ensino básico na qual essa instituição está inserida. Nesse sentido, é a afirmação dos estudos sobre eficácia escolar que indicam que:

A variável indicadora do eixo Formação Docente (professores com ensino superior) apresenta um impacto positivo e significativo no desempenho médio das redes de ensino. O aumento de 10 pontos percentuais na proporção de turmas com professores que cursaram o ensino superior acarreta um acréscimo médio de 0,57 pontos no desempenho médio das redes de ensino. [...]. No âmbito da literatura nacional, Albernaz, Ferreira e Franco (2002) reportaram efeito positivo do nível de formação docente sobre a

34 O Curso de Graduação Normal Superior, habilitação em magistério na Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino fundamental, foi criado através da Resolução Cepe/UEMS n. 131, de 6 de outubro de 1999. (OLIVEIRA, 2009, p. 6).

35 “Para melhor funcionamento o curso foi organizado em dois pólos: Campo Grande, formado pelos municípios de Campo Grande, Jardim, Coxim, Miranda e Paranaíba; e Dourados, formado pelos municípios de Dourados, Amambai, Mundo Novo, Naviraí, Nova Andradina e Ponta Porã agregando a estes os municípios circunvizinhos.” (OLIVEIRA, 2009, p. 8).

eficácia escolar, em estudo baseado em dados do Saeb 1999. Resultados convergentes foram encontrados por Soares (2004), com dados do Saeb 2001 para a 8ª série do ensino fundamental e por Machado (2005), com dados do Saeb 2003 para a 4ª série do ensino fundamental (ALVES, 2008, p. 429).

O número de professores da educação básica no estado de Mato Grosso do Sul perfaz um total de 25.424 (INEP, 2009). Desse total, 80 possuem o ensino fundamental, 3.564 o ensino médio e 21.780 o curso superior. Dos professores com curso superior 757 não possuem licenciatura. Pode-se observar que 14,33% dos professores que atuam no estado não possuem a formação em curso superior e com licenciatura. Os docentes nesta situação representam 36,04%, considerando-se o nível nacional.

Nesse sentido, o presente estudo explicita como um dos reflexos da UEMS na educação básica a sua contribuição na formação inicial professores. Para tanto, apresentam-se dados obtidos em 10 municípios do estado com informações quanto à formação dos professores da educação básica, focando os graduados na UEMS, que estão atuando junto a essas redes de ensino. A Tabela n. 2 permite a visualização dos dados encontrados.

Tabela 02- Formação inicial dos professores que estão atuando junto à rede de educação básica segundo dez municípios selecionados do estado de Mato Grosso do Sul, 2009

Municípios	Sem licenciatura	GRADUADOS				Total
		UEMS	IES públicas	IES privadas	IES/outras estados	
Amambai	36*	104	8	97	37	282
Aparecida do Taboado	-	5	6	10	78	99
Bela Vista	-	-	-	-	-	**
Bonito	-	-	-	-	-	**
Campo Grande	8	22	195	1.612	69	1.906
Chapadão do Sul	-	-	-	-	-	**
Naviraí	5	68	17	167	39	296
Paranaíba	10	36	10	84	101	241
Paranhos	32	2	4	54	19	111
São Gabriel do Oeste	-	8	27	139	56	230

Fonte: MELLO, 2010 p. 64.

*35 são professores indígenas.

**Municípios não informaram os dados.

Na Tabela n. 2 verifica-se que os professores formados na UEMS que estão em serviço na rede municipal de educação representam: 36,87%, em Amambai; 5,05%, em Aparecida do Taboado; 1,15%, em Campo Grande; 22,97%, em Naviraí; 14,93%, em Paranaíba; 1,80%, em Paranhos; e 3,47% em São Gabriel do Oeste.

Pode-se observar que todos os municípios mencionados contam com docentes formados na UEMS³⁶ – em Amambai, Naviraí e Paranaíba há os maiores percentuais de professores formados por essa instituição, em relação às outras categorias, uma vez que há Unidades da UEMS localizadas nesses municípios.

Destaca-se ainda que os professores formados em IES privadas representam um número expressivo de 34,39% do total de professores. Esses dados corroboram estudos nacionais que apontam para uma tendência presente na sociedade brasileira em que a formação de professores está sendo implementada pelas faculdades privadas (FREITAS, 2007). Nesse sentido, observa-se que a presença da universidade pública no interior do estado, como ocorre nos municípios de Amambai, Paranaíba e Naviraí, abre possibilidades para a formação de professores ter como lócus de formação o espaço público, onde estaria *a priori* a maior qualidade da educação superior (CUNHA, 2004).

Para Real (2008), quando explicita “os possíveis impactos do Exame Nacional de Cursos” nas instituições de educação superior de Mato Grosso do Sul, verifica-se que os melhores resultados estão nas universidades públicas. Segundo a autora,

Quando se busca cotejar os resultados obtidos pelas universidades privadas e pelas universidades públicas, verificam-se melhores resultados nas públicas. No conjunto das universidades públicas, onde houve um percentual de 89, 11% de obtenção de conceitos

36 Os dez municípios, inclusive os que não informaram os dados na Tabela n.2, contam com professores formados na UEMS. Esses dados foram levantados através de questionários e entrevistas com gestores educacionais dos municípios, por meio da Dissertação de Mestrado em Educação (MELLO, 2010).

A, B e C e de 10,89% de conceitos D e E, enquanto que as universidades privadas apresentaram percentuais de conceitos positivos de 74,16% e de conceitos negativos, 25,84%. Sabe-se que as universidades públicas, em sua grande maioria, têm tradição no desenvolvimento de pesquisa e extensão, enquanto que nas universidades privadas essa seria uma prática mais recente, conforme se pode apreender das análises estatísticas apresentadas pelo INEP (INEP, 2003; 2004). Segundo esse órgão, as universidades privadas são as que menos atendem aos requisitos legais que determinam 1/3 de professores em tempo integral e 1/3 de docentes com titulação de mestre ou doutor, requisitos que implicam desenvolvimento de pesquisa e extensão. (REAL, 2007, p. 140).

A UEMS, além da formação inicial oferecida por meio do ensino, realiza também a extensão e a pesquisa. A extensão universitária na UEMS está normatizada por meio de Resoluções³⁷. As ações de extensão são desenvolvidas de diversas formas, ou seja, por meio de programas, projetos, cursos, eventos, prestação de serviços, publicações e outros produtos acadêmicos, inseridos nas Áreas Temáticas de Extensão Universitária. Cabe salientar que, de acordo com a Resolução Cepe – UEMS n. 580/2005, os projetos visam a “articular os processos formativos e de produção de conhecimento e possibilitar ações interativas entre a universidade e a sociedade”.

No período de 2001 a 2007 foram realizados 235 projetos de extensão na área educacional com os mais diversos temas (MELLO, 2010). Os temas tratados nos projetos de extensão da área de educação estão relacionados à aprendizagem de algumas disciplinas, como por exemplo, Matemática, Português e Biologia, como forma de reforço escolar. Foram realizados, também, projetos voltados para a formação continuada, para a alfabetização, meio ambiente, sexualidade, diversidade, leitura e produ-

37 Resolução Counci – UEMS n. 289/2005, Resolução Cepe – UEMS n. 579/2005 e Resolução Cepe – UEMS n. 580/2005.

ção de textos, brinquedoteca, formação de bibliotecas, estudos de PCNs e Planos de Educação (municipal e estadual), cinema, arte e informática na educação. A maioria dos projetos, embora possam trazer vínculos indiretos para a educação básica, estão focados em áreas específicas do conhecimento na própria educação superior, apesar de não estarem vinculados a linhas diretivas ou programas de extensão institucionais (MELLO, 2010).

Em síntese, pode-se constatar que em todas as Unidades da UEMS onde há a oferta de cursos de licenciatura são oferecidos à rede educacional municipal projetos de extensão direcionados à educação básica, que *a priori* oportunizaria a participação da comunidade local, especialmente dos professores e alunos. Dessa forma, observa-se que há iniciativas por parte da UEMS em estabelecer articulação com a educação básica.

A pesquisa na UEMS está regulamentada pela Resolução Cepe – UEMS n. 553/2005³⁸. Tem como objetivo estimular a pesquisa, destacando-se, entre outros, a divulgação de seus resultados; a minimização das disparidades regionais na distribuição da competência científica no País e a participação de alunos nos projetos.

Nesse sentido, a UEMS, no período de 1998 a 2007, realizou, nos cursos de licenciatura da instituição, um total de 282 projetos de pesquisa – 121 (que perfazem um total de 42,90%) estão relacionados à área da educação. São projetos com temas diversos, 19% estão diretamente relacionados à formação de professores, à aprendizagem e à qualidade da educação. Em relação especificamente à formação continuada de professores, pode-se mencionar que há um total de 3,90% de projetos de pesquisa.

38 Resolução Cepe – UEMS n. 553, de 22 de setembro de 2005. - Homologa a Deliberação nº 004, de 8 de setembro de 2005, da Câmara de Pesquisa e Pós-Graduação do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, que aprova o Regulamento do Programa de Pesquisa da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, e revoga a Resolução Cepe – UEMS n. 363, de 25 de março de 2003, com alterações. Disponível em: <<http://www.uems.br/propp/conteudopesquisa/normatizacao.htm>>. Acesso em: 25/10/2009.

De forma geral, pode-se perceber que os projetos de pesquisa não estão articulados em uma linha de pesquisa institucional que leve em conta a formação de professores, ou à melhoria da educação básica no estado.

No que se refere à pesquisa e à extensão, ainda há necessidade de se estabelecerem políticas institucionais mais direcionadas para a melhoria da educação básica, uma vez que essa melhoria se constitui em um dos itens de sua missão institucional.

3. Algumas considerações

Este trabalho propiciou a compreensão, mesmo que parcialmente, do papel da UEMS na busca por melhoria da qualidade da educação básica no estado de Mato Grosso do Sul. Cabe ressaltar que essa instituição declara em sua missão institucional a preocupação em contribuir com a melhoria da educação básica, manifesta em seus documentos organizacionais, como Regimento Geral, PDI e Estatuto da Universidade³⁹.

Ressalta-se, ainda, que a UEMS cumpre sua missão de interiorização, focando principalmente a formação inicial dos professores para a educação básica no estado. Assim, pode-se observar que a Instituição trouxe contribuições efetivas por meio da oferta de cursos de licenciatura.

Nesse sentido, as ações efetivas realizadas ficaram a cargo das atividades de ensino, uma vez que contribuíram para a formação inicial e em serviço de profissionais para compor os quadros das redes de ensino de educação básica. Essa Instituição proporcionou formação de professores para as redes de educação básica, especialmente nos municípios de Naviará, Paranaíba e Amambai, onde possui Unidade instalada. Mas destaca-se, ainda, que se encontraram professores formados pela UEMS atuando junto às dez redes de educação básica observadas na pesquisa, mesmo nos municípios em que não há a sua presença física, como é o caso dos

39 Vide: UEMS, 2008b; UEMS, 2008c; UEMS, 2009; UEMS, 2002.

municípios de Aparecida do Taboado, Chapadão do Sul e Paranhos, por exemplo.

Há que sublinhar que, a pós-graduação *stricto sensu* direcionada para a área de educação vai ser criada, apenas em 2011. Os primeiros cursos em desenvolvimento foram: Mestrado em Agronomia: Produção Vegetal, ofertado na unidade de Aquidauana, e Mestrado em Recursos Naturais, realizado na cidade de Dourados⁴⁰.

As ações desenvolvidas por meio de projetos de extensão e pesquisa demonstraram contribuir na construção de um lócus de articulação e de diálogo entre a Universidade e as instituições de educação básica. Entretanto, conforme dados fornecidos pela Instituição sobre os projetos desenvolvidos no período de 1998 a 2007, pode-se observar que não há ações permanentes ou institucionais que foquem a melhoria da educação básica ou especialmente que tratem da formação continuada de professores. Nesse sentido, essas ações podem ser consideradas incipientes, carecendo de maior articulação e bases institucionalizadas em seu PDI por meio da definição de políticas mais efetivas na consecução de sua missão.

De forma geral, pode-se considerar que os reflexos da UEMS na educação básica foram estabelecidos, especialmente, por meio do papel da Instituição na formação em nível superior de professores que passam a atuar junto às redes de ensino e ainda estão relacionados ao fato de haver ações efetivas da Universidade em oferecer

- 14 unidades universitárias instaladas no interior;
- 27 cursos de licenciatura distribuídos nessas unidades;
- 1.150 vagas destinadas para cursos de licenciatura;
- Ações de pesquisa e extensão de iniciativa dos docentes.

Em síntese, pode-se inferir que a interiorização da educação superior, concretizada pela UEMS, tem potencial para efetivar, por meio,

40 Nesse sentido, ver a página institucional da UEMS, no link “cursos de pós-graduação da UEMS”, acessível no seguinte endereço eletrônico: < <http://www.uems.br/portal/posgraduacao.php> >. Acesso em 02 fev. 2010.

também, das ações de pesquisa e extensão, relações que contribuam com o desenvolvimento da educação básica nos municípios em que está inserida. No entanto, há necessidade de se instituírem políticas institucionais específicas nesta direção.

Referências

ALVES, F. (2008). Políticas educacionais e desempenho escolar nas capitais brasileiras. São Paulo, *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n.134, p.413-440. maio-ago.

BITTAR, M.; SILVA, M. da G. M. da; VELOSO, T. C. M. A. (2003). Processo de interiorização da educação superior na região Centro-Oeste: particularidades dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. *Série – Estudos* (UCDB), Campo Grande, n. 16, p. 147 – 164 , jul-dez. Disponível em: <http://biblioteca.ricesu.com.br/art_link.php?art_cod=243> Acesso em: 03 Set. 2009.

BRASIL. (1996). *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < <http://portal.Mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf> >. Acesso em: 30 jan. 2009.

_____. (2001). *Decreto n. 3.860, de 09 de julho de 2001*. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/2001/D3860.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2009.

_____. (1997). *Decreto n. 2.306, de 19 de agosto de 1997*. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/D2306.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2009.

_____. (2006). *Decreto Federal n. 5.773, de 09 de maio de 2006*. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais do sistema federal de ensino. In: Inep. SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. 4. ed. Brasília: Inep, 2007. p. 173 – 199.

_____. (2007). *Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007*. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni. Brasília: Casa Civil, 2007. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm >. Acesso em: 05 jan. 2008.

BRASIL. (2009). *Decreto n. 6.755, de 29 de janeiro de 2009*. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm>. Acesso em: 10 fev. 2009.

_____. (2001). *Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: 03 jul. 2008.

CHAVES, V. L. J.; LIMA, R. N.; MEDEIROS, L. M. (2008). Reforma da educação superior brasileira – de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de; MOSOSINI, M. Orgs.). *Educação superior no Brasil – 10 anos pós-LDB*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

CUNHA, L. A. (2004). Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: *Educação & Sociedade*, vol. 25, n. 88, p. 795-817, Especial - out.

DIAS SOBRINHO, J. (2003a). *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez.

_____. (2003b). Educação superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público. In: DOURADO, L. F.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de. (Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, p. 97 – 116.

DOURADO, L. F. (2001). *A interiorização do ensino superior e a privatização do público*. Goiânia: Ed. da UFG.

_____. (2002). Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 235-253, set.

DOURADO, L. F.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de. (2003). Transformações recentes e debates atuais no campo da educação superior no Brasil. In: _____. (Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, p. 17-30.

FARIA, S. (2009). Aumentam para 48 os projetos de expansão universitária. *Reforma da educação superior*. Brasília: Mec. Disponível em: < http://Mecsrv04.Mec.gov.br/reforma/Noticias_Detalhe.asp?Codigo=8217 >. Acesso em 23 jul.

FERRONATTO, E. T. T. (2008). Polícias de educação superior e as universidades estaduais: um estudo sobre os cursos noturnos da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS. Campo Grande. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Católica Dom Bosco.

FREITAS, D. N. T. de. (1997). *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal*. Campo Grande. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

FREITAS, H. C. L. de. (2007). A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1203 – 1230, out.

GOMES, A. M. (2002). Política de avaliação da educação superior: controle e massificação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 277-300, set.

_____.; MORAES, K. N. de. (2009). A expansão da educação superior no Brasil contemporâneo: questões para o debate. In: 32. Reunião Anual da ANPED, Caxambu. Anais. Disponível em: < <http://www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos/trabalhos/GT11-5848--Int.pdf> >. Acesso em: 23 out.

INEP. (2008). Censo da educação superior – 1995. Brasília: Inep. Disponível em: <<http://www.Inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/1995/default.htm>>. Acesso em: 04 mai. 2008.

_____. (2008). Censo da educação superior – 2002. Brasília: Inep. Disponível em: <<http://www.Inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp> >. Acesso em: 04 mai. 2008.

_____. (2008). Censo da educação superior – 2007. Brasília: Inep, 2008. Disponível em: <<http://www.Inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp> >. Acesso em: 04 mai. 2008.

MATO GROSSO DO SUL. (1993). Lei n. 1.461, de 20 de dezembro de 1993. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: Assembléia Legislativa, 1993. Disponível em: <http://www.uems.br/proe/nulen/retrato_legal/02lei_1461_93.doc>. Acesso em 16 set. 2008.

MELLO, V. A. de. (2010). *A expansão da educação superior pela estratégia da interiorização: nexos com os bons resultados no Ideb em Mato Grosso do Sul*. Dourados. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal da Grande Dourados.

OLIVEIRA, M. B. Q. de. (2009). O curso normal superior da UEMS: interiorizando o ensino superior em Mato Grosso do Sul. Arandu. Dourados, n. 49, p. 5-9, ago-set-out.

REAL, G. C. M. (2007). *A qualidade revelada na educação superior: impactos da política de avaliação no Brasil*. São Paulo. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo.

TEBET, R., (1996). *Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul: uma conquista da comunidade*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal.

UEMS. (2002). *Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, para o período de 2002 - 2007*.

_____. (2008). *Missão*. Dourados: UEMS. Disponível em: <<http://www.uems.br/portal/missao.php>>. Acesso em: 12 fev. 2008.

_____. (2008). *Estatuto*. Dourados: UEMS. Disponível em: <<http://www.uems.br/internet/soc/estatuto%20uems.pdf>>. Acesso em: 17 mai.

_____. (2008). *Regimento Geral*. Dourados: UEMS. Disponível em: <http://www.uems.br/internet/soc/regimento_geral.pdf>. Acesso em: 17 mai.

_____. (2009). *Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, para o período de 2009 a 2013*. Disponível em: <http://www.uems.br/internet/soc/PDI-UEMS_2009-2013_versao_finals.pdf>. Acesso em: 15 jul.

_____. (2008a). *História*. Dourados: UEMS. Disponível em: <<http://www.uems.br/portal/historia.php>>. Acesso em: 12 fev.

_____. *Estatuto*. (2008). Dourados: UEMS. Disponível em: <<http://www.uems.br/internet/soc/estatuto%20uems.pdf>>. Acesso em: 17 mai.

_____. *Regimento Geral*. (2008). Dourados: UEMS. Disponível em: <http://www.uems.br/internet/soc/regimento_geral.pdf>. Acesso em: 17 mai.

_____. (2010). *Vestibular 2010*. Dourados: UEMS. Disponível em: <<http://www.vestibular.uems.br/>>. Acesso em: 06 jan.

UFGD. (2004). *Projeto de criação e implantação*. Dourados: UFGD. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/aufgd/profinal4.pdf>>. Acesso em: 29 jan.

UFMS. (2008). *Histórico*. Campo Grande: UFMS. Disponível em: <<http://www.ufms.br/index.php?id=12&modo=his>>. Acesso em: 30 jan.

FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES: PROGRAMAS DO Mec EM REDES ESCOLARES MUNICIPAIS

Luciene Ferreira Martins Rocha
Alaíde Maria Zabloski Baruffi

O presente capítulo aborda a formação continuada de professores dos anos iniciais do ensino fundamental oferecida por dois programas do Ministério da Educação (Mec): PRALER e Pró-Letramento. O objetivo é o de analisar a concepção de formação continuada desses programas e como eles se configuram nos municípios da amostra sul-mato-grossense da pesquisa “Bons resultados no Ideb”.

Antes de tratar desses programas, comentamos as diretrizes para formação continuada de professores e, na sequência, ações de iniciativa da União.

1. Diretrizes para a formação continuada de professores

No Brasil, é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB n. 9.394/1996) a primeira a dispor sobre a formação continuada de professores (SAVIANI, 1997).

É importante lembrar que essa Lei é expressão do debate intensificado a partir dos anos 1990, em âmbito mundial, como decorrência de uma série de mudanças políticas, econômicas e culturais resultantes da reestruturação produtiva do capitalismo, sob nova base técnico-científica⁴¹

41 A “nova base técnico-científica” é formada pelos seguintes eixos: microeletrônica, microbiologia e novas fontes de energia. (Frigotto, 1995, p.146)

e o conseqüente reordenamento das relações societárias (global/local, Estado/sociedade) que implicaram um conjunto de reformas, das quais nos interessam as reformas educacionais⁴².

Nesse contexto, vinculando educação e desenvolvimento, instituiu-se o redimensionamento do papel da educação e da escola, associado à competitividade e à empregabilidade. A esse respeito, Dourado (2001, p.49) escreve que

[...] As agências educacionais passam a ser vislumbradas como um dos elos de socialização dos conhecimentos técnico-científicos historicamente produzidos pelo desenvolvimento de habilidades, capacidades e competências sociais requeridas, predominantemente, em sintonia com o setor produtivo [...].

Casassus (2001) analisa que parte dos problemas da educação está relacionada à necessidade de ampliação da oferta; e parte, à ineficiência do ensino. As reformas educacionais, pautadas em documentos internacionais diversos, focalizam a necessidade de melhorar a qualidade de ensino da educação básica, proporcionando maior atenção aos processos de aprendizagem e recomendando aos Países signatários a atuação dos sistemas educacionais em três frentes, a saber: currículo, gestão e avaliação.

Atendendo a essa recomendação, os sistemas de ensino propõem inúmeras ações correspondentes às três frentes de atuação supracitadas,

42 Conjunto de medidas elaboradas e desenvolvidas a partir de orientações e recomendações decorrentes de diversos eventos em que se estabeleceu uma agenda internacional para a educação, sob a égide de organismos internacionais – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Banco Mundial. O primeiro evento foi a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990. Posteriormente aconteceu a Conferência de Nova Delhi e as reuniões para analisar o desenvolvimento do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (Promedlac), das quais participam os Ministros de Educação, convidados pela Unesco (VIEIRA, 2001; CASASSUS, 2001)

entre elas as reformas curriculares que incidem mais diretamente sobre a necessidade de uma mudança na formação dos professores.

Com objetivos diferentes do debate instituído pelas entidades representativas dos professores, a preocupação com a formação no contexto das reformas educacionais aparece associada a dois movimentos destacados por Gatti, a saber:

[...] de um lado, pelas pressões do mundo do trabalho, que se vem estruturando em novas condições, num modelo informatizado e com o valor adquirido pelo conhecimento, de outro, com a constatação, pelos sistemas de governo, da extensão assumida pelos precários desempenhos escolares de grandes parcelas da população [...] (GATTI, 2008, p.62).

Entre os documentos internacionais orientadores de um projeto de educação que se pretende mundial é importante destacar-se o Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI, sob o título “Educação - Um tesouro a descobrir”, conhecido como o Relatório Jacques Delors.

O Relatório reafirma e argumenta em prol de um modelo de educação coerente com o consenso estabelecido nos eventos promovidos pelos organismos internacionais e faz algumas recomendações, dentre elas destacamos dois conceitos orientadores das reformas educacionais: (a) a idéia de educação permanente – educação ao longo de toda a vida, com característica de flexibilidade e diversidade em relação ao tempo e ao espaço, resultando na valorização das trajetórias e possibilitando novas formas de certificação; e (b) os quatro pilares da educação que constituem a idéia de “aprender a aprender” – aprender a viver juntos, aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a ser.

Além dos conceitos supracitados, do conjunto de proposições anunciadas para garantir o sucesso das reformas, destacam-se aquelas relacionadas à comunidade local, a saber: (a) a descentralização que conduza a um aumento da responsabilidade e da capacidade de inovação de cada estabelecimento de ensino; e (b) a necessária contribuição e participação ativa dos professores.

A primeira proposição constitui-se em diretriz e, associada ao pressuposto teórico subjacente à expressão “escola como *locus* de formação”, aparece como recomendação nas políticas educacionais, orientadas pelos organismos internacionais.

A tomada da escola como foco principal nas ações decorrentes das reformas e políticas educacionais nos Países da América Latina, no dizer de Aguiar constitui-se, portanto,

[...] na configuração de um novo formato organizacional nos sistemas de ensino e nas escolas, contemplando estratégias de descentralização com vistas à melhoria da qualidade da educação. Os governos da região admitem, de modo geral, que o sucesso da condução dessas reformas depende, em parte, das formas de implementação da gestão em nível macro e nas unidades escolares (AGUIAR, 2001, p.194).

No Brasil, a afirmação da autora pode ser evidenciada na LDB n. 9394/1996, artigo 12 e incisos correspondentes, que estabelecem as incumbências das escolas, apoiada na retórica da descentralização e da autonomia escolar.

No novo formato configurado pela reforma para as escolas, é estabelecido um conjunto de atribuições que as colocam como *locus* e parceiras na realização das ações e programas de formação continuada, cuja responsabilidade, geralmente, fica detalhada e especificada em cartas de adesão ou documentos acordados junto ao Mec. Essa constatação aponta para finalidades distintas: (a) as proposições governamentais e políticas educacionais da escola como *locus* de implementação de programas e ações de formação continuada; e (b) a defesa de teóricos de que a escola é *locus* de formação continuada.

Entende-se que essas proposições se distanciam quanto as suas finalidades, pois as discussões e estudos entre os teóricos⁴³ e associações de educadores da década de 1980, e ainda hoje, defendem a escola como

43 Ver principalmente os estudos de Candau (1996) e Brzezinski (2006).

autônoma na elaboração e efetivação de seu projeto político-pedagógico. É capaz de elaborar, por exemplo, um plano de formação continuada para os profissionais da educação que nela atuam, solicitando para tal tarefa a colaboração das universidades, das secretarias de educação e dos profissionais da própria escola.

As recomendações dos organismos internacionais relacionadas à contribuição e à participação ativa dos professores nas reformas, ao conteúdo da formação dos professores, ao pleno acesso destes à educação permanente, e à revalorização do estatuto dos professores responsáveis pela educação básica repercutem na formação continuada e na preocupação com o papel do professor.

Considerando o objetivo anunciado pelas reformas educacionais, a melhoria da qualidade de ensino, verifica-se que os professores são os agentes fundamentais na efetivação das mudanças desejadas, e a forma de contribuição que se espera está explicitada nos conteúdos e metodologias dos programas de formação continuada governamentais.

As recomendações explicitadas pelos organismos internacionais orientadores das reformas educacionais convergem para a necessidade de formação permanente, preferencialmente no interior das escolas: no entanto, elas divergem dos propósitos defendidos pelo movimento dos professores na luta pela formação e pela profissionalização do magistério⁴⁴ (Anped, Anpae, Anfope). Para o movimento, a formação necessária é associada à definição de uma política ampla que articule formação inicial, condições de trabalho, valorização salarial, plano de cargos e carreira e formação continuada.

44 Para exemplificar as divergências de projetos de educação podemos usar as afirmações constantes no Capítulo 7 do Relatório Jaques Delors de que **a formação continuada é tanto ou mais determinante na qualidade de ensino do que a formação inicial**, ou ainda que **a formação inicial possa acontecer pelo menos para os professores do “secundário” em cursos superiores**, nas universidades ou em contexto universitário (Grifo nosso).

2. As iniciativas de formação continuada da União

A mediação dos organismos internacionais, por meio de orientações e recomendações anteriormente explicitadas, somadas às decisões tomadas no âmbito nacional e aos embates políticos e ideológicos que antecederam a aprovação da LDB/1996⁴⁵, percebe-se que algumas dessas recomendações podem ser evidenciadas nas disposições concernentes à formação continuada que seguem:

a) O artigo 63, especifica as atribuições dos institutos superiores, em especial o inciso III determina que eles deverão manter programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis;

b) O artigo 67 determina que os sistemas de ensino deverão promover a valorização dos profissionais da educação, atribuindo como responsabilidade dos sistemas, em seu inciso II, o aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

c) Nas disposições gerais, o artigo 80 estipula que o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidade de ensino, e de educação continuada;

d) Nas disposições transitórias, o artigo 87, § 3º e inciso III, determina que os municípios e, supletivamente, o Estado e a União, deverão realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando, também para isto, os recursos da educação a distância.

O destaque para a formação continuada nas determinações legais supracitadas, bem como nas disposições decorrentes, resulta em inúmeras iniciativas dos sistemas de ensino de estados ou de municípios, e da União, caracterizando um forte incremento nos denominados programas

45 A respeito dos embates políticos e ideológicos em torno da elaboração e aprovação da LDB n. 9394/1996, ver Saviani (1997).

ou ações de formação continuada. Neste momento o destaque é para os “Referenciais para a Formação de Professores” (1999), para o “Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores – toda criança aprendendo” (2003) e para o “Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE” (2007).

2.1. Referenciais para a Formação de Professores

Os “Referenciais para a Formação de Professores” inserem-se num conjunto de estratégias de intervenção⁴⁶ adotadas pelo Ministério de Educação (Mec) com o propósito de elevar o nível de qualidade da educação escolar. Na esteira das reformas educacionais e em observância aos preceitos dos organismos internacionais, o documento, que reafirma as recomendações do Relatório Jacques Delors, apresenta-se estruturado da seguinte forma: (a) Parte I – O papel profissional dos professores: tendências atuais; (b) Parte II – Repensando a atuação profissional e a formação dos professores; (c) Parte III – Uma proposta de formação profissional de professores; (d) Parte IV – Indicações para organização curricular e de ações de formação de professores; (e) Desenvolvimento profissional permanente e progressão na carreira.

O documento refere-se basicamente à formação de professores da educação infantil e dos primeiros anos do ensino fundamental, objetivando a sua profissionalização por meio do desenvolvimento de suas competências de modo a permitir o cumprimento das suas funções. É direcionado às secretarias de educação (estaduais e municipais) e às instituições formadoras — para as primeiras apresenta orientações quanto à formulação de políticas de formação continuada.

46 As estratégias de intervenção adotadas pelo Mec nesse período, focalizando os eixos avaliação, currículo e gestão, foram entre outras: o Programa Dinheiro direto na Escola, a política de avaliação (Saeb, Enem e o Exame Nacional de Cursos), a TV Escola, elaboração e distribuição do Guia de Avaliação do Livro Didático e a discussão, formulação e divulgação dos referenciais curriculares para a educação básica (Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN e Referenciais Curriculares Nacionais – RCNEI).

O Referencial trabalha com o conceito de “desenvolvimento profissional permanente”, sendo a formação de professor entendida como processo contínuo e permanente de desenvolvimento, o que exige do professor disponibilidade para a aprendizagem, aparecendo, portanto, a formação continuada como uma necessidade intrínseca para os profissionais da educação. O documento expressa a importância do desenvolvimento de atitudes investigativas e reflexivas, definindo como atribuição da formação continuada

[...] proporcionar atualização, aprofundamento de temáticas educacionais e apoiar-se sobre a reflexão da prática educativa, promovendo um processo constante de auto-avaliação que oriente a construção contínua de competências profissionais [...] (BRASIL, 1999, p.70).

Outro aspecto destacado é o que considera a escola como locus preferencial para a formação continuada, com programas e ações intimamente articulados aos seus respectivos projetos educativos. O recurso indicado para a realização da formação continuada é o da educação a distância, caracterizada pela figura do formador de formador, ou seja, a de um multiplicador, que poderia ser ou um professor ou um coordenador na escola, ou um técnico da equipe da secretaria de educação.

Sob a orientação do Referencial acontece o lançamento de três programas de formação continuada direcionados para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental: Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado – Parâmetros em Ação (1999-2002), Programa de Formação de Professores Alfabetizadores – PROFA (2001-2002) e o Programa Gestão da Aprendizagem Escolar – GESTAR (2000-2003).

O Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado – Parâmetros em Ação foi desenvolvido em parceria com várias universidades e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Foi realizado em diversos estados e municípios, sob a responsabilidade

das secretarias de educação interessadas em implementar os Referenciais Curriculares. Pretendeu impulsionar o desenvolvimento profissional dos professores no âmbito das secretarias estaduais e municipais de educação e propiciar o estabelecimento de vínculos com as práticas locais, destacando-se ainda as seguintes finalidades:

- a) apresentar alternativas de estudo dos Referenciais Curriculares a grupos de professores e as especialistas em educação, de modo que possam servir de instrumentos para o desenvolvimento desses educadores;
- b) analisar as Diretrizes Curriculares Nacionais (educação infantil e ensino fundamental) elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação, norteadoras do trabalho das escolas;
- c) contribuir para o debate e a reflexão sobre o papel da escola e do professor na perspectiva do desenvolvimento de uma prática de transformação da ação pedagógica;
- d) criar espaços de aprendizagem coletiva, incentivando a prática de encontros para estudar e trocar experiências e o trabalho coletivo nas escolas;
- e) identificar as idéias nucleares presentes nos Referenciais Curriculares e fazer adaptações locais necessárias, atendendo às demandas identificadas no âmbito do estado/município ou da própria escola;
- f) potencializar o uso de materiais produzidos pelo Mec;
- g) incentivar o uso da TV Escola como suporte para ações de formação de professores (Brasil, 1999, p.9).

Identificou-se como público-alvo do referido Programa os professores que atuam no ensino fundamental (1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries), na educação indígena, na educação infantil, na educação de jovens e adultos e os especialistas em educação (diretores de escola, assistentes de direção, coordenadores pedagógicos ou de área, supervisores de ensino, técnicos das equipes pedagógicas das secretarias, entre outros).

Pode-se extrair dos Parâmetros em Ação os seguintes pressupostos em relação à formação continuada: (a) é compreendida como intrínseca

ao desenvolvimento profissional dos professores, tem na escola seu lócus privilegiado de realização; (b) é marcada por uma operacionalização que é delegada aos sistemas municipais e estaduais, apresenta como eixo central do processo formativo a reflexão sobre a prática pedagógica e sobre os projetos educativos da escola, visando a transformação da ação pedagógica.

O Programa de Formação de Professores Alfabetizadores – Profa – lançado em 2001, pela Secretaria de Educação Fundamental (SEF - Mec) – é um curso anual de formação continuada, destinado especialmente⁴⁷ a professores que alfabetizam, tanto crianças como jovens e adultos. Conforme a justificativa exposta no documento de Apresentação do Profa, o Programa deve ser implementado, principalmente, pela

necessidade de oferecer aos professores brasileiros o conhecimento didático de alfabetização que vem sendo construído nos últimos vinte anos, a muitas mãos e em diferentes Países e que representou uma mudança de paradigma na alfabetização⁴⁸. (BRASIL, 2001, p.5).

O Programa considera a importância da formação dos professores como condição indispensável para garantia da qualidade da educação, embora não seja a única. Aponta a insuficiência da formação inicial e ressalta o papel compensatório que tem assumido a formação em serviço, destaca a responsabilidade das instituições formadoras na tarefa de habilitar adequadamente os professores para o exercício profissional. Apresenta uma preocupação com a produção de uma didática específica para a alfabetização, pois parte da idéia de que embora haja um amplo corpo teórico disponível sobre o tema, ele não permite aos professores e, também, aos

47 O Programa é aberto a outros profissionais da educação que pretendem aprofundar seus conhecimentos sobre o ensino e a aprendizagem no período de alfabetização.

48 A mudança de paradigma na alfabetização mencionada no Documento de Apresentação do Profa está associada ao conhecimento teórico produzido pela psicologia da aprendizagem, psicolinguística e sociolinguística.

seus formadores, a transformação didática necessária para alterar a prática escolar.

Para a incorporação de tal conteúdo, tanto na formação inicial quanto na formação continuada dos professores brasileiros, o Mec, por intermédio do Profa, assumiu a tarefa de oferecer as condições técnicas para a divulgação e disseminação do conhecimento didático sobre a alfabetização às instituições formadoras e às secretarias de educação. As condições técnicas entendidas como necessárias para a divulgação da didática específica da alfabetização, propostas inicialmente pelos Parâmetros em Ação – Módulo Alfabetização são as seguintes: (a) organização de grupos de formação permanente; (b) um modelo metodológico de resolução de problemas; e (c) a preocupação com a gestão da sala de aula.

A concepção de formação continuada é constituída pela idéia de formação permanente e pelo conceito de desenvolvimento profissional. O modelo de formação está centrado no direito de aprender a ensinar, por isso a preocupação do programa em garantir aos professores competência na prática alfabetizadora. Anuncia a utilização do conceito de competência profissional desenvolvido por Perrenoud, explicitado pelo Profa como sendo

[...] a capacidade de mobilizar múltiplos recursos – entre os quais os conhecimentos teóricos e práticos da vida profissional e pessoal –, para responder às diferentes demandas colocadas pelo exercício da profissão. Ou seja, significa a capacidade de responder aos desafios inerentes à prática, de identificar e resolver problemas, de pôr em uso o conhecimento e os recursos disponíveis (BRASIL, 2001, p.18).

Constata-se que diante dos desafios de uma sala de aula de alfabetização a competência profissional está associada prioritariamente à capacidade de encontrar soluções para os problemas didáticos, delimitando o desenvolvimento de competências à resolução de problemas restritos a situações didáticas e à gestão da sala de aula.

Outro conceito importante utilizado pelo Profa, para entender-se a concepção de formação continuada, é o conceito de conhecimento profissional que consiste em

[...] um conjunto de saberes – teóricos e experienciais – que não pode ser confundido com uma somatória de conteúdos e técnicas; não é apenas acadêmico, racional e teórico, nem apenas prático e intuitivo. Compõe-se de saberes que permitem gerir a informação disponível e adequá-la às situações que se colocam a cada momento, sem perder de vista os objetivos do trabalho. Esse repertório de saberes se expressa, portanto, em um saber agir situacionalmente, ou seja, em conformidade com as necessidades de cada contexto (BRASIL, 2001, p.18).

Na definição de conhecimento profissional, constatamos que outros aspectos são considerados na formação do professor para o exercício profissional, tais como: a valorização dos saberes dos professores, e a valorização da prática e da experiência profissional. O Profa refere-se a esses aspectos como experiências formativas importantes na condução dos grupos de formação permanente, partindo dos saberes construídos e das experiências vivenciadas pelos professores ao longo da carreira profissional, cuja representação acontece no decorrer da trajetória escolar ainda na condição de aluno.

Ainda, sob a orientação dos “Referenciais para a Formação de Professores”, existe o Programa Gestão da Aprendizagem Escolar – Gestar (2001), proposto para atender às necessidades das escolas participantes do Programa de Desenvolvimento da Escola⁴⁹ (PDE), nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, sendo os dois vinculados ao programa Fundescola⁵⁰.

49 Um dos instrumentos utilizados pelo Fundescola, o PDE constitui-se em um processo gerencial de planejamento estratégico para a melhoria do desempenho dos alunos e da organização e funcionamento das escolas de maneira eficiente e eficaz, objetivando a melhor concentração de esforços e recursos para reverter os altos índices de repetência e abandono e a má qualidade da aprendizagem.

50 Fundo de Fortalecimento da Escola – Fundescola – é financiado com recursos do

O Gestar é apresentado como um conjunto de ações articuladas⁵¹ a serem desenvolvidas junto a professores em exercício nas escolas públicas habilitados para atuarem nos quatro anos do ensino fundamental. Tem a finalidade de contribuir para a qualidade do atendimento ao aluno, reforçando a competência e a autonomia dos professores na sua prática pedagógica.

O Programa orienta-se pelas recomendações expressas nos Parâmetros Curriculares Nacionais e tem como objetivo geral provocar transformações na cultura escolar no que se refere às concepções e práticas de aprendizagem e de ensino⁵² que proporcione benefícios para a implantação, o acompanhamento, a avaliação e a revisão do Plano de Desenvolvimento da Escola, bem como transformações nas representações acerca da profissão magistério – papel social, competências exigidas e autonomia.

O foco é a escola e o aluno e as ações abrangem as áreas de Língua Portuguesa e Matemática, visando à construção de conteúdos que promovam o desenvolvimento da linguagem escrita e da linguagem matemática, o pensamento lógico, as relações simbólicas, as representações, as expressões, a interpretação e a construção de sentidos.

Banco Mundial a partir de um Acordo de Empréstimo com o governo federal que estabelece as condições legais, as metas físicas e financeiras. Programa conjunto do Ministério da Educação (Mec), estados e municípios que busca dar efetividade às políticas educacionais e toma como eixo a gestão educacional de qualidade, enfocando o fortalecimento das escolas e das instituições responsáveis pelas escolas.

51 O GESTAR compreende as seguintes ações: o desenvolvimento de um curso de Formação Continuada em Serviço estruturado em nove blocos (ou TP – Teoria e Prática), a serem desenvolvidos ao longo de três semestres/módulos; a organização de um Sistema de Avaliação Externa dos Alunos cujos professores participam do curso de formação, com base em um banco de itens de avaliação de Língua Portuguesa e de Matemática; e a organização de um acervo de aulas de Língua Portuguesa e de Matemática, como recurso de Apoio à Aprendizagem dos alunos. (BRASIL, s/d, p.14)

52 As concepções de aprendizagem e de ensino do Gestar estão fundamentadas nas perspectivas construtivista e interacionista.

A proposta pedagógica do Gestar está fundamentada nas diretrizes⁵³ para a elaboração das ações e na concepção de formação continuada em serviço, anunciada como um processo permanente e sistemático de atualização de um profissional. Tem por objetivos o desenvolvimento de saberes oriundos da produção de conhecimento da área e do movimento da ação pedagógica (ação – reflexão sobre a ação – ação) e o desenvolvimento de determinadas competências diante de situações problemas, tais como: (a) identificar os pontos importantes de tais situações; mobilizar recursos disponíveis (conhecimento/saber, habilidades de saber/ fazer e atitudes/ser) para equacioná-las; (b) articular esses recursos em vista dos pontos identificados; e (c) tomar a melhor decisão/fazer o encaminhamento adequado.

No entanto, percebe-se existir ênfase nas competências⁵⁴ a serem desenvolvidas, àquelas restritas à sala de aula, que são de tal forma detalhadas e contrariam o propósito explicitado na apresentação das diretrizes, quando é afirmado que não se pretende reduzir a formação a um processo de “[...] treinamento tecnicista ou a uma capacitação que pressuponha ‘dar capacidade’ ao professor para o exercício do seu trabalho [...]” (BRASIL, s/d, p. 21).

53 As diretrizes para a elaboração das ações do Gestar são: 1) Valorizar a articulação entre a formação e o projeto da escola; 2) estimular uma perspectiva reflexivo-crítica que ofereça aos professores os meios para o desenvolvimento do pensamento autônomo e facilite a dinâmica da auto-formação; 3) considerar os saberes dos professores, sua prática, sua identidade profissional, sua experiência de vida; 4) compreender que a formação continuada em serviço passa pela experimentação e inovação de modos de trabalho pedagógico; 5) respeitar o tempo para acomodar as inovações e as mudanças e para refazer as identidades; 6) revestir o processo de formação da especificidade do conhecimento didático; e 7) imprimir ao processo as dimensões coletiva e individual.

54 As competências a serem desenvolvidas são explicitadas como o *que se espera dos professores cursistas* em relação aos aspectos ensino e aprendizagem, avaliação, às atividades de apoio a aprendizagem, às próprias responsabilidades e desenvolvimento profissional (BRASIL, s/d, p.24 e25).

Pode-se afirmar que os programas Parâmetros em Ação, Profa e Gestar, embora tenham público-alvo e abrangência diversos, apresentam aspectos em comum, dos quais se destacam a opção pela escola como locus de formação, o foco na aprendizagem, a valorização da prática pedagógica e da experiência de vida dos professores, a preocupação com o desenvolvimento de competências relacionadas aos saberes específicos do conhecimento profissional do professor, a proposição de uma formação crítico-reflexiva.

2.2. Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores

O Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores foi criado pela portaria ministerial⁵⁵ n. 1403, de 9 de junho de 2003. O artigo 1º, estabelece que o Sistema compreende: (a) o Exame Nacional de Certificação de Professores, por meio do qual se promovem parâmetros de formação e mérito profissionais; (b) os programas de incentivo e apoio à formação continuada de professores, implementados em regime de colaboração com os entes federados; e (c) a Rede Nacional de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, constituída com o objetivo de desenvolver tecnologia educacional e ampliar a oferta de cursos e outros meios de formação de professores.

55 A criação do Sistema e principalmente a ênfase na certificação e na distribuição de bolsas de estudos, a partir de resultados obtidos nos exames, representou a continuidade da política educacional estabelecida no Governo de Fernando Henrique Cardoso e resultou em uma série de críticas e manifestações por parte de educadores, a exemplo da Moção de Repúdio do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública contra a atitude do Ministério, exigindo a imediata revogação da Portaria n. 1403. Mas a revogação aconteceu somente em 6/5/2004, com a Portaria n.1179, que instituiu o Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, sem qualquer referência a certificação e distribuição de bolsas. Em 25 de maio de 2004 uma nova portaria, n. 1472 torna sem efeito a Portaria n.1179.

O referido Sistema compõe um conjunto de ações do Programa “Toda Criança Aprendendo”, lançado em 5 de junho de 2003, cujo objetivo é a elevação da qualidade de ensino e a reversão dos índices de desempenho crítico entre as crianças que concluem o ensino fundamental, conforme dados revelados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Uma série de publicações ocorre com o intuito de divulgar o Programa. O Mec apresenta, no encarte “Toda Criança Aprendendo”, as ações responsáveis “pela instauração de um círculo virtuoso na educação brasileira”, a saber: (a) piso salarial e carreira de professor; exame nacional de certificação de professores; (b) bolsa federal de incentivo à formação continuada; (c) rede nacional de pesquisa e desenvolvimento da educação; (d) ampliação do atendimento escolar; (e) apoio à construção de sistemas estaduais de avaliação da educação básica; (f) programas de apoio ao letramento; e (g) gratificação de incentivo ao letramento.

Na cartilha “Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores – Toda Criança aprendendo” (BRASIL, 2003, p.10-11), a política de valorização e formação do professor da educação básica é destacada como a política de maior importância, pois está diretamente relacionada à consolidação da escola pública de qualidade para todos, que combate as desigualdades e contribui para a construção de uma sociedade justa, democrática e solidária, e tem como seus principais componentes “[...] (d) instituição do Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores.” (BRASIL, 2003, p.11).

Para o Mec tal destaque representa o “reconhecimento público da importância do professor”, como pode ser evidenciado na afirmação a seguir:

A construção da sociedade justa, democrática e solidária que queremos tem na educação um de seus maiores instrumentos. Garantir a todos o acesso ao conhecimento é criar as condições para o exercício livre da cidadania. O Mec assume esse desafio priorizando a valorização docente por reconhecer que o professor, na boniteza

de seu trabalho cotidiano, criativo e ousado, é o grande agente das mudanças de que a educação e a sociedade brasileira necessitam (BRASIL, 2003, p. 13).

Segundo a Moção de Repúdio do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública⁵⁶, 2 de agosto de 2003, a responsabilização do professor pelos resultados obtidos na educação básica representa continuidade ao projeto de formação continuada instituído na década de 1990, que associa os índices educacionais da educação básica à implementação de ações/ programas de formação continuada que apresentam como foco a aprendizagem dos alunos e o desenvolvimento de competências relacionadas à gestão da sala de aula.

Esses aspectos podem ser constatados ao se analisarem as matrizes de referência utilizadas para elaboração dos exames de certificação, apresentadas na cartilha, de forma preliminar, em torno de dois testes: (a) Teste Geral do Professor do Ensino Fundamental — um conjunto de saberes, conhecimentos e competências que dizem respeito a todos professores, independentemente da área de especialidade em que atuem no ensino fundamental; e (b) Teste Específico para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental — um conjunto de saberes, competências e conhecimentos específicos do professor dos anos iniciais. O detalhamento das matrizes de referência, tratadas como conhecimentos e competências, ou mesmo como habilidades, consideradas indispensáveis à formação e atuação profissional, transforma as mesmas matrizes em referência também para a formação continuada, portanto, centrada nos saberes, competências e conhecimentos específicos do professor e restritos à sala de aula.

56 ABEP, ABEF, ABI, ABRUEM, Ação Educativa, AEC, AELAC, ANDE, ANDES-SN, ANDIFES, ANFOPE, ANPAE, ANPEd, ANPG, ANUP, CAED, CBCE, CEDES, CFP, CNBB, CNTE, CONDSEF, CONTEE, DENEM, ENEC, ENECOS, ENEFAR, ENEN, ENEENF, ENESSO, ENEV, ExNEP, ExNEEF, ExNEF, FASUBRA-Sindical, FEAB, FENECO, FORUMDIR, MNMMR, MST, OAB, SBPC, SINASEFE, UBES, UNDIME, UNE. Fóruns Estaduais: AM, BA, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PE, PI, PR, RS, SC, SE, SP. Fórum Regional: Norte-Mineiro.

2.3. Programa de Desenvolvimento da Educação – PDE

Lançado em 2007, pelo Mec, o PDE foi apresentado como um plano executivo e estabeleceu como referência o ano de 2022. Assumiu como meta a realização de um conjunto de vinte e oito diretrizes que compõem o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação⁵⁷. Os princípios políticos, os fundamentos teóricos, os eixos norteadores e os procedimentos administrativos que direcionam a aplicação do Plano são explicitados no livreto “Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas” (BRASIL, 2007) e no Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007.

Os princípios do PDE coadunam-se com os objetivos educacionais da Constituição Federal⁵⁸, orientam a função redistributiva e supletiva da União e trazem como imperativa a necessidade de ordenar esforços na elaboração e implementação das políticas educacionais. Os princípios estão pautados em seis pilares: (a) visão sistêmica da educação; (b) territorialidade; (c) desenvolvimento; (d) regime de colaboração; (e) responsabilização; e (f) mobilização social.

A visão sistêmica da educação é constituída pela concepção da educação⁵⁹ como processo de socialização e individuação e pela articulação entre os níveis, etapas e modalidades de ensino de forma a potencializar

57 Implementado pelo Decreto n. 6094, de 24 de abril de 2007, que conforme o exposto no artigo 1º constitui-se na “[...] conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica”.

58 Constituição Federal de 1988, art. 3º: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

59 A educação é concebida “[...] como uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo” (BRASIL, 2007).

as políticas de educação. Pressupõe a utilização das conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação profissional e tecnológica e alfabetização, consideradas, portanto, como os eixos norteadores para a proposição e organização dos programas do PDE.

A ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social constituem-se em uma unidade para análise e proposições de ações, exposta no documento como resposta às desigualdades de oportunidades, demarcadas pelas discrepâncias regionais, sociais e econômicas como a “[...] única forma de garantir a todos e a cada um o direito de aprender até onde o permitam suas aptidões e vontade” (BRASIL, 2007, p. 6).

O regime de colaboração⁶⁰, anunciado no PDE como um imperativo inexorável vinculado ao sistema federativo, associado ao arranjo das funções da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, representa o ato de “[...] compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (BRASIL, 2007, p.10).

A responsabilização e a mobilização social estão assim justificadas no documento:

Se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. Com efeito, a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado (BRASIL, 2007, p. 11).

60 determinado pela Constituição Federal de 1988.

Para a articulação dos princípios supracitados na atuação dos entes federados, em prol da melhoria da qualidade da educação básica e equalização de oportunidades educacionais, o PDE explicita a forma de avaliação e responsabilização, assim como a forma de planejamento e condução da gestão educacional, utilizando como instrumentos o Ideb e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação para a melhoria da qualidade da educação básica e da equalização de oportunidades educacionais.

Tais instrumentos são instituídos pelo Decreto n. 6094, de 24 de abril de 2007, que, ao implementar o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso), define o Ideb⁶¹ como indicador objetivo de aferição da qualidade da educação básica e de verificação das metas fixadas para cada ente federado e institui o Plano de Ações Articuladas (Par)⁶².

Ao estabelecer um conjunto de ações levantadas após o diagnóstico da realidade municipal, fixadas como compromisso anunciado no Termo de Cooperação, apresenta na cláusula primeira como objeto a “[...] conjugação de esforços entre as partes para a promoção de ações e atividades que contribuam para o processo de desenvolvimento educacional do município, visando a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb.”

61 O Ideb reúne em um só indicador o conceito de proficiência e aprovação, com o propósito de oferecer aos sistemas de ensino um instrumento, um parâmetro nacional, que contribuirá para o monitoramento dos sistemas de ensino, subsidiando, portanto, as políticas de financiamento e a avaliação de iniciativas por essas implementadas. O sistema de ensino que apresenta um Ideb abaixo da média receberá do Mec assistência técnica e financeira, vinculada ao Termo de Cooperação Técnica celebrado entre o Mec e os municípios, no intuito de reduzir as desigualdades entre os sistemas.

62 O PAR é um documento de adesão ao Compromisso, na forma de convênio ou cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e um determinado ente federado. O documento estabelece um conjunto de ações articuladas com vistas ao cumprimento da meta de evolução no Ideb e das diretrizes previstas no Compromisso Todos pela Educação.

Entre as dimensões previstas no Termo de Cooperação destaca-se a “Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar”. Essas ações de formação continuada propostas pelo Mec, no PDE, prevêem a adesão ao Compromisso Todos pela Educação e a elaboração do Par, antecedida por um diagnóstico da realidade educacional do município e identificação de suas demandas, distribuídas em quatro dimensões, sendo uma delas a formação de professores e especificamente a formação continuada de professores efetivada por meio da UAB, instituição integrante da Capes e da Secad.

A formação de professores, associada à valorização dos profissionais da educação, aparece como “um dos principais pontos do PDE” (BRASIL, 2007, p.16). No Decreto n. 6.094, 24/4/2007, a formação de professores aparece entre as diretrizes que nortearão o apoio da União na implementação de programas, nos termos do artigo 2º, inciso XII: “instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação”. É também mencionada entre os eixos de ação que contarão com assistência técnica ou financeira do Mec, de acordo com o artigo 8º, § 3º, inciso II: “formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar”.

O Decreto, ao tratar da formação de profissionais para atuarem nos sistemas públicos de ensino, retoma a visão sistêmica de educação presente no PDE. Este, visando à articulação entre a educação básica e a educação superior, estabelece três ações: (a) a utilização da Universidade Aberta do Brasil (UAB); (b) a criação do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid); e (c) a reestruturação da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Dentre essas ações nos interessa a atuação da UAB e da Capes, pois estão relacionadas à formação continuada. O Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006, dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)⁶³ e traz em seu artigo 1º a finalidade: “promover a expansão e

63 A UAB é denominada de Programa Universidade Aberta do Brasil no documento “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação – Guia de Programas”, publicada pelo Mec em junho de 2007.

a interiorização da oferta de cursos e programas de educação superior no País”. Destaca-se entre os objetivos da UAB o único concernente à formação continuada mencionado no artigo 1º, Parágrafo Único, inciso I: “[...] oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica”. Nos incisos II, III, IV, V, VI e VII aparecem outros objetivos da UAB⁶⁴ relacionados aos pilares do PDE, como territorialidade e desenvolvimento, que visam principalmente à redução das desigualdades regionais no tocante à ampliação da oferta de ensino superior e ao atendimento de demanda reprimida.

O candidato a ingresso nos cursos oferecidos pela UAB tanto de formação inicial (professor sem a habilitação mínima exigida) quanto de formação continuada (professor habilitado) deve ser necessariamente professor da educação básica das redes públicas (estadual ou municipal). Outra forma de ingresso no Sistema UAB é por meio do oferecimento de cursos direcionados à demanda social, abertos a qualquer candidato que atenda aos pré-requisitos do curso e que tenha sido aprovado em processo seletivo organizado pela instituição de ensino ofertante.

A UAB é constituída por instituições públicas de ensino superior, credenciadas no Mec, por meio de convênio que normatiza o oferecimento de cursos e programas de educação superior, utilizando a modalidade de educação a distância. O funcionamento da UAB acontece em regime de colaboração da União com os entes federativos, estados e municípios, por meio de edital que articula a atuação da UAB e os pólos de apoio presencial⁶⁵.

64 Os objetivos da UAB: II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; IV - ampliar o acesso à educação superior pública; V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País; VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação.

65 Os pólos de apoio presencial são unidades operacionais “[...] para o desenvolvi-

A Capes que até então subsidiava o Mec na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério no âmbito da educação superior passa por uma reestruturação de competências e de estrutura organizacional conforme estabelecido na Lei n. 11.502, de 11 de julho de 2007. Conforme o disposto no artigo 1º da referida Lei, a Capes passa a atuar tanto no âmbito da educação superior, quanto no âmbito da educação básica, como prevê o artigo 2º, parágrafo 2º:

No âmbito da educação básica, a CAPES terá como finalidade induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superior públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério, respeitada a liberdade acadêmica das instituições conveniadas [...].

O inciso II, do mesmo parágrafo, prevê, para a realização da formação continuada de profissionais do magistério, a utilização, em especial, dos recursos e das tecnologias da educação a distância.

Quanto aos órgãos de direção, a nova Capes passa a contar com dois conselhos técnico-científicos: o Conselho Técnico-Científico da Educação Superior e o Conselho Técnico-Científico da Educação Básica, acrescentados no artigo 6º, incisos III e IV respectivamente. Ao Conselho Técnico-Científico da Educação Básica é atribuída, entre outras competências⁶⁶, a de “assistir à Diretoria-Executiva na elaboração das políticas e diretrizes específicas da atuação da Capes no tocante à formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica em serviço”.

mento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância pelas instituições públicas de ensino superior” (artigo 2º do decreto n. 5800, de 8 de junho de 2006).

66 Ver <http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/ctc-eb>.

A centralidade na formação em serviço e a utilização da educação a distância como recurso principal podem ser constatadas por meio das ações de formação de professores, constituindo-se em uma série de programas⁶⁷ (re) lançados pelo Mec, destinados, em maior parte, aos professores da educação básica em efetivo exercício, a saber: Pró-Infantil, Pró-Docência, Pró-Licenciatura, Pró-Formação e Gestar II. Nesse contexto é reeditado o Pró-Letramento.

3. Programas da União: Praler e Pró-letramento — descrição, normatização e análise

3.1. Programa de Apoio à Leitura e Escrita – Praler

O Programa de Apoio à Leitura e Escrita (Praler), lançado em 2003, como projeto-piloto⁶⁸, é uma iniciativa do Mec, Secretaria de Educação infantil e Fundamental (SEIF), Departamento de Políticas Educacionais (DPE) e Fundescola. A implementação é efetivada via convênio firmado

67 Alguns programas que compõem as ações de formação inicial e continuada do PDE constituem-se em re-edição ou continuidade de programas lançados pelo Mec, em outro contexto político (Governo FHC), ou em diferentes gestões ministeriais durante o Governo Lula, a saber: a) Governo FHC: o Pró-formação destinado a formação inicial de nível médio, foi implementado em 1999 e o Gestar formação continuada nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, iniciado em 2001, ambos desenvolvidos pelo Fundescola; b) Governo Lula, Gestão Cristovan Buarque: a continuidade do Gestar e o lançamento do Praler em 2003, ambos vinculados ao Fundescola; c) Governo Lula, Gestão Tarso Genro, compondo as ações do Plano Nacional de Qualidade da Educação Básica (2005) o ProInfantil, o ProLicenciatura e o Proformação, programas de formação inicial, o Pró-Letramento, programa de formação continuada. O Praler também é reeditado em 2007, entre as ações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Guia de Programas (BRASIL, 2007, p.25).

68 O Programa Praler foi lançado como projeto-piloto pelo Fundescola, em 2003, nas escolas dos municípios de Salvador (BA) e de Boa Vista (RR), conforme informação do dia 19/2/2004 coletada no site http://lpp-uerj.net/olped/versao_para_imprimir.asp?codnoticias=3761. Acesso em 16/9/2009.

entre Mec e os municípios⁶⁹, especificando as condições para o estabelecimento de parcerias entre os três principais agentes de execução – Ministério da Educação/SEIF/DPE/Fundescola, Secretarias de Educação Estaduais e Municipais, Escola pólo (local da formação continuada) – bem como as atribuições correspondentes.

O Praler tem como foco o investimento no processo de alfabetização no início da escolarização, e tem como objetivo oferecer formação continuada aos professores das séries iniciais do ensino fundamental, com vistas a dinamizar o processo educacional relativo à aquisição e aprendizagem da leitura e escrita da língua materna.

O Programa está organizado em dois módulos de formação continuada com carga horária de 144h cada, distribuídas em 90h de estudo individual e em 54h de estudo coletivo, desenvolvidos a cada semestre. Cada módulo é composto por materiais instrucionais⁷⁰ direcionados para os professores, para os formadores e para os alunos, conforme o seguinte detalhamento: (a) Guia Geral, que traz informações gerais sobre o Programa; (b) Manual do Formador, apresenta orientações ligadas ao papel do formador; (c) Cadernos de Teoria e Prática, composto por seis volumes

69 A adesão ao Praler, conforme informação divulgada pela Assessoria de Comunicação Social do Mec, em 28/4/2004, aconteceria no âmbito da Secretaria de Educação Básica/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – e no âmbito do Fundescola, ambos com normas próprias de financiamento. Disponível em <<http://Mecsrv04.Mec.br/acs/asp/noticias/noticiasId.asp?Id=5723>>. Acesso em 16/9/2009.

70 As autoras dos materiais impressos do Praler são Lucília Helena do Carmo Garcez – Doutora em Linguística Aplicada ao Ensino de Línguas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/PUC-SP e Professora Titular aposentada do Instituto de Letras da Universidade de Brasília/UnB; Rosineide Magalhães de Sousa, Doutora em Linguística pela Universidade de Brasília/UnB; Stella Maris Bortoni-Ricardo, Pós-doutora em Etnografia Educacional pela Universidade da Pennsylvania, e Professora Titular de Linguística na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília/UnB; Tatiana Figueiredo Nunes de Oliveira, Mestre em Educação pela Universidade de Framingham - Massachussetts

de estudo obrigatório, que trazem as concepções e as fundamentações teóricas aplicadas aos processos de leitura e escrita e uma diversidade de atividades de estudo e de práticas de ensino. (d) Cadernos de Atividades de Apoio à Aprendizagem (AAA), composto por seis volumes organizados em situações didáticas, com uma série de sugestões para as atividades de sala de aula articuladas aos conteúdos dos cadernos de Teoria e Prática. Os cadernos são organizados em duas versões, uma para o professor, com orientações metodológicas para a realização das atividades, e outra versão para o aluno.

Desse conjunto de materiais instrucionais, para o detalhamento do Programa, utilizou-se como fonte o “Guia Geral” e o “Manual do Formador”, por tratarem de aspectos diretamente relacionados à concepção de formação continuada, cuja identificação é o objetivo desta pesquisa.

O Praler é organizado na modalidade de ensino semipresencial, em que se mesclam atividades de estudo individual, apoiado pelos Cadernos de Teoria e Prática e por reuniões semanais ou quinzenais chamadas de “Sessões Presenciais Coletivas”. O ensino semipresencial tem como base o ensino a distância, assim definido pelas autoras:

A educação a distância ocorre quando a organização do que é ensinado (o currículo) e o modo (metodologia, didática) acontecem em momentos diferentes do momento de ensino, e a comunicação entre formadores e cursistas se dá por meio de materiais impressos ou tecnologia eletrônica (BRASIL, 2004, p.7).

O ensino a distância é caracterizado no Praler pela utilização de material impresso (os materiais instrucionais supracitados) orientados para o alcance dos objetivos de aprendizagem do Programa, recorrendo à tecnologia educacional na seleção de “métodos e técnicas especiais de instruções, redação e comunicação, bem como a sistemas estratégicos essenciais de apoio à aprendizagem do cursista” (BRASIL, 2004, p.6).

O ensino semipresencial, apresentadas as vantagens⁷¹ e desvantagens⁷², consiste no uso do material impresso que permite aos cursistas estudarem o mesmo conteúdo, em diferentes ritmos de aprendizagens e localização geográfica diversa, de forma autônoma, podendo contar, ainda, com a presença de um orientador de aprendizagem – o formador.

A defesa do ensino semipresencial explicitada no Guia Geral traz argumentos convincentes, consideradas as condições de trabalho e a possibilidade de estudo dos professores, mas apresenta, de forma simplista e reducionista, o papel do formador em relação ao material impresso, como pode ser observado na afirmação abaixo:

Podemos pensar que no lugar de termos um professor escrevendo matéria na lousa ou apresentando transparências, disponibilizamos todo o conteúdo do curso por meio de guias e cadernos de estudos. Desta forma, em vez de ficar repetindo a mesma técnica e metodologia várias vezes, o formador deve se dedicar a: [...] Explorar os materiais escritos para o programa; [...] Organizar com os professores cursistas as Sessões Presenciais Coletivas; [...] Fomentar as discussões, reflexões e interações entre eles, prestar esclarecimentos quando surgirem dúvidas e dar orientações (BRASIL, 2004, p.7).

Os professores cursistas, segundo a teoria da andragogia⁷³, adotada pelo Programa, são adultos autodirigidos que assumem responsabilidades pelas suas decisões, devendo o Programa acomodar-se a essa condição de

71 As vantagens são traduzidas pelo “maior poder de alcance dos alunos quando estão em locais distantes geograficamente e às vezes até isolados” e pelos “custos reduzidos com transporte, já que os alunos recebem o material onde estiverem” (BRASIL, 2004, p.7).

72 As desvantagens estão relacionadas “as dificuldades, desmotivações, sentimento de isolamento que os cursistas possam ter na leitura e estudo individual do material impresso” (BRASIL, 2004, p.70).

73 O Programa trabalha com a teoria da andragogia aplicada à educação a distância, conforme proposição de Kwoles(1978).

adulto⁷⁴, observando, por exemplo, que o centro da aprendizagem nessa perspectiva é o processo e não conteúdo.

Associada a essa idéia está a concepção de estratégias de aprendizagem, entendida “como um processo de reflexão sobre os próprios processos cognitivos que conduz a uma tomada de decisão consciente e intencional, que favorece a consecução de alguns objetivos de aprendizagem, previamente estabelecidos” (BRASIL, 2004, p.21).

O conceito supracitado parte da concepção construtivista de educação, que valoriza na ação didática os processos de ensinar a pensar e de ensinar a aprender, objetivando o desenvolvimento de independência e de autonomia⁷⁵ diante do estudo, habilidades consideradas fundamentais no Programa para a autogestão e para o autocontrole do processo de aprendizagem pelo próprio professor cursista. Fica clara a opção pela pedagogia do aprender a aprender no programa de formação continuada, cuja base é a modalidade de educação a distância, justificada pela afirmação a seguir:

Os cursistas egressos de programas de educação a distância têm constatado que o ato de estudar e a ação de aprender ganham novos significados com essa experiência. Reconhecer o seu estilo de aprendizagem e utilizar estratégias para aprender a aprender têm dado resultados positivos a essas pessoas. (BRASIL, 2004, p. 7)

O Programa anuncia como diretrizes “[...] resgatar e valorizar as experiências e os saberes do professor, [...] promover a reflexão sobre a ação educativa, de forma que ele seja sujeito do processo educacional sob sua responsabilidade [...]” (BRASIL, 2004, p.5). O papel do professor é definido como o de um interlocutor privilegiado e não um mero repassador de

74 Os adultos possuem clareza de suas necessidades, senso de autodireção e responsabilidade, larga experiência, motivação intrínseca para a aprendizagem dentre outras. (BRASIL, 2004).

75 O conceito de autonomia adotado no Praler “[...] refere-se ao potencial do estudante a distância para determinar seus objetivos de aprendizagem, implementar os programas de estudo e avaliar sua aprendizagem” (BRASIL, 2004, p.21).

técnicas. Após a interação professor/aluno, espera-se daquele habilidades de “elaborar o diagnóstico do seu desempenho; determinar diretrizes pedagógicas apropriadas; criar situações favoráveis à reflexão sobre a linguagem e o mundo social; favorecer o desenvolvimento pessoal e acadêmico dos alunos criando redes de aprendizagem” (BRASIL, 2004, p.5).

Para a construção de tais habilidades, o Programa elege alguns procedimentos, apresentados como ações sistêmicas e estratégicas na garantia da qualidade do processo ensino aprendizagem. São elas: (a) 1ª Ação: formação continuada do formador⁷⁶ e de professor cursista⁷⁷ (atividades de formação continuada do formador, atividades a distância para o professor cursista, sessões presenciais coletivas, plantão pedagógico e acompanhamento da prática pedagógica); (b) 2ª Ação: sistema de avaliação do Programa (avaliação do desempenho escolar dos alunos, avaliação do desempenho dos professores, avaliação institucional do Programa); (c) 3ª Ação: atividades de apoio à aprendizagem dos alunos.

Destacam-se algumas atividades que compõem a 1ª ação, no intuito de compreender-se a dinâmica do Programa, a saber: atividades a distância para o professor cursista e sessões presenciais coletivas.

Nas atividades a distância, o professor cursista utiliza o Caderno de Teoria e Prática, que é organizado de forma toda especial⁷⁸ e tem por objetivo viabilizar o estudo individual e manter uma estrutura padrão em todas as unidades, conforme exposto a seguir:

76 Perfil do formador: “é professor, preferencialmente, da rede pública, das séries iniciais, com ampla experiência em processo de alfabetização e algum tipo de experiência com formação de professores” (BRASIL, 2004, p. 23).

77 Perfil do professor cursista: “adulto egresso de cursos presenciais; leciona em escolas públicas do ensino fundamental (urbana ou rural); realiza muitas atividades relativas ao trabalho profissional, aos estudos, às atividades domésticas e atendimento às demandas familiares; possui pouca ou nenhuma experiência com programas de educação a distância, resultando em ansiedade na hora dos estudos individuais; enfrenta muitos desafios na escola [...]” (BRASIL, 2004, p.19)

78 Ao anunciar que os cadernos de teoria e prática são organizados e estruturados de “forma toda especial”, as autoras referem-se à tecnologia educacional adotada para produção de material impresso usado no ensino a distância.

Quadro 01 - Cadernos de Teoria e Prática Estrutura de Texto da Unidade

Elementos/ Tópicos	O que apresenta/consta
Introdução	Breve resumo do que o leitor irá estudar.
Nosso horizonte	São os objetivos de aprendizagem da unidade
Seções	São subdivisões das unidades
Atividades de Estudo	Exercícios para o professor refletir sobre os conceitos e a fundamentação teórica e prática apresentada nos cadernos Teóricos e Práticos.
Pesquisando Evidências	Propostas de investigações que o professor pode desenvolver na escola ou no seu entorno para explorar, observar e analisar fatos e eventos do cotidiano escolar que estão sendo discutidos nos cadernos Teóricos e Práticos.
Avançando na Prática	Sugestões mais amplas e gerais de atividades que podem ser complementadas ou ampliadas pelo próprio professor.
Indo à Sala de Aula	Sequências didáticas de demonstração da prática, que podem ser aplicadas na sala de aula de acordo com as necessidades e demandas da turma.
Resumindo	É um conjunto de idéias e temas que foram desenvolvidos na unidade.
Leitura sugerida	É a sugestão de um texto para estudo adicional à unidade, e vem acompanhado de uma pequena resenha.
Texto Complementar	É um texto selecionado pelos autores que complementa a teoria estudada de cada unidade. (Textos curtos, até 4 páginas).
Bibliografia	Refere-se à bibliografia citada. Pode haver textos retirados de livros, revistas ou internet abordando textos literários referentes à teoria.
Respostas das Atividades de Estudo	Sugestões de respostas e diálogos a partir de comentários feitos pelo autor, dando abertura para que o professor faça uma autoavaliação.
Investigação da Prática	Registro da atividade de estudo que deverá ser entregue ao formador na Sessão Presencial Coletiva. Inclui reflexão, atividade prática de ensino e o processo de síntese da unidade. Os comentários deste registro deverão ser discutidos nas oficinas pelo formador.
Sessão Presencial Coletiva	Textos e procedimentos referentes a atividade coletiva a ser realizada pelo coordenador ou formador, semanalmente ou quinzenalmente, com duração de três horas.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir das informações obtidas no PRALER – Guia Geral (BRASIL, 2004, p. 17-18).

O caderno de teoria e prática possibilita o acesso a um conceito teórico e, conforme o direcionamento dos tópicos na condução dos estudos individuais, permite ao professor cursista uma atitude ativa frente ao conteúdo, embora resultante de uma orientação diretiva, com o propósito de promover uma movimentação da teoria para prática e da prática para a teoria. Utiliza como estratégias exercícios de reflexão, investigação, ampliação/análise, aplicação e reflexão em busca de uma síntese sobre o apreendido, em forma de registro.

As Sessões Presenciais Coletivas contam com a atuação do formador na retomada dos conceitos trabalhados em cada unidade, na realização de oficinas com atividade de reflexão acerca do tema central da unidade e

na discussão sobre a possibilidade de aplicação⁷⁹ ou implicação pedagógica das atividades estudadas.

Embora a proposta seja promover a reflexão sobre a ação educativa com vistas a transformá-la, entende-se que o Programa alcança uma aproximação teórica dos conceitos trabalhados, uma comparação da prática com novas experiências propostas e a reflexão sobre essas experiências que poderão reorientar e reordenar as práticas pedagógicas ou apenas conduzir a escolha e a seleção de estratégias de ensino⁸⁰ adequadas à sala de aula.

3.2. Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino fundamental - Pró-Letramento

O Pró-Letramento – Mobilização pela Qualidade da Educação – é um programa de formação continuada direcionado aos professores em exercício nas séries iniciais do ensino fundamental das escolas públicas. Foi lançado em 2005, como ação integrante do Plano Nacional de Qualidade da Educação Básica, na gestão do ministro da Educação Tarso Fernando Herz Genro, e reeditado em 2007, entre as ações de formação de professores do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), na gestão do ministro Fernando Haddad. Nas duas edições⁸¹ o Programa tem como

79 Grifo nosso.

80 Por entender-se que reorientar/reordenar a prática não está no mesmo nível de mudança pedagógica que a escolha/seleção de estratégias de ensino, optou-se pelo “ou” ao invés do “bem como” utilizado pelas autoras na exposição de uma das oportunidades oferecidas pelo programa: reorientar e reordenar as práticas, bem como a escolha e seleção de estratégias de ensino. As outras oportunidades são: “valorizar as experiências anteriores, as concepções dos professores sobre os processos de ensino-aprendizagem e suas práticas educativas; propiciar fundamentação teórica, comparação da prática com novas experiências propostas e reflexão sobre essas experiências; dispor de critérios para a elaboração de novas formas de diagnóstico do aluno, com o propósito de identificar o tipo e a intensidade de apoio de que ele necessita para progredir” (BRASIL, 2004, p. 5).

81 A necessidade de implementação do Programa é justificada a partir da análise do baixo desempenho dos alunos nas áreas de português e matemática, utilizando os da-

foco a melhoria dos resultados das avaliações nacionais, objetivando qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e da matemática.

É implementado pelo Mec, por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB) da Secretaria de Educação a Distância (SEED), pelas Universidades e pelos sistemas de ensino, estaduais e municipais, integrados à Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica⁸² (Rede). A implementação do Programa depende da articulação dessas instâncias, que compõem a estrutura organizacional, e do cumprimento de suas competências correspondentes.

O Mec (SEB/SEED), no papel de coordenador nacional do Programa, elabora as diretrizes, os critérios para organização dos cursos, e a proposta de implementação, e garante recursos financeiros para a formação dos orientadores/tutores e para a elaboração e reprodução dos materiais.

As Universidades, integradas aos Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação⁸³(Centros), “são responsáveis pelo desenvolvimento e produção dos materiais para os cursos, pela formação e orientação do professor orientador/tutor, pela coordenação dos seminários previstos e pela certificação dos professores cursistas” (BRASIL, 2007, p.5).

dos levantados pelo Sistema Nacional de Educação Básica (Saeb) – resultados obtidos nas provas realizadas em 2003, comparando-os aos resultados de 2001 – e a relação entre melhores resultados e nível de formação do professor.

82 Criada em 2004, com a finalidade de contribuir com a melhoria da formação dos professores e dos alunos da educação básica, os objetivos da Rede estão voltados para a efetivação de uma prática de formação continuada que contribua nos seguintes aspectos: desenvolvimento da autonomia intelectual e profissional dos docentes, interação entre os saberes produzidos pelos Centros de Pesquisa e os saberes produzidos pelos professores, reflexão permanente sobre a prática docente e fortalecimento do trabalho coletivo. (BRASIL, 2005)

83 Foram constituídos após a assinatura de convênio entre o Mec e as universidades públicas e comunitárias, em atendimento ao Edital 01/2003-SEIF/Mec. Os Centros de Pesquisa estão organizados em cinco áreas de formação: Alfabetização e Linguagem, Educação e Matemática e Científica, Ensino de Ciências Humanas e Sociais, Artes e Educação Física e Gestão e Avaliação da Educação. (BRASIL, 2005)

Os Sistemas de Ensino, após formalização de parceria,⁸⁴ assumem compromissos relacionados à operacionalização⁸⁵ do Programa. Conforme o Guia Geral (BRASIL, 2007, p. 2), a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e da Matemática pretendida pelo Pró-Letramento, está vinculada aos seguintes objetivos: a) oferecer suporte à ação pedagógica dos professores dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, contribuindo para elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem de Língua Portuguesa e Matemática; b) propor situações que incentivem a reflexão e a construção do conhecimento como processo contínuo de formação docente; desenvolver conhecimentos que possibilitem a compreensão da matemática e da linguagem e seus processos de ensino e aprendizagem; c) contribuir para que se desenvolva nas escolas uma cultura de formação continuada; d) desencadear ações de formação continuada em rede, envolvendo Universidades, Secretarias de Educação e Escolas Públicas dos Sistemas de Ensino.

O programa conta com os seguintes atores: professor cursista, professor orientador de estudos/tutor, coordenador geral, formador de

84 A parceria é formalizada por meio de assinatura da ficha de adesão pelo Secretário de Educação, em concordância com a seguinte expressão: “Li e comprometo-me a cumprir as condições descritas no ‘Guia Geral do Pró-Letramento’”.

85 Competências dos Sistemas de Ensino: a) coordenar, acompanhar e executar as atividades na região; b) colocar à disposição espaço físico adequado para encontros presenciais, com TV e DVD para os cursos de Alfabetização/Linguagem; c) prever horário para a realização dos encontros presenciais; d) colocar à disposição do Programa, profissional para decisões de caráter administrativo e logístico (coordenador geral), garantindo condições para o desenvolvimento do Programa; e) colocar à disposição do Programa, professor do sistema que deverá atuar como orientador/tutor dos momentos presenciais; e) indicar o nome dos orientadores/tutores, através de análise de currículo e/ou outras modalidades, para garantir a qualidade do trabalho; f) responsabilizar-se pela diária e viagem (se houver) do professor orientador/ tutor para participar do curso de formação e dos seminários de acompanhamento e avaliação; g) colocar à disposição linha telefônica, serviços postais, informática e internet para contato com os Centros/Universidades; h) qualquer alteração no número de tutores ou cursistas deverá ser informado imediatamente ao Mec.

professor tutor. O requisito para participação como professor cursista é o vínculo com o sistema de ensino e a atuação em salas dos anos iniciais do ensino fundamental.

A seleção do professor orientador é realizada mediante o atendimento aos critérios estabelecidos e referendados pelo aproveitamento no Curso de Formação, quais sejam:

estar disponibilizado para o Programa, cumprindo a carga horária mínima definida de acordo com as Diretrizes do Pró-Letramento; estar em efetivo exercício no magistério da rede pública de ensino; ter formação em nível superior, licenciatura em pedagogia/ letras/ matemática; **caso não for atendido o item anterior, ter formação mínima em nível médio (curso normal magistério)**⁸⁶; ter experiência de um ano no magistério; permanecer em exercício durante a realização do Pró-Letramento, mantendo o vínculo com a rede pública de ensino e será vedada ao professor a vinculação a mais de um programa com pagamento de *bolsa de estudo*⁸⁷ tendo por base a Lei n. 11.273/06 (BRASIL, 2007, p.3)

O coordenador geral do Programa é selecionado entre os profissionais da Secretaria de Educação e suas atribuições estão relacionadas à operacionalização e ao acompanhamento no município. Por sua vez, o formador do professor orientador/tutor pode ser ou professor ou aluno matriculado em curso de mestrado ou doutorado vinculado a um dos Centros que compõe a Rede ou a universidade parceira. As atribuições do formador de tutor estão relacionadas à preparação, ao desenvolvimento, à avaliação do curso e à orientação dos tutores em atividade.

A formação dos atores do Pró-Letramento – tutor e professor cursista – é realizada em momentos distintos, e os cursos de “Alfabetização e

86 Grifo nosso.

87 O pagamento de bolsas de estudo para o professor orientador/tutor é normatizada pela Lei n. 11273, de fevereiro de 2006 e pela Lei n. 11502, de 11 de julho de 2007.

Linguagem” e “Matemática” são desenvolvidos separadamente, exigindo o revezamento dos professores cursistas para que tenham acesso às duas áreas de formação. A carga horária do curso para a formação do tutor é de 120h (distribuída em 40h de formação inicial, 64h de encontros presenciais, com formador/universidades, para acompanhamento e avaliação, e 16h de formação a distância para o desenvolvimento de atividades individuais); a carga horária do professor cursista é de 84h presenciais e de 36h de atividades individuais.

A formação no Programa é viabilizada na modalidade de educação a distância⁸⁸, apontada como capaz de possibilitar a democratização do saber por meio da ampliação de acesso ao conhecimento. O funcionamento acontece por meio do ensino semipresencial, alternando atividades individuais e atividades presenciais, semanais ou quinzenais, utilizando-se para a efetivação do processo ensino-aprendizagem material impresso, vídeos e tutoria.

O material impresso é composto por fascículos⁸⁹ e organizado conforme o detalhamento a seguir:

88 Conforme o disposto no Decreto n. 5622, de 19 de dezembro de 2005, artigo 1º, a educação a distância é definida como uma “modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos”.

89 Os fascículos foram elaborados pelos professores das Universidades integradas aos Centros que compõem a Rede, sendo a responsabilização pelas áreas de formação, assim distribuídas: (a) Alfabetização e Linguagem: Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, Universidade Estadual de Ponta Grossa-UEPG, Universidade de Brasília-UNB, Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP; (b) Educação Matemática e Científica: Universidade Federal do Pará-UFPA, Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Universidade Federal do Espírito Santo-UFES, Universidade Estadual Paulista-UNESP, Universidade do Vale do Rio dos Sinos-UNISINOS.

QUADRO 02: Organização dos Fascículos

Pró-Letramento – Material Impresso (Fascículos)	
Alfabetização e Linguagem	Matemática
Fascículo 1 – Capacidade Linguística: Alfabetização e Letramento	Fascículo 1 – Números Naturais
Fascículo 2 – Alfabetização e Letramento: Questões sobre Avaliação	Fascículo 2 – Operações com Números Naturais
Fascículo 3 – A Organização do Tempo Pedagógico e o Planejamento de Ensino	Fascículo 3 – Espaço e Forma
Fascículo 4 – Organização e Uso da Biblioteca Escolar e das Salas de Leitura	Fascículo 4 – Frações
Fascículo 5 – O Lúdico na Sala de Aula: Projetos e Jogos	Fascículo 5 – Grandezas e Medidas
Fascículo 6 – O Livro Didático em Sala de Aula: Algumas Reflexões	Fascículo 6 – Tratamento da Informação
Fascículo 7 – Modos de Falar/Modos de Escrever	Fascículo 7 – Resolver Problemas: o Lado Lúdico do Ensino da Matemática
Fascículo – Fascículo Complementar	Fascículo 8 – Avaliação da Aprendizagem em Matemática nos Anos Iniciais
Fascículo do Tutor – Formação de Professores: Fundamentos para o Trabalho de Tutoria	Fascículo do Tutor
	Guia do Curso

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados disponíveis no Guia Geral (BRASIL, 2007, p. 7).

Os fascículos destinados aos professores cursistas trabalham o conhecimento específico de cada área e os conhecimentos pedagógicos. O curso de Alfabetização e Linguagem conta ainda com vídeos educativos⁹⁰ como recurso didático.

Os fascículos de Alfabetização e Linguagem são elaborados por diversos autores, conforme os diferentes assuntos trabalhados e resultam em estruturas textuais mais ou menos flexíveis, ou seja, são constituídas por subunidades, que diferem de um fascículo para o outro, caracterizadas pelas “chamadas”, que funcionam como “comandos”, orientações para as atividades de estudo individual ou coletiva, exceto as “atividades de reflexão” e os “relatos”, que aparecem na maioria dos fascículos.

O grupo de autores responsáveis pelos fascículos da área de Matemática, mesmo assumindo assuntos diferentes na elaboração do material,

90 Disponíveis em < <http://centraldemidia.Mec.gov.br/play.php?vid=269>>. Consultada em 20 de março de 2010.

optou por textos com estruturas mais fixas, de forma que todos os fascículos estão organizados em torno das seguintes chamadas: “pensando junto”, “trabalhando em grupo” e “nossas conclusões”. Entretanto os fascículos dos dois cursos guardam características comuns aos materiais impressos de cursos semipresenciais.

Entende-se que tais características contribuem para a compreensão da concepção de aprendizagem adotada no Programa, se feita a análise da dinâmica implementada no trabalho com os fascículos. Das chamadas utilizadas no fascículo de “Alfabetização e Linguagem” – “relatos e história de vida”, “projetos de trabalho”, “de olho na prática”, “reflexão” e “saiba mais”, selecionaram-se as três primeiras chamadas para demonstrar a proposição das atividades e a concepção de aprendizagem.

As chamadas “relatos e história de vida”, depoimentos referentes aos assuntos trabalhados, e os modelos de “projetos de trabalho” são utilizados como objetos de análise, comparação, discussão, identificação e aproximação no intuito de auxiliar o professor cursista “[...] na transferência de conhecimentos para o espaço de sua própria prática pedagógica [...]” (BRASIL, 2007, p.33).

Por sua vez, a chamada “de olho na prática” “[...] apresenta propostas de atividade de pesquisa ou intervenção relacionada ao tema em estudo, a serem desenvolvidas pelos professores, normalmente no espaço da sala de aula [...]” (BRASIL, 2007, p.34).

Constatou-se que o material adota uma concepção de alfabetização que se preocupa com a elaboração e a seleção de textos, com a apresentação estética, propõe-se a utilizar a problematização como metodologia, mas na proposição de atividades encontra-se uma estrutura tradicional de material didático.

Os fascículos dos tutores abordam conteúdos relacionados à condução do processo de formação continuada, tratados de forma introdutória no Guia Geral (BRASIL, 2007), nos fascículos de Matemática Guia do

Curso⁹¹ e Fascículo do Tutor⁹², e, de forma mais aprofundada, no fascículo de Alfabetização e Linguagem direcionado para o tutor “Formação de Professores: fundamentos para o trabalho de tutoria”. A concepção de formação continuada está melhor explicitada no fascículo que trata dos fundamentos para o trabalho de tutoria e para a formação dos professores cursistas.

A opção do Programa pela formação continuada é justificada pelo entendimento de que se trata de uma ação decorrente da exigência da atividade profissional e não de uma ação compensatória decorrente da deficiência da formação inicial. A idéia supracitada pode ser sintetizada na afirmação a seguir:

O conhecimento adquirido na formação inicial se reelabora e se especifica na atividade profissional, para atender a mobilidade, a complexidade e a diversidade das situações que solicitam intervenções adequadas. Assim, a formação continuada deve desenvolver uma atitude investigativa e reflexiva, tendo em vista que a atividade profissional é um campo de produção do conhecimento, envolvendo aprendizagens que vão além da simples aplicação do que foi estudado (BRASIL, 2007, p.2).

A formação do Professor no programa compreende a formação inicial, primeira etapa que possibilita a certificação e permite o ingresso na profissão, e a formação continuada, entendida como um processo que acontece no decorrer da vida profissional, compreende os momentos caracterizados pela finalidade de atualização: conhecer novas propostas

91 Autores: Claudia Pereira do Carmo Murta – Doutora em Lieux Et Transformations de La Philosophie pelo Université de Paris VIII, França. Professora Adjunta IV da Universidade Federal do Espírito Santo; Diolina Moura Silva – Doutora em Ciências Agrárias (Fisiologia Vegetal) pela Universidade Federal de Viçosa. Professora Associada II da Universidade Federal do Espírito Santo; Valter Luiz dos Santos Cordeiro – Professor do Centro Tecnológico da UFES - Departamento de Engenharia Mecânica.

92 Autoras: Claudia Pereira do Carmo Murta; Diolina Moura Silva.

pedagógicas, acompanhar as mudanças na legislação e os avanços tecnológicos e científicos, os momentos caracterizados pela necessidade de aperfeiçoamento e enfrentar as dificuldades decorrentes do ensinar e do aprender, mas abrange também a compreensão dos problemas oriundos do contexto da escola e da profissão.

Quanto ao conteúdo a ser trabalhado na formação continuada, o Programa remete à necessidade de inclusão de temas e preocupações que correspondam à complexidade e à abrangência do contexto educacional, não se limitando ao espaço da sala de aula, conforme explicitado no texto abaixo:

[...] ao pensarmos o “ensino”, não podemos pensar isoladamente a atividade que ocorre dentro do espaço da sala de aula envolvendo professor e alunos, porque isso pressupõe também a definição de currículo, a organização da escola, os processos de gestão, as condições de trabalho, a relação com a comunidade, a política educacional. Enfim, todas as questões que envolvem a profissão (BRASIL, 2007, p. 7).

Considerando as questões pertinentes à profissão, o Programa entende ser necessário a articulação da formação continuada à profissionalização do professor, o que implicaria definição de políticas educacionais direcionadas à melhoria das condições de trabalho e evolução funcional dos professores.

O Programa defende a concepção de formação continuada associada à idéia de desenvolvimento profissional de professores, como forma de superação das práticas de formação “que não se endereçam a ninguém e que tem seu começo e fim definidos”. O desenvolvimento profissional⁹³ é descrito da seguinte forma pelo Programa:

A idéia de desenvolvimento profissional está relacionada a idéia de evolução do trabalho docente. Isso significa que, ao pensar o

93 O programa utiliza como referência teórica Garcia (1999).

desenvolvimento profissional do professor, estamos entendendo uma relação direta com a pessoa do professor, a organização escolar e os resultados do trabalho pedagógico, buscando superar a partir daí, a formação ‘pontual’, que começa como se o professor nada soubesse, desenvolve-se como se ele nada tivesse a dizer e termina como se os problemas se encerrassem com o fechamento da programação ‘do curso’, como se as dificuldades fossem superadas com a conclusão das palestras e a volta do professor para a escola (BRASIL, 2007, p.12-13 – grifos no original).

As idéias evolução e continuidade contribuem para a compreensão de formação continuada na perspectiva de desenvolvimento profissional e são explicitadas nos seguintes princípios adotados pelo Programa: (a) reflexão como componente da formação de professores; (b) avanço qualitativo das práticas; (c) escola como referência para formação; (d) professor como sujeito central do processo; (e) formação como projeto assumido pelo grupo; e (f) valorização da experiência profissional.

A reflexão como componente da formação de professores é apresentada como um modo de abordar a realidade⁹⁴. O movimento de reflexão é apresentado no Programa como ponto de partida, constituído pelo surgimento de um problema, que representa uma dificuldade mental, que precisa ser compreendido por meio de pesquisa, estudo, gerando um novo saber, que conduz à reorganização da situação inicial. (Brasil, 2007).

A reflexão é considerada uma meta a ser alcançada pelo professor orientador/tutor, que busca, por meio do movimento ação-reflexão-ação, desenvolver nos professores cursistas uma atitude reflexiva frente às situações de aprendizagem, isto é, uma atitude que seja exercitada no curso de tal forma que faça parte da prática pedagógica do professor em sala

94 O programa indica Dewey como referência para o estudo do conceito de reflexão, e utiliza o conceito do autor, em que reflexão é como “um exame mental de um assunto dando-lhe consideração séria e consecutiva. As partes derivam-se e sucedem-se umas às outras. Acontece em dois momentos: estado de dificuldade mental e ato de pesquisa” (DEWEY, 1959 Apud BRASIL, 2007).

de aula. Para desenvolver essa atitude reflexiva no professor cursista, o Programa propõe duas estratégias, a saber: as perguntas pedagógicas a as narrativas.

As perguntas pedagógicas⁹⁵ são questões problematizadoras elaboradas com o intuito de desvelar os problemas da prática pedagógica e os fatores a ela relacionados – profissionais, estruturais, sociais, políticos e pedagógicos. Apresenta um nível diferenciado de reflexão e são formuladas da seguinte forma: O que faço? O que penso? (descrição); Por que faço? Por que penso? (interpretação); Como me tornei assim? (confronto); Como poderei me modificar? (reconstrução/tomada de decisão).

O Programa aponta a possibilidade das perguntas pedagógicas serem exercitadas individualmente, mas ressalta a participação do professor orientador/tutor no processo assumindo o papel de interlocutor, reapresentando as perguntas, desdobrando-as, detalhando-as.

As narrativas⁹⁶ são relatos escritos de fatos da prática pedagógica do professor, objetivam a decomposição e a recomposição da trajetória pessoal-profissional, a auto-interpretação do que somos. O Programa utiliza as ressalvas feitas por Zeichner (1993) que envolvem a prática reflexiva: a ilusão da reflexão e a reflexão como prática individualizada.

No documento o avanço quantitativo das práticas é explicado pela relação estabelecida entre os conceitos e os conteúdos aprendidos durante a formação e os saberes construídos na realidade cotidiana, num movimento que dará origem a um novo saber, uma nova prática. Resulta do movimento ação-reflexão-ação.

A escola como referência para formação é entendida como local em que o trabalho educativo se desenvolve, como espaço de convivência

95 Ver AMARAL, J. MOREIRA, M. A., RIBEIRO, D. “O papel do supervisor no desenvolvimento do professor reflexivo: estratégias de supervisão”. In: ALARCÃO, I. (org.) Formação reflexiva de professores: estratégias de supervisão. Porto: Porto Editora, 1996.

96 Ver BOLÍVAR, A (dir.). Profissão professor: o itinerário profissional e a construção da escola. São Paulo: EDUSC, 2002.

e de efetivação de práticas concretas, constituindo-se, portanto, em “[...] fonte de aprendizagem e referência para os desafios tematizados pela formação [...]” (BRASIL, 2007, p. 13).

Apreende-se do documento que o professor (cursista) como sujeito central do processo remete a idéia de um profissional com capacidade analítica, assumindo o papel de interlocutor crítico e autônomo. A essa proposição estão vinculadas duas dimensões de autonomia: a autonomia do indivíduo responsável pelo próprio processo de aprendizagem, com capacidade para conduzi-lo conforme suas necessidades e possibilidades, e a autonomia comprometida com o desenvolvimento profissional, relacionada à idéia de formação como projeto assumido pelo grupo, que pressupõe papel ativo na busca do desenvolvimento profissional.

A valorização da experiência profissional, e, também, dos conhecimentos adquiridos na trajetória profissional, é destacada no fascículo como condição importante para o sucesso da aprendizagem adulta; pois, ao desenvolver a auto-estima e a autoconfiança, contribui para o envolvimento e a participação do professor na formação.

O excerto, abaixo, esclarece o sentido da valorização da experiência do professor no Programa.

[...] defender a valorização do professor como pessoa e profissional, sujeito de sua formação, não significa priorizar as experiências em detrimento do conhecimento teórico que esse professor foi buscar no curso de formação, invertendo o modelo, igualmente problemático, da priorização do conhecimento teórico em detrimento da ‘voz’ e experiência do professor. O que estamos defendendo é um processo de formação que considere uma característica importante: o fato de que o professor em formação é uma pessoa adulta, que possui experiências diferenciadas (BRASIL, 2007, p.9).

A proposição de trabalho a partir a história de vida dos professores e dos saberes construídos durante a trajetória profissional, está relacionada à preocupação do Programa com o sucesso da aprendizagem dos profes-

sores, ou seja, da aprendizagem de adultos⁹⁷, fundamentada na afirmação de que a “[...] formação, em pessoas adultas, é basicamente uma mobilização de experiências adquiridas, cuja reutilização com significados distintos gera novos saberes” (BOLÍVAR, 2002 Apud BRASIL, 2007). Essa abordagem influi na definição do papel do professor orientador, consideradas as atribuições assumidas em decorrência do desenvolvimento das condições facilitadoras da aprendizagem dos adultos, descritas no Programa como princípios que explicitam o processo de aprendizagem dos adultos⁹⁸.

O professor orientador/tutor na modalidade semipresencial e a distância assume a função de articulador do sistema de ensino aprendizagem do Programa, sendo o seu papel anunciado como fundamental, pois “[...] garante a inter-relação personalizada e contínua do cursista no sistema e viabiliza a articulação necessária entre os elementos do processo e execução dos objetivos propostos” (BRASIL, 2007, p.17).

Além de articulador, o professor orientador/tutor assume o papel de mediador, atuando como intérprete do curso junto ao aluno, esclarecendo dúvidas e possibilitando o processo ação-reflexão-ação. O papel do professor orientador é detalhado pelo Programa recorrendo às contribuições de Ferreira e Rezende (2004), utilizadas como indicativos para a práti-

97 Para trabalhar a especificidade da aprendizagem de adultos o programa recorre aos teóricos Bolívar (2002) e Masseto (1992).

98 O Programa recorre a Masseto que indica nove princípios explicitadores das condições facilitadoras do processo de aprendizagem do adulto, situados dentro da realidade do estudante universitário brasileiro, capazes de promover condições facilitadoras de aprendizagem. São eles: 1. promover a participação; 2. valorizar a experiência e a contribuição dos participantes; 3. explicitar o significado; 4. definir claramente objetivos e metas; 5. estabelecer recursos adequados, eficientes e avaliáveis; 6. criar um sistema de feedback contínuo; 7. desenvolver uma reflexão crítica; 8. estabelecer um contrato psicológico; 9. adaptar os comportamentos do Professor a um processo de aprendizagem próprio de adultos (MASETTO, 1992, p.83-94). Ou Ver MASETTO, M. T. Aulas vivas. São Paulo: MG Editores Associados, 1992.

ca do professor orientador⁹⁹, um conjunto de orientações que especificam o modo de proceder desse professor.

Selecionaram-se algumas afirmações que revelam restrições ao papel do professor orientador, que podem ser justificadas pela própria natureza do Programa. Por exemplo, a orientação sobre o uso do material impresso/fascículos:

O material é, portanto, o principal suporte deste curso. Nesse sentido, a atuação do tutor não supõe dar aulas nem realizar conferências, mas trabalhar com informações sobre o conteúdo contidas nos fascículos, em outras fontes indicadas na bibliografia ou pesquisadas por você. O que o material não prevê e que faz parte da atuação do tutor é o levantamento do perfil do seu grupo: idade, formação, tempo de experiência na sala de aula, tempo de atuação, carga horária de trabalho, tempo livre. Estas informações vão ajudá-lo a definir os desafios e potencialidades existentes no grupo que vai acompanhar (BRASIL, 2007, p.15).

99 Indicativos para a prática do professor orientador: a) Atuar como mediador; conhecer a realidade dos professores em todas as dimensões (pessoal, profissional, social, familiar, etc.); b) Expressar uma atitude de receptividade diante do professor e assegurar um clima motivacional; c) Oferecer possibilidades permanentes de diálogo, saber ouvir, ser empático e manter uma atitude de cooperação; d) Introduzir estímulos, situações instigantes e paradoxais para assegurar a atenção do professores; e) Usar exemplos ligados a situações reais dos professores para que na aprendizagem intervenham aspectos pessoais e emocionais e não seja só uma assimilação intelectual; f) Considerar os conhecimentos teóricos e práticos que os professores possuem, aprofundá-los e aproximá-los dos desconhecidos de maneira progressiva e moderada; g) Orientar os professores para um processo de curiosidade pelo desconhecido e para a pesquisa; h) Oferecer experiências de melhoria de qualidade de vida, de participação, de tomada de decisões; i) Propiciar atendimento individualizado e cooperativo, numa abordagem pedagógica centrada no ato de aprender que põe à disposição dos professores recursos que lhe permitam alcançar os objetivos no curso, da forma mais autônoma possível (FERREIRA e REZENDE, 2004 Apud BRASIL, 2007) ou Ver FERREIRA, M. M. S. e REZENDE, R. S. O trabalho de tutoria assumido pelo Programa de Educação a Distância da Universidade de Uberaba: um estudo de experiências. Disponível em: www.abed.org.seminários2003/textohtm. Acesso em: 20 de mar. 2004.

Outro aspecto a destacar está relacionado à trajetória profissional do professor tutor, lembrando que, para a seleção, um dos requisitos é ter experiência na alfabetização: “O que conta mesmo é o trabalho empenhado no processo de construção do saber. Não conta o que eu sei, de onde eu vim, para onde eu vou; o que conta é a minha possibilidade de trabalhar” (BRASIL,2007, p.14).

Quanto ao conhecimento e ao processo de ensinar, evidenciamos a centralidade no processo de aprender a aprender, conforme o destaque a seguir:

O tutor aprende no grupo juntamente com os cursistas. Ele não tem que saber tudo de antemão, ele não tem que ser ‘o bom’; ele tem que ter humildade suficiente para ser mais-um entre os outros. A produção do trabalho de tutoria é a produção de cada um, onde cada um tem de se dedicar ao trabalho. Se não estamos entendendo, vamos tentar entender, vamos abrir o livro, vamos procurar em outros lugares, vamos achar alternativas (BRASIL, 2007, p.14. grifos no original).

Ou ainda na afirmação, abaixo:

Os conflitos de nossas práticas cotidianas com relação ao papel do tutor estão na difusão da idéia segundo a qual o tutor tem que saber mais do que o grupo, exercendo um papel de ensinamento no processo. O tutor não ensina. O grande trabalho do tutor é o de orientar o aluno em seu processo de aprendizagem e dinamizar o grupo.

As afirmações supracitadas revelam o papel do professor orientador/tutor marcado por incoerências. Em alguns momentos é caracterizado pela mera função executora ou pela função de motivador, sensibilizador, denotando apelo emocional; em outros momentos é solicitada sua atuação como mediador, interlocutor, atribuindo-lhe a função de problematizador.

4. Considerações Finais.

O levantamento do conjunto das iniciativas de formação continuada, implementadas após a aprovação da LDB n. 9.394/1996, permitiu constatar certa unanimidade na definição dos princípios orientadores das propostas e da concepção de formação continuada, compreendida como formação permanente e como desenvolvimento profissional, ideia que perpassa todos os programas estudados – Parâmetros em Ação, Profa, Gestar, Praler e Pró-Letramento.

A concepção de formação continuada nos referidos Programas, entendida como ideia de formação permanente e de desenvolvimento profissional, restringe-se pela racionalidade adotada, a racionalidade prática, que, apesar de propor-se a uma prática reflexiva, mantém a reflexão, a atitude reflexiva, limitada ao âmbito da sala de aula.

Dizendo de outra forma, os Programas em foco anunciam uma formação articulada às condições de trabalho, valorização profissional e salário, apresentam como proposta político- pedagógica uma intervenção restrita à gestão da sala de aula.

Os Programas são oferecidos na modalidade semipresencial e utilizam-se do professor orientador/tutor.

Pontos coincidentes, também, foram constatados na presença dos eixos norteadores dos Programas supracitados, que comprovam as pesquisas realizadas pelas autoras Candau e Brzezinski ao apontarem como tendência nas propostas de formação continuada a centralidade nos seguintes eixos: prática reflexiva, fundamentada nos postulados de Schön, valorização dos saberes do professor, definição da escola como lócus, valorização da trajetória e experiência profissional.

A concepção de competência claramente adotada nos Programas PCN em Ação, Profa e Gestar, não é assumida no Programas Praler e Pró-Letramento. O primeiro refere-se a habilidades e o segundo refere-se a princípios explicitadores das condições facilitadoras do processo de aprendizagem.

A adoção da concepção construtivista de educação é recorrente nos Programas estudados, valorizando, na ação didática, os processos de ensinar a pensar e de ensinar a aprender. O Pró-Letramento, embora não anuncie claramente essa concepção, privilegia, também, os processos de aprender a aprender, propalados pelo Relatório Jacques Delors, documento basilar das reformas educacionais.

Outro aspecto comum a todos os Programas estudados é a associação desses aos resultados obtidos no Saeb, e, a partir de 2005, na Prova Brasil, assim como a busca pela melhoria de índices no Ideb, ou seja, a associação das avaliações em larga escala, utilizadas como forma de monitoramento de resultados, a necessidade de formação continuada de professores.

Referências

AGUIAR, M. A. da S. (2001). *Gestão da Educação e a Formação do Profissional da Educação*. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S.; *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 3 ed. SP: Cortez.

BRASIL. (1996). Ministério da Educação e do Desporto. Lei n. 9394 de 20 de dezembro de 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília.

_____. (2001). Ministério da Educação. Programa de Formação de Professores. Apresentação. Brasília. (PROFA).

_____. (2004). Ministério da Educação. *Manual de Orientações para Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais*. Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação Brasília.

_____. (2003). Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação infantil e Fundamental. *Matrizes de referência: anos iniciais do ensino fundamental*. Brasília, DF: Mec/SEIF.

_____. (2003). Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação infantil e Fundamental. *Toda criança aprendendo*. Brasília, DF: Mec/SEIF.

_____. (2004). Ministério da Educação. *PRALER: Programa de apoio a leitura e escrita*. Guia Geral. Fundescola. Secretaria de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Brasília.

BRASIL.(2005). Ministério da Educação. *Rede Nacional de Formação de Professores. Orientações Gerais*. Brasília.

_____. (2005). Ministério da Educação. Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação. *Catálogo 2005*. Brasília.

_____. (2007). Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da educação*. Brasília.

_____. (2007). Ministério da Educação. *Plano de metas compromisso todos pela educação*. Guia de Programas. Brasília.

_____. (2007). Ministério da Educação. *Pró-Letramento: Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental: alfabetização e linguagem*. Guia Geral. Secretaria de Educação Básica. Brasília.

_____. (2007). Ministério da Educação. *Pró-Letramento: Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental: alfabetização e linguagem*. Fascículo Secretaria de Educação Básica. Brasília.

_____. (2007). Ministério da Educação. *Pró-Letramento: Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental: alfabetização e linguagem*. Fascículo do Tutor e Encartes. Secretaria de Educação Básica. Brasília.

_____. (2007). Ministério da Educação. *Pró-Letramento: Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental: alfabetização e linguagem*. Fascículo do Tutor. Língua Portuguesa. Secretaria de Educação Básica. Brasília.

_____. (2007). Ministério da Educação. *Pró-Letramento: Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental: alfabetização e linguagem*. Fascículo do Tutor. Matemática. Secretaria de Educação Básica. Brasília.

_____. (2006). Presidência da República. Lei n. 5.800, de 8 de agosto de 2006.

_____. (2007). Presidência da República. Lei n. 11.502, de 11 de julho de 2007.

BRZEZINSKI, I. (org.). (2006). *Formação de Profissionais da Educação (1997-2002)*. Brasília – Mec/ DF/Inep.

CANDAU, V. M. F. (1996). Formação continuada de professores. In: REALI, M. A. & MIZUKAMI, M. *Formação de Professores: tendências atuais*. São Carlos: EDUFSCar.

CASASSUS, J. (2001). A reforma educacional na América Latina no contexto da globalização. São Paulo: *Caderno de Pesquisa*, n.114.

DOURADO, L. F. (2001). A reforma do Estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990. In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. *Políticas públicas & educação básica*. São Paulo: Xamã.

GATTI, B. A. (2008). Análise das políticas públicas para formação no Brasil, na última década. *Revista Brasileira de Educação*, v.13, n. 37. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.

PERRENOUD, P. (2000). *Dez novas competências para ensinar*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul.

SCHÖN, D. A. (1995). Formar professores como profissionais reflexivos. In: NÓVOA, António (org.). *Os professores e a sua formação*. Publicações Dom Quixote, Lisboa, (Coleção Temas de Educação).

AS INICIATIVAS DE AVALIAÇÃO NAS REDES ESCOLARES MUNICIPAIS

Nataly Gomes Ovando
Dirce Nei Teixeira de Freitas

Este capítulo traz análise de observações realizadas em redes escolares municipais sul-mato-grossenses com o intuito de saber como elas atuam na avaliação educacional, mediante iniciativas próprias, e que relação isso pode ter com resultados obtidos nos anos iniciais do ensino fundamental no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do ano de 2007.

A metodologia de coleta de dados envolveu aplicação de questionário¹⁰⁰, realização de entrevista semi-estruturada,¹⁰¹ consulta a documentos. Os informantes no questionário e nas entrevistas foram dirigentes e gestores da Secretaria Municipal de Educação, diretores e coordenadores de escolas. Na análise dos dados coletados, usamos enfoque qualitativo.

O texto inicia com considerações sobre a avaliação na política e gestão educacionais brasileiras, comentando algumas das funções dessa avaliação e sua contribuição na geração de indicadores educacionais. Em sequência, traz descrição e análise da avaliação educacional de três municípios sul-mato-grossenses: Campo Grande, Bonito e Naviraí. A seguir, traz as considerações finais e referências.

100 Elaborado por esta pesquisadora e sua orientadora Dirce Nei Teixeira de Freitas, com questões discursivas e objetivas sobre avaliação educacional.

101 Roteiros elaborados pela coordenação da pesquisa em rede “Bons Resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos”, da qual participam as universidades UFGD, USP e UECE, sob a coordenação do Professor Romualdo Portela de Oliveira (USP), aplicados pelos pesquisadores da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

1. A avaliação educacional no Brasil

A avaliação adquiriu centralidade, no contexto mundial contemporâneo, de tal modo que não há País no mundo que deixe de levar em consideração a sua importância como mecanismo imprescindível no processo de transformações voltadas para a qualidade do seu sistema educacional.

Segundo Heyneman (2005, p. 42), “[...] nenhuma nação pode pretender melhorar a qualidade de sua educação a menos que tenha algumas medidas confiáveis da qualidade da educação existente”. E “[...] a ausência de estatísticas confiáveis provoca problemas novos, até mesmo em termos de monitoramento da informação mais básica [...]”. Em resumo, um fator indispensável para a proposição de melhorias da qualidade da educação de um País são os dados apresentados pelo seu sistema de avaliação, que evidenciam as principais carências a serem solucionadas.

No Brasil, a crescente preocupação com a qualidade da/na educação escolar ensejou a adoção de iniciativas de avaliação educacional nacionais. Durante a década de 1990, consolidaram-se práticas de avaliação em larga escala em âmbito federal e estadual e, nos anos 2000, além de aprimoramentos e diversificação das iniciativas nacionais, municípios também empreenderam tentativas de desenvolver práticas próprias.

Como observa Sousa (2001, p. 69), se tradicionalmente a avaliação da aprendizagem esteve como o foco de propostas e práticas por um tempo considerável, nas últimas décadas a avaliação se volta para outros objetos, entre outros, cursos, instituições escolares e sistema educacional, desempenho docente. As avaliações são também direcionadas para os diferentes níveis de ensino — educação básica, graduação, pós-graduação.

Freitas (2007, p. 63) constatou que foi preciso

[...] mais ou menos cinco décadas para que a avaliação (externa, em larga escala, centralizada e com foco no rendimento do aluno no desempenho dos sistemas de ensino) viesse a ser introduzida como prática sistemática no governo da educação básica. O interesse estatal pela avaliação, mesmo presente desde os primórdios

da pesquisa institucionalizada, e do planejamento educacional no Brasil (anos de 1930), somente ao final dos anos de 1980 culminou no delineamento de um sistema nacional de avaliação, que propunha articular medida, avaliação e informação educacionais e estas ao planejamento da área.

No decorrer dos anos de 1990 e ingresso dos anos 2000, foram desencadeadas no País, a criação, implantação, institucionalização, aprimoramento e consolidação de avaliações em âmbito nacional (Ibid).

Em 1990, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) realizou a sua primeira avaliação. Foram aplicadas provas de conhecimentos a amostras de alunos em vários estados. A partir de 1995, os levantamentos passaram a se concentrar nos anos de conclusão das etapas de ensino da educação básica. Os componentes curriculares focados restringiam-se a Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. O Saeb procurou também coletar informações sobre a origem familiar, condições do estudo e práticas pedagógicas, no intuito de reunir elementos que explicassem as variações no desempenho dos alunos para assim formular políticas voltadas à melhoria do rendimento escolar.

Com desenho amostral, o Saeb levanta dados na 4ª e 8ª séries (5º e 9º ano) do ensino fundamental e na 3ª série do ensino médio. Para a aferição dos desempenhos são utilizados testes padronizados elaborados com base em uma matriz de referência e calibrados por meio da Teoria de Resposta ao Item (modelo matemático de comparação). A interpretação e descrição dos desempenhos dos alunos são feitas com base em escalas de proficiência pré-estabelecidas. As informações contextuais são levantadas por meio de questionários respondidos por alunos, professores e diretores. Essa avaliação oferece informações sobre o desempenho e o contexto educacional dos sistemas de ensino.

O Saeb tem como objetivo aferir as competências dos alunos por meio de testes padronizados e acompanhar a evolução do desempenho de sistemas educacionais. Busca verificar como os resultados distribuem-se em função da origem social do aluno e ainda a apreensão dos fatores

escolares que podem explicar resultados escolares. Procura características associadas a escolas e salas de aulas efetivas. A crítica é a de que esse sistema não contempla um estudo longitudinal do desempenho dos alunos e mesmo dos sistemas educacionais, em razão de limitações técnicas (FRANCO, 2001).

A partir de 1998 o Ministério da Educação passa também a aplicar, em caráter facultativo, o Exame Nacional de Ensino Médio (Enem). Este avalia concluintes da 3ª série dessa etapa de ensino. Seu objetivo é avaliar o desempenho dos estudantes no término da educação básica, oferecer-lhes uma referência de auto-avaliação e ainda servir de alternativa aos processos de seleção para ingresso no ensino superior ou no mercado de trabalho. É utilizado como critério de seleção para os alunos que pretendem concorrer a bolsas de estudos no Programa Universidade para Todos (ProUni). Atualmente quinhentas universidades usam o resultado dessa avaliação para seleção e ingresso no ensino superior, substituindo o vestibular (MEC/INEP, 2010).

Em 2002 foi criado o Exame Nacional de Certificação de Competência de Jovens e Adultos (ENCCEJA), que objetiva avaliar as habilidades e competências básicas de jovens e adultos que não tiveram oportunidade de acesso à escolaridade regular na idade apropriada e certificá-los (MEC/INEP, 2010).

Conforme visto acima, ocorreu nesse período um crescimento expressivo de iniciativas nacionais de avaliação do rendimento de alunos, por meio de testagem em larga escala. Isso foi possível com a transformação, em 1997, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (Inep) em autarquia responsável pelas iniciativas de avaliação e informação educacionais em escala nacional.

No âmbito subnacional, em especial nos estados de Minas Gerais e São Paulo, se deu a consolidação de avaliações em larga escala de caráter censitário, com características parecidas às das avaliações nacionais. Bonamino e Bessa (2004) caracterizaram a evolução das avaliações da educação básica nos estados no início dos anos 2000. Em 2007, mapeamento rea-

lizado por Lopes registrou catorze unidades da federação com sistemas próprios de avaliação educacional.

Além das avaliações em larga escala nacionais e estaduais, o Brasil participa de algumas avaliações regionais e internacionais, entre outras, as do Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), do Fórum Hemisférico de Avaliação Internacional, do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) e Programa Mundial de Indicadores Educacionais (INEP, 2010).

A partir de 2005, através da portaria n. 931/2005, o Saeb passou a ser composto por dois instrumentos: a Prova Brasil, que avalia alunos das escolas públicas de 4ª (5º ano) e 8ª (9º ano) série; e a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que manteve as características do Saeb e também a sua denominação.

A Prova Brasil apresenta as mesmas características do Saeb, dele se distinguindo pelo fato de ser uma avaliação censitária do ensino urbano. Ela expande o alcance dos resultados que são oferecidos pelo Saeb, pois fornece as médias de desempenho para o Brasil, regiões e unidades da federação, para cada um dos municípios e escolas que participam.

Além dessas duas, outra iniciativa proposta pela União no contexto do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (Decreto n. 6.094/2007) foi a Provinha Brasil, cujo objetivo é possibilitar a realização de um diagnóstico do nível de alfabetização das crianças da rede pública de ensino no segundo ano de escolaridade. Essa avaliação é aplicada pelas próprias escolas no início e no final do ano letivo. Quem elabora o conteúdo da prova aplicada é o próprio Inep. Esta é distribuída às secretarias de educação através do Mec. A apuração e utilização dos resultados da avaliação ficam a cargo das redes estaduais ou municipais de educação.

2. Funções da avaliação

A avaliação envolve medida. Esta se refere à determinação de atributos de alguma coisa (extensão, dimensões, quantidade, grau, capacidade,

e outros), segundo determinadas regras, com o propósito de caracterizar a posição do avaliado no conjunto, com a máxima precisão possível. Mas, a avaliação vai além da medida envolvendo, necessariamente, julgamento e apreciação de mérito, além de orientação para a ação. Nesse sentido, a avaliação envolve valores e subjetividades, além de vincular-se necessariamente ao planejamento (FREITAS, 2007).

Geralmente a preocupação com o bem medir apóia-se no entendimento de que rigor e precisão podem ser assegurados pela técnica, oferecendo sustentação objetiva ao julgamento/apreciação. Por isso mesmo, nos últimos tempos, cresceu mundialmente a preocupação com a criação de meios para a obtenção de informações confiáveis, que sustentem a ideia de rigorosidade, consistência e segurança e que apontem dados confiáveis para julgamentos e ações cabíveis. Assim, para muitos, a questão fundamental passou a ser a de dominar e bem empregar sofisticados conhecimentos técnicos e metodologias de mensuração.

Para outros, a ênfase recai sobre a dimensão política da avaliação educacional. Sousa (2003, p.2) ressalta que essa prática “[...] expressa uma postura política e implica valores e princípios, refletindo uma concepção de educação, de escola e de sociedade”. Com essa preocupação, a autora alerta que, por muito tempo na história da educação brasileira, a cultura da avaliação esteve condicionada a idéias de repreensão, punição. Assim, a desconstrução de tais condicionantes está ocorrendo a passos lentos.

Outra preocupação que divide opiniões é a das funções da avaliação na educação.

A função diagnóstica da avaliação é a que conta com maior consenso. Seu uso tem o fim de propiciar conhecimento e compreensão da realidade, ou seja, da situação existente, dos problemas, das condições, das possibilidades e perspectivas. Presta-se, então, a informar a reflexão, a deliberação, a decisão, o planejamento e a ação.

A função reguladora da avaliação na educação ganhou ênfase com as avaliações em larga escala e se tornou alvo de divergências. Nessa função, a avaliação se presta à aferição de desempenho e produtividade, ao

confronto de intervenções com resultados, para se aquilatar a relação custo-benefício e custo-efetividade, para certificar, estimular a competição entre avaliados e instrumentar o monitoramento de metas (FREITAS, 2009).

Outra função objeto de divergências é a indutora. Nesta função a avaliação tem o propósito de inspirar, instigar, persuadir, inculcar lógicas de intervenção. Nessa função a avaliação se presta à difusão de modelos de intervenção, estimulando atitudes, comportamentos, habilidades e valores (Ibid.).

A avaliação pode prestar-se a outras tantas funções. Por exemplo, para promover transformações. Nesse caso, segundo Freitas (2009, p. 3), a sua utilidade é instrumentar reflexões críticas, tomadas de decisão e ações transformadoras das condições, dos processos, dos desempenhos, dos resultados, das repercussões, das alternativas de ações de correção, aprimoramento, inovação. Pode prestar-se à emancipação na medida em que ela seja apropriada para a ação autônoma, com vistas a promover o aprimoramento e propiciar a valoração pessoal, grupal, social.

As funções de avaliação educacional privilegiadas na política e gestão educacionais no Brasil têm sido a reguladora e a indutora.

Segundo Freitas (2007, p. 3), as funções de regulação e emancipação têm sido especialmente contrapostas nos últimos vinte anos. A regulação diz respeito ao complexo processo pelo qual poderes instituídos formalmente exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educacional, mantendo ou ajustando ações e comportamentos de atores sociais e os seus resultados mensuráveis. Sendo externa, a regulação favorece a heteronímia ou o uso de estratégias de resistência, negação, burla, entre outras, de parte dos que são avaliados/regulados. Difere, portanto, do autoempenho regido pela racionalidade crítica necessária à demolição dos elementos que obscurecem as consciências.

Na função de regulação, a avaliação se torna importante ferramenta de gestão da educação.

3. Avaliação como ferramenta de gestão

Em face dos problemas educacionais brasileiros, Klein e Fontavine (1995, p. 28) argumentavam sobre a imprescindibilidade da “[...] criação e manutenção de um sistema de avaliação de aprendizagem capaz de fornecer informações consistentes, periódicas e comparáveis sobre o desempenho dos alunos”.

De fato, a avaliação pode instrumentar a gestão educacional. Mas, é preciso ter clareza dos inúmeros desafios que estão detrás de um sistema de avaliação que venha realmente a ser instrumento de contribuição no alcance de uma qualidade educacional com vistas a ideais democráticos.

Sousa (2001), através de apontamentos encontrados na literatura divulgada no Brasil até início dos anos 2000, sintetiza algumas das razões que evidenciam o significado da implantação de sistemas de avaliação de rendimento escolar como instrumentos de gestão educacional. Segundo a autora, os argumentos de maior visibilidade são: (a) a possibilidade de intervir na realidade educacional; (b) a necessidade de controle de resultados pelo Estado; (c) o estabelecimento de parâmetros para comparação e classificação das escolas; (d) o estímulo à escola e ao aluno por meio de premiação; (e) a possibilidade de controle público do desempenho escolar.

Mas, a autora considera que o rendimento escolar como mecanismo de gestão educacional pode representar um descompromisso do poder público na área educacional, na medida em que tende a acentuar o papel de controle do Estado.

Enquanto instrumento essencial para intervenções estatais mais precisa, a avaliação tem adicionado ganhos na área educacional. Em que pese isso, concordamos com Sousa (2001), ser preciso ponderar que a avaliação tende a ter uma repercussão deletéria quando associada a políticas de incentivo à competição inter e intraescolar, por meio de recursos financeiros, prêmios, destaques. Isso porque seu uso passa a impulsionar a seletividade, estratificação e prevalência dos interesses privados sobre os públicos.

Sousa e Lopes (2010) alertam para os princípios de desigualdade e competição que tem tomado os propósitos da avaliação no País. Os aspectos de ranking entre escolas, redes e sistemas de ensino, retiram a avaliação do seu papel indutor de reflexão e ação, transformando-a em instrumento de competição.

A responsabilização de cada ente federativo frente aos resultados das avaliações é outra questão levantada pela literatura da área. As avaliações não devem ser vistas como instrumento de pressão da União para com estados e municípios. Segundo Sousa e Lopes (2010), é necessário que se invista monetariamente em programas e projetos governamentais para a melhoria dos resultados e da qualidade de ensino.

O que se percebe é que a avaliação precisa ser compreendida. Seu poder indutor só poderá ser transformador na medida em que todos tiverem ciência de sua relevância para o alcance de uma qualidade educacional. Se isso não ocorrer, o risco de falseamento da realidade se torna incontornável, uma vez que, para se conseguir recursos, escolas, municípios acharão formas de condução a bons resultados que não expressam necessariamente garantia de qualidade no ensino.

3. Avaliação e indicadores educacionais

Nos Países em desenvolvimento, caso do Brasil, onde há intrínsecos problemas relacionados ao fracasso escolar aliados a inúmeros problemas socioeconômicos, a transparência de informações, com fins de diagnósticos precisos para orientar as ações governamentais, é uma necessidade. Esse, então, seria o papel da avaliação educacional, complementada pelo monitoramento através do uso de indicadores educacionais.

Recentemente, na busca de aferir se as políticas de governo que visam o alcance de condicionantes de qualidade do sistema educacional brasileiro estão sendo alcançadas, foi lançado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Criado em 2005, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/Mec), e lançado, em 2007, para ser um indicador de qualidade da educação básica, o Ideb sintetiza dois indicado-

res: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. É, portanto, calculado com base nas taxas de aprovação, tendo como fonte o Censo Escolar, e com base nos resultados da Prova Brasil e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). A concepção que se instaura no governo é a de que o problema educacional brasileiro

[...] 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. Assim, um indicador de desenvolvimento educacional deveria combinar tanto informações de desempenho em exames padronizados como informações sobre fluxo escolar (FERNANDES, 2007, p.7).

O objetivo da União, com essa ferramenta, é o de monitorar o alcance de metas estabelecidas com a sua institucionalização, por meio do Decreto n. 6.094 de 2007. este Decreto trata do “Plano de Metas Compromisso ‘Todos pela Educação’”, no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) publicado em 2007. Este último é constituído pela reunião de programas e projetos delineados para a educação no País sob o princípio de organicidade.

O Plano de Metas anuncia o propósito de orientar a atuação, em regime de colaboração, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na luta pela melhoria da qualidade da educação básica (Art.1º). Para tanto, apresenta diversas diretrizes (Art. 2º) concernentes a foco na aprendizagem, alfabetização, desempenho em avaliações, combate à evasão e repetência, garantia de acesso e permanência de todos, formação inicial e continuada, plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, gestão participativa, conselhos de educação. Dispõe ainda (Art. 3º) sobre a forma com que a qualidade da educação básica será aferida — mediante as metas fixadas no termo de adesão ao Plano de Metas, com base no Ideb.

O Ideb não somente instrumenta a aferição dos resultados do ensino como, também, opera na difusão de uma específica concepção de

qualidade no estabelecimento de parâmetros mínimos de sua progressão, na indução da busca e na definição de um “padrão de qualidade” a atingir. Estabelece que o padrão de qualidade a alcançar correspondente à nota 6,0 a ser atingida até o ano 2021, parâmetro esse baseado nos resultados registrados atualmente nos Países avançados no PISA¹⁰².

Tal “padrão”, no entanto, fica limitado pela própria concepção de qualidade difundida pelo Índice, que, conforme dito, se limita a dois elementos: o rendimento do ensino e a proficiência dos alunos, em um limitado conjunto de conhecimentos e habilidades de Língua Portuguesa e Matemática, avaliados com base em uma matriz curricular de referência que abstrai singularidades e desigualdades. Fatores sociais, econômicos, culturais e outros não são aferidos pelo Índice. Nesse sentido, a concepção de qualidade que é expressa por essa ferramenta é restrita.

A resistência a esse Índice tem sido expressa por segmentos da área que afirmam ser preciso contemplar outros tantos elementos, para se pensar uma concepção de qualidade comprometida com a formação do cidadão.

Há de se considerar que, pelo seu poder indutor, o Ideb poderá estimular escolas e redes escolares a fixarem parâmetros que dimensionem a própria progressão, consoante aos próprios ritmos, garantindo assim especificidades locais. Contudo, há de se cuidar para não se tornar a avaliação e o monitoramento — que podem contribuir para avanços na gestão da educação no Brasil — uma cultura de educação para o teste, ou seja, que direcione o ensino exclusivamente com finalidade de obter bons resultados nas avaliações e ganhos notáveis no Ideb.

Outra preocupação consiste na inexistência de Mecanismo que assegure a não manipulação dos dados no cálculo desse Índice.

102 *Programme for International Student Assessment* (traduzido como Programa Internacional de Avaliação de Alunos).

4. Iniciativas municipais de avaliação em larga escala

Diante de uma regulação avaliativa da União, que fixa parâmetros da progressão esperada e o faz de forma centralizada, determinando o ritmo e a dimensão dos avanços a serem obtidos por estados e municípios na educação básica, tornam-se comuns estratégias locais próprias. Estas se propõem a levar ao alcance de expectativas do poder central, assim como realmente atender às especificidades locais.

Pesquisa que desenvolvemos¹⁰³ no mestrado em educação da UFGD, vinculada à pesquisa “Bons resultados no Ideb”, aponta que, na visão de dirigentes e gestores (entrevistados em dez municípios sul-mato-grossenses que obtiveram bons resultados no Ideb de 2007 e variações consideráveis de 2005 para 2007)¹⁰⁴, as avaliações nacionais são aceitas e compreendidas como um avanço para a educação. No entanto, existe a argumentação de que a responsabilização, pelos resultados alcançados, não pode ser compreendida como somente dos municípios. Quando a responsabilidade pelo resultado recai sobre um único ente federativo, negando o regime de colaboração que exige a legislação, a avaliação se torna instrumento de pressão da União sobre ele.

Há de se considerar que a introdução da avaliação como instrumento para o monitoramento e regulação da educação básica é recente no País. Assim a compreensão do seu uso, da sua importância e necessidade tem se dado aos poucos, pelos atores das bases escolares, especialmente os que vivem distantes dos centros culturais e políticos, em municípios pequenos,

103 Tem como objetivo descrever e analisar as peculiaridades das iniciativas locais de avaliação educacional de municípios sul-mato-grossenses e sua eventual relação com ganhos obtidos no Ideb.

104 Redes municipais selecionadas através da amostra sul-mato-grossense da Pesquisa “Bons Resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos” (2009-2010). Compõe-se dos seguintes municípios: Campo Grande, São Gabriel do Oeste, Aparecida do Taboado, Chapadão do Sul e Naviraí (com maior Ideb em 2007) e Bonito, Paranhos, Amambai, Paranaíba e Bela Vista (maior variação no Ideb de 2005 para 2007).

onde a escola é considerada um espaço de grande relevância para a comunidade, assim como as igrejas e outras instituições.

Os municípios considerados na amostra deste estudo, em sua maioria, têm população inferior a cinquenta mil habitantes, exceto a capital do estado, Campo Grande. As redes escolares da maioria dos municípios da amostra são pequenas, entre dez e trinta unidades escolares. No entanto, o número de habitantes na faixa etária de zero a dezessete anos varia entre 28% e 45% da população (IBGE, 2007) desses municípios.

Em relação à economia, nos dez municípios sul-mato-grossenses considerados na amostra da pesquisa, o PIB *per capita* em 2007, variou entre R\$ 27.816 em Chapadão do Sul a R\$ 5.004 em Paranhos¹⁰⁵ (IBGE, 2007).

Selecionamos, entre os dez municípios da amostra sul-mato-grossense, três redes municipais que utilizam avaliação externa própria como instrumento para o seu monitoramento educacional, que são as de Campo Grande, Naviraí e Bonito.

Bonito obteve a maior variação do Ideb de 2005 para 2007. Campo Grande e Naviraí obtiveram resultados consideráveis no Ideb de 2007 e a rede municipal de ensino de Campo Grande se destacou com o resultado mais elevado entre as redes da amostra.

Campo Grande aprovou 93,6% dos estudantes da 4ª série, no ano de 2007, em sua rede municipal, enquanto que Naviraí aprovou 89% e Bonito 84,5% de seus estudantes (INEP, 2010). A rede municipal de Bonito foi a que obteve a maior variação na taxa de aprovação no período de 2005 a 2007. Sua variação foi de 24,6%, enquanto que Campo Grande variou em 5,9% e Naviraí em 0,1% (INEP, 2010).

Em relação aos resultados da Prova Brasil para a 4ª série, houve acréscimo no período de 2005 a 2007, nos componentes de Língua Por-

105 Chapadão do Sul R\$ 27.816; São Gabriel do Oeste R\$ 21.126; Aparecida do Taboado R\$ 14.497; Campo Grande R\$ 12.346; Naviraí R\$ 12.269; Paranaíba R\$ 10.266; Amambai R\$ 9.132; Bonito R\$ 9.111; Bela Vista R\$ 7.454; Paranhos R\$ 5.004. (IBGE, 2007)

tuguesa e Matemática, sendo que a elevação expressiva foi nos resultados obtidos em Matemática pelas três redes aqui consideradas.

Em resumo, as três redes municipais apresentaram melhoria dos dois indicadores do Ideb: fluxo e proficiência. Naviraí manteve estabilizada a sua taxa de aprovação de 2005 para 2007 e o resultado de Língua Portuguesa, na Prova Brasil, praticamente o mesmo no período, contudo evoluiu significativamente em Matemática. Campo Grande obteve pequena elevação em sua taxa de aprovação e também manteve em 2007 o resultado obtido em 2005 na Prova Brasil, apresentando pequeno ganho em Matemática. Bonito obteve variações consideráveis, tanto na Prova Brasil, nos dois componentes curriculares avaliados, como na taxa de aprovação de 2005 para 2007.

Na seqüência, apresentamos resumidamente as experiências das três redes municipais (Campo Grande, Bonito e Naviraí) nas avaliações de iniciativa própria sob responsabilidade das suas Secretarias de educação.

A rede de Campo Grande realiza, desde 1999, avaliação externa de desempenho dos seus alunos, assim denominada: “Programa Municipal de Avaliação de desempenho dos Alunos” - PROMOVER (CAMPO GRANDE, 2007). Segundo o responsável pelo Departamento de Avaliação da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande (Semed), essa iniciativa tem o objetivo de avaliar o desempenho escolar dos alunos para propor políticas educacionais adequadas à obtenção da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Documento da rede (CAMPO GRANDE, 2007) informa que a motivação dessa avaliação externa e censitária do ensino fundamental foi a necessidade de que a escola pudesse dispor de informações avaliativas sobre seus alunos, por turma, série e turno de atendimento, num tempo em que a avaliação nacional era tão somente amostral. Contudo, sabemos que as escolas dispõem de aferições próprias que lhes disponibilizam dados sobre desempenho escolar de seus alunos. Sendo assim, as avaliações externas são motivadas por necessidades e escolhas na esfera do sistema educacional como as de induzir novas lógicas curriculares, avaliativas e de gestão escolar, assim como de regulação da Rede.

A concepção da avaliação da rede municipal de campo Grande envolve setores próprios da Semed como a Diretoria de Avaliação, consultores externos (especialistas experientes nesse tipo de avaliação) e também uma equipe composta por diretores e professores.

Quanto à consultoria externa, a Semed contou com a colaboração de José Francisco Soares¹⁰⁶ e de Pedro Demo¹⁰⁷, o primeiro nas questões concernentes à avaliação e o segundo na formulação da política de formação docente da rede. O órgão busca também serviços privados para o tratamento dos dados levantados nas aferições, assim como estudos da Teoria de Resposta ao Item que, desde 2005, passou a usar mesmo de forma limitada, dada a sua complexidade.

A elaboração dos itens avaliativos é feita com base em Matriz de Referência própria, que contém os descritores de desempenhos e habilidades a serem avaliados. Uma equipe composta por professores e diretores escolares contribuiu para elaboração dessa Matriz, informando os conteúdos ministrados e as prioridades a serem alcançadas. Após participar de cursos e oficinas, a equipe de professores e diretores elabora itens de provas que, após validação com auxílio de especialistas, passam a compor o banco de Itens avaliativos da Semed. A expectativa parece ser a de que a participação efetiva do professor no processo faça com que os resultados da avaliação tenham impacto na sala de aula.

As provas são aplicadas pela Semed que elabora também os relatórios (cadernos que contêm informações por turma) com indicativos para as escolas. Os relatórios são enviados às escolas, para que procedam a estudos e tomem as providências necessárias com vistas à melhoria das situações deficitárias. Cabe aos coordenadores escolares estudar os relatórios com os professores e auxiliá-los no planejamento pedagógico decorrente, bem acompanhar sua execução e avaliação. Os supervisores da Semed acompanham as escolas, realizando visitas e reuniões para prestar esclarecimentos e orientações.

106 Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

107 Professor da Universidade de Brasília (UNB).

Em palestra proferida no evento “II Colóquios em Avaliação e qualidade de ensino”, realizado pela Universidade Federal da Grande Dourados, no ano de 2009¹⁰⁸, representante do Departamento responsável pela avaliação da Rede de Campo Grande afirmou que a Semed tem avançado nas questões técnicas de tratamento e análise dos dados. Uma das suas providências foi elaborar a Matriz de Referência, acima mencionada, abrangendo vários componentes curriculares na perspectiva de ‘interdisciplinaridade’ e contemplando também a produção de texto na avaliação de Língua Portuguesa.

Para a Secretária Municipal de Educação da rede, a continuidade dessa iniciativa tem sido assegurada devido à possibilidade que ela cria para o acompanhamento das ‘carências’ educacionais que exigem mudanças. O entendimento é o de que uma avaliação externa própria é a ferramenta ideal para conduzir as políticas educacionais municipais. Isso importa gastos de recursos financeiros com consultorias, serviços especializados de estatística, ações de capacitação dos profissionais envolvidos. São empreendidos esforços no sentido de conscientizar a comunidade escolar sobre a importância de se avaliar, para a obtenção de melhorias. Há todo um movimento político que perpassa a Semed, entra nas escolas e chega à comunidade com o qual são criadas as condições para sustentar, dar continuidade e aprimorar a avaliação da Rede desde 1999, de sorte que ela não tem sofrido abalos nos momentos de recomposição das gestões municipais.

A iniciativa acima reportada, somada com as avaliações nacionais, cria ambiente favorável para o monitoramento educacional na rede. Nesse

108 O evento é realizado anualmente no mês de maio pelo GEPGE/UFGD, desde 2008. Envolve Secretarias Municipais de Educação, docentes das escolas e da Universidade, mestrands, e discentes de diversas licenciaturas. Tem como objetivo discutir questões relacionadas à avaliação e qualidade do ensino. Faz parte da sua metodologia o registro dos colóquios realizados, com vistas à pesquisa e ao ensino. Nós mesmas coordenamos as equipes de trabalho responsáveis pelos registros em texto e imagens. O material foi disponibilizado pelo Laboratório de Políticas, Avaliação e Gestão da Educação (LAPAGE) para esta investigação.

sentido, destacamos o acompanhamento escolar realizado pelos Supervisores da Semed. Segundo a Assessora da Secretária de Educação, em entrevista realizada em agosto de 2009, a presença desses funcionários na escola tem sido importante ferramenta para o acompanhamento de professores e alunos e para o mapeamento da situação encontrada.

Outra prática encontrada é a do acompanhamento especial, pela Semed, das escolas que apresentaram resultados baixos no Ideb. Para estas são desenvolvidas oficinas com os diretores, acompanhamento do trabalho da coordenação pedagógica e discussão das ocorrências escolares que geram preocupações. A Prova Brasil é discutida nessas escolas não para treinar para a aferição nacional, mas para auxiliar a interpretação dos resultados obtidos pelas escolas e decorrentes medidas.

O acompanhamento da alfabetização é realizado sistematicamente pela Semed que, para isso, criou a “Planilha de Acompanhamento da Aprendizagem”. Esta serve como ferramenta de acompanhamento, para uso do professor em sala de aula, da escola e da Semed. Ela facilita o monitoramento a cada bimestre do desenvolvimento dos alunos em Linguagem Oral, Leitura, Matemática e Escrita. Essa iniciativa da Semed foi avaliada positivamente pela coordenadora pedagógica da escola que registrara a maior variação do Ideb de 2005 para 2007 na Rede, uma vez que propicia assessoramento direto à escola.

Além da avaliação de desempenho dos alunos, elaborada pela Semed, técnicos responsáveis pela gestão dos anos iniciais do ensino fundamental, em entrevista no mês de agosto de 2009, relataram o trabalho desenvolvido em relação ao que nomeiam “Avaliação Diagnóstica”. Trata-se de avaliação no processo, por meio da aplicação de duas provas, com objetivo de contribuir para o trabalho do professor em sala de aula, tendo o mesmo caráter da Provinha Brasil. Nela não são utilizadas notas e nenhuma forma de classificação. Realizada desde 2007, a prova do primeiro semestre informa tanto o planejamento do ensino como a formação continuada dos professores no segundo semestre do ano letivo. Equipe específica da Semed cuida desta avaliação em interação com a Diretoria de

Avaliação responsável pelo Promover, uma vez que as iniciativas seriam complementares.

Verificamos que a Semed considera que as avaliações do Mec não atendem às especificidades da sua rede de escolas. Embora as avaliações realizadas no município sejam referenciadas nas iniciativas da União, elas pretendem ser mais abrangentes no aspecto curricular, mais adequada ao ensino prestado e à população atendida pela Rede.

As escolas municipais exibem indicadores educacionais positivos, o que é notável. Para os gestores entrevistados, a política municipal tem contribuído para isso e, de modo especial, as avaliações e o monitoramento encaminhados pela Semed.

Entendemos que a rede municipal campo-grandense trilha caminhos promissores nas avaliações de sua iniciativa, quando lhes assegura: continuidade; aprimoramento; associação com políticas de formação profissional; capacidade de informar a atuação da escola; caráter de complementação das avaliações nacionais; participação de profissionais da escola nos momentos em sua concepção; foco em uma gama de indicadores de qualidade do ensino cuja importância tem sido enfatizada na literatura que discute promoção da qualidade em educação escolar.

O aparelhamento para o monitoramento da prestação do ensino e a sua prática efetiva na Rede são condições que, possivelmente, propiciam políticas e gestão pertinentes aos reclamos locais e, dessa forma, podem estar a contribuir para os avanços da Rede nos indicadores oficiais de melhoria do ensino fundamental.

A Rede Municipal de Educação de Bonito trabalha, desde o ano 2005, com o “Projeto de Avaliação Diagnóstica”. Para os gestores municipais entrevistados em setembro de 2009, essa iniciativa tem como função fazer levantamento do ensino-aprendizagem dos alunos da sua rede, cujos objetivos expressos no Projeto 2008 são os seguintes:

Geral: Buscar através da Avaliação Diagnóstica informações para repensar e reformular atividades educacionais, tendo como meta o reconhecimento pela busca da qualidade do ensino.

Específicos: avaliar o aluno/o seu desempenho nas competências de Língua Portuguesa e Matemática; avaliar a qualidade do ensino da unidade escolar em relação à aprendizagem do aluno e a prática do professor (BONITO, 2008. Grifos nossos).

A avaliação consiste na aplicação de provas pela equipe do Departamento de Coordenação Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação (Semed) composta de quatro funcionários.

As Provas são aplicadas nas séries iniciais e finais do ensino fundamental, nos componentes curriculares Língua Portuguesa e Matemática. Segundo o Projeto proposto pela Secretaria, no ano de 2009, foram aplicadas dez questões em Língua Portuguesa e oito questões em Matemática. O conteúdo dos itens da Prova contemplaria, segundo os seus formuladores, o referencial curricular de cada ano letivo.

A equipe da Semed elabora os itens, organiza e aplica as provas, trata e analisa os dados levantados, contando com a participação direta do Secretário Municipal de Educação. A escolha dos itens para composição da Prova é feita com base no referencial curricular, materiais específicos da região, cadernos da Prova Brasil.

O tratamento dos dados levantados pela Prova gera gráficos, que são organizados em caderno específico para cada escola e informam o diagnóstico da Semed. São enviados às escolas para que sejam conhecidos, interpretados e que medidas saneadoras sejam tomadas.

Não havia à época equipe da Rede que estudasse técnicas metodológicas de formulação de itens como encontramos em Campo Grande. Não há um banco de itens e também não é realizado teste prévio dos itens elaborados.

Até o ano de 2008, segundo considerações da equipe que trabalha nesse Projeto de Avaliação Diagnóstica, 80% das escolas conseguiram melhorar o nível de aprendizagem comparando-se os dados dos quatro anos em que essa avaliação foi aplicada.

Na visão da Secretaria de Educação, esse trabalho com avaliação tem contribuído para delinear metas e propor mudanças para os próximos

anos, “principalmente na Proposta Curricular Anual do Projeto Político Pedagógico das escolas municipais” (BONITO, 2008).

A Secretaria de Educação considera o Projeto de Avaliação Diagnóstica uma ferramenta eficaz de verificação de “sucessos e fragilidades” em cada sala de aula e escola avaliada. Considera que, através dessa ferramenta, ela consegue mapear onde a orientação pedagógica deve chegar com maior intensidade. As informações conseguidas através desta avaliação têm permitido à Secretaria organizar-se e fazer o seu planejamento de trabalho melhor direcionado (Ibid.).

Em resumo, a iniciativa de avaliação própria da rede municipal de Bonito é recente. A Secretaria de Educação destaca a função diagnóstica dessa avaliação, mas ela não tem sido um instrumento para o trabalho dos professores e das escolas. Elaborada e aplicada pela própria Semed essa avaliação evidencia a situação de cada sala de aula e de cada escola para fins de maior controle pela própria Secretaria. Os cadernos elaborados com gráficos e tabelas são considerados, pelo dirigente municipal e gestores, de grande utilidade nas tomadas de decisões da Secretaria de Educação. As questões técnicas referentes ao instrumento avaliativo ainda são um desafio para a rede. O envolvimento docente nas avaliações também não ocorre. Mesmo com tais limitações, a avaliação dos gestores é a de que essa iniciativa tem sido positiva e deve ter continuidade.

Os gestores entrevistados disseram compreender a importância das avaliações nacionais, contudo consideram que elas estão muito distantes das realidades locais. Seus formuladores desconhecem as condições reais dos “avaliandos”, desconhecem a diversidade cultural e social existente em cada região, bairro, escola. Daí a justificativa de criar um instrumento avaliativo que leve em conta as especificidades e torne o resultado final e comparações entre regiões, estados e municípios, menos problemáticas.

Constatamos que a iniciativa de avaliação da rede de Bonito é incipiente, padece de severas limitações econômicas, técnicas e políticas. Ela tem servido a práticas comparativas entre escolas, além de acentuar o papel de controle da Semed em prejuízo de um papel mais coordenador na perspectiva da gestão democrática.

Para o aprimoramento das questões técnicas da sua prática avaliativa, a Rede municipal precisa investir na capacitação da sua equipe e, também, na formação dos profissionais que atuam nas escolas, para lidar com as informações geradas e disponibilizadas pela avaliação. Além disso, precisaria envolver os professores no processo.

Outro aspecto preocupante diz respeito ao fato de que, em não havendo equipe específica para tocar a avaliação, funcionários de outros setores da Semed são deslocados de outras para essa atividade, a cada aferição. Sendo a equipe reduzida, isso implica que outras atividades ficam prejudicadas.

Consideramos que a iniciativa de avaliação de Bonito, como efetuada, tende a ser mero instrumento de pressão da Semed sobre as suas escolas e estímulo à mera comparação entre elas.

Em Naviraí a iniciativa de avaliação própria surge à época da de Bonito, também com foco no desempenho dos alunos e com o intuito de ter caráter diagnóstico.

Segundo o responsável pelo setor da avaliação na Gerência de Educação¹⁰⁹, o objetivo principal da avaliação da rede municipal de Naviraí é a auto-avaliação das propostas escolares e a avaliação da aprendizagem dos alunos.

Desde 2005 a rede municipal de Naviraí avalia o desempenho de seus alunos do 3º ano (2ª série), 5º ano (4ª série) e 8º ano (7ª série) do ensino fundamental nos componentes curriculares Língua Portuguesa e Matemática. Mas, não tivemos acesso a qualquer documentação dessa avaliação na Gerência e na escola visitada (a de maior variação do Ideb de 2005 para 2007).

A avaliação tem sido aplicada ao final do primeiro semestre, na intenção de identificar as dificuldades no aprendizado dos alunos, para que elas sejam sanadas no segundo semestre. Mesmo que organizada pela Ge-

109 O aparelho administrativo do município de Naviraí está organizado em Gerências de áreas.

rência, esta avaliação se apresenta como um subsídio para as políticas no interior da escola.

Os itens das Provas são selecionados entre os formulados e utilizados pelos professores nas provas que realizam a cada bimestre, num trabalho conjunto da Semed com os coordenadores pedagógicos das escolas. A seguir, a Gerência organiza a Prova para aplicação por professores da rede, que trocam de turmas para essa atividade. A Gerência faz o tratamento dos dados levantados e as análises, remetendo-as à escola, onde os coordenadores pedagógicos as trabalham como os professores. O objetivo da Gerência é que a avaliação funcione como instrumento que favoreça a recuperação dos alunos e auxilie os professores nessa tarefa.

Os resultados no Ideb do município de Naviraí tem se apresentado favorável, variando positivamente no período 2005 a 2009. A iniciativa de avaliar as séries que não são avaliadas pelas iniciativas da União e as ações de intervenção pedagógica subsequentes podem ter contribuído favoravelmente para os ganhos da rede no Ideb.

Em Naviraí a avaliação própria tem caráter mais participativo do que a de Bonito e está sendo utilizada como instrumento para o planejamento do ensino e das atividades de recuperação dos alunos com aproveitamento escolar insatisfatório.

Os gestores de Naviraí entendem que as avaliações nacionais são positivas e servem de subsídio para as políticas educacionais municipais, no entanto, não são suficientes. Consideram, então, necessárias as iniciativas municipais de avaliação própria.

5. Considerações finais

A literatura educacional ressalta ser tendência no delineamento das políticas educacionais nacionais o entendimento de que o sucesso escolar está relacionado a alcance de bons resultados nos testes em larga escala, sejam eles internacionais, nacionais, locais. Assim, muitas redes de ensino e escolas passaram a buscar avanços em proficiência na leitura, escrita, cálculo, resolução de problemas sob influência do Saeb e da Prova Brasil.

De modo geral, as iniciativas de avaliação anunciam o intuito de obter uma visão mais precisa do cenário existente, para propor mudanças por meio da formulação e implementação de políticas educacionais. Porém, a literatura alerta a respeito do acento posto nas iniciativas de avaliação em larga escala às suas funções reguladora e indutora, apontando riscos e a limitada concepção de qualidade que elas difundem nos sistemas de ensino, redes e escolas.

Este texto trouxe descrição e análise de iniciativas próprias de avaliação de três redes escolares municipais sul-mato-grossenses que, no conjunto das dez redes destacadas no MS (pelos mais elevados resultados no Ideb do ano de 2007 ou pela expressiva variação positiva desse Índice de 2005 para 2007), apresentaram iniciativas próprias de avaliação educacional. São elas as de Campo Grande, de Bonito e de Naviraí.

Dirigentes e gestores dessas redes afirmaram que suas iniciativas próprias de avaliação nasceram da necessidade que tinham suas redes de contar com indicadores peculiares sobre a situação de seu alunado, por meio de instrumentos avaliativos de elaboração, aplicação e correção próprios.

Para eles, as avaliações de iniciativa da União conduzem a mudanças favoráveis. No entanto são restritas, avaliando somente o 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental e o 3º ano do ensino médio, nos componentes de Língua Portuguesa e Matemática. Uma das justificativas para a opção por ter avaliações próprias é essa. Consideram ser preciso avaliar todos os anos do ensino fundamental, alcançando maior número de alunos e outros componentes curriculares. Outra justificativa é a de que as avaliações nacionais não atendem às peculiaridades de cada região e localidade, sendo as avaliações próprias municipais mais adequadas.

A rede escolar municipal de Campo Grande se destacou entre as três redes pela consolidação e variedade das iniciativas próprias de avaliação. Há mais de dez anos conta com avaliação própria e, cada vez mais, a equipe técnica tem buscado aprimorar o processo e instrumentos de avaliação. Na visão da rede, essa avaliação contribui no sentido de nortear

as ações municipais e estabelecer políticas públicas mais efetivas que contribuam para a aprendizagem dos seus alunos.

Nessa rede a avaliação realizada tem sido alicerce para as ações no que tange à melhoria da educação escolar. A Secretaria de Educação investe em formação continuada, pois acredita na influência do docente no desempenho do aluno. A avaliação diagnóstica para intervenção no processo escolar é outra ferramenta que a rede passa a utilizar recentemente, assim avalia durante o processo e no final do ano letivo aplica a avaliação externa no intuito de observar toda a trajetória percorrida. É seu objetivo que as escolas compreendam a avaliação externa como apenas uma etapa do processo de avaliação.

A rede escolar municipal de Campo Grande obteve resultados favoráveis no Ideb de 2005, 2007 e 2009. A hipótese é a de que a sua preocupação com o processo de avaliar, para acompanhar o ensino escolar, pode ser um fator contribuinte para ganhos no Índice, uma vez que um trabalho associado de formação continuada, acompanhamento do aprendizado no percurso e avaliação externa própria tem sido o núcleo das políticas educacionais municipais.

Nos municípios observados a iniciativa de elaborar um instrumento próprio de avaliação está bastante atrelada à ideia de que a gestão pode intervir no processo de aprendizagem e na realidade educacional existente. Assim, confirma apontamentos da literatura a respeito do uso da avaliação como um importante instrumento de gestão educacional.

Dirigentes e gestores afirmaram não ser intenção das avaliações próprias o treinamento dos alunos para as avaliações nacionais. Mencionam que os professores se sentem desconfortáveis com as avaliações externas, uma vez que a cobrança recai sobre o seu trabalho considerado em abstrato e de forma comparativa.

Parece-nos que as redes municipais tendem a ganhar com práticas avaliativas conduzidas com seriedade e compromisso e quando estimulam a apropriação como ferramenta de ação conjunta na prestação qualificada do ensino.

Referências

- BONAMINO, A. C. de.; BESSA, N. (2004). O “estado da avaliação” nos estados. In: BONAMINO, A.; BESSA, N.; FRANCO, C. (Orgs.). *A avaliação da educação básica*. Rio de Janeiro: PUC, p. 65-78.
- BRASIL. *Constituição*, (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado.
- _____. (1996). Lei n. 9424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, 23 dez.
- _____. (1996). Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, 23 dez.
- _____. (2007). Decreto n. 6094/07 de 24 de abril de 2007, Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação. *Diário Oficial da União*. Brasília. DF. 25 abr.
- BONITO, (2008). *Projeto de avaliação diagnóstica 2008*. Bonito.
- CAMPO GRANDE, (2007). *Resultados do desempenho dos alunos nas avaliações externas da REME: uma nova leitura*. Campo Grande: UFMS.
- FERNANDES, R., (2007). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília-DF: INEP/MEC, 26.p.
- FRANCO, C. (Org.), (2001). *Avaliação, Ciclos e Promoção na Educação*. 1ª. ed. São Paulo: ARTMED Editora, 172 p.
- FREITAS, D. N. T. de, (2007). *A avaliação da educação básica no Brasil*. 1. ed. Campinas: Autores Associados, v. 01. 256 p.
- FREITAS, D. N. T. de, (2007). *A avaliação na educação*. Dourados. (Inédito).
- HEYNEMAN, S. P., (2005). Avaliação da qualidade da educação: lições para o Brasil. In: SOUZA (org.) *Dimensões da avaliação educacional*. Petrópolis: Vozes.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cidades*. Acesso diretamente os dados de cada município. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso: 2009 e 2010.

INEP. *Prova Brasil*. Disponível em: <http://portal.Mec.gov.br> 2010. Acesso em: junho 2010.

_____. *Saeb*. Disponível em: <http://portal.Mec.gov.br> 2010. Acesso em: junho 2010.

_____. *Provinha Brasil*. Disponível em: <http://portal.Mec.gov.br> 2010. Acesso em: junho 2010.

KLEIN, R.; FONTAVINE, N. S., (1995). Avaliação em Larga Escala: uma proposta inovadora. *Em Aberto*, Brasília, ano 15, n.66, abr./jun.

SOUSA, S. M. Z. L., (2001). Avaliação e Políticas Educacionais. Iniciativas em curso no Brasil. In: HIDALGO, Á. M.; SILVA, I. L. F. (Org.). *Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 90*. Londrina: UEL.

SOUSA, S. M. Z. L., (2003). *Avaliar para quê? Avaliando as políticas de avaliação educacional*. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

SOUSA, S. M. Z. L.; LOPES, V. V., (2010). Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades. *Revista Adusp*, jan.

A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES NAS REDES MUNICIPAIS

Andréia Vicência Vitor Alves
Dirce Nei Teixeira de Freitas

O fortalecimento dos Conselhos Escolares, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), é uma das iniciativas da União voltadas à corroboração institucional da gestão educacional. O PNFCE foi criado pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, mediante a Portaria Ministerial nº. 2.896/2004, com o intuito de fomentar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares nas escolas públicas de educação básica. Esse Programa é considerado pelo Mec uma iniciativa com vistas à melhoria da qualidade social da educação e visa concorrer para garantir a efetivação da participação da comunidade escolar e local na gestão escolar, democratizando a gestão da escola pública (BRASIL, 2004).

Buscamos saber como a questão do fortalecimento do Conselho Escolar tem se configurado em dez redes escolares municipais componentes da amostra sul-mato-grossense da pesquisa “Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos”. O objetivo foi examinar as iniciativas de tais Conselhos no período 2001-2008, com vistas a analisar sua relação com avanços obtidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2007.

No trabalho investigativo, utilizamos documentos e informações obtidas por meio de questionário, com questões fechadas e abertas, aplicado ao técnico responsável pela gestão escolar nas Secretarias de Educação dos municípios da amostra. Também usamos dados coletados nas entrevistas realizadas com Secretários Municipais de Educação (Gestão 2005-2008) das redes da amostra. Nas análises e interpretações, utilizamos a literatura da área que contempla a temática.

Iniciamos o texto trazendo argumentos encontrados na literatura educacional brasileira recente (1997-2008) sobre a gestão educacional, especificamente sobre a gestão democrática e a gestão gerencial. A seguir, analisamos as respostas das redes observadas e sua hipotética relação com avanços que elas obtiveram no Ideb de 2007 em relação ao de 2005.

1. Gestão educacional: democrática e gerencial

Segundo Freitas (2003), observa-se tanto na produção educacional como na política/gestão educacional, forte adjetivação do termo gestão. Sem as devidas distinções e à sombra do princípio constitucional de gestão democrática, deu-se lugar para modelos de gestão adjetivados ora de democráticos, ora de compartilhados, gerencial, estratégicos, de qualidade total, entre outros. Neste estudo, abordaremos apenas as concepções de gestão democrática e gerencial.

Conforme Castro (2007), a gestão gerencial se constitui num processo administrativo que adota diretrizes gerenciais e se baseia na busca de resultados e nos indicadores de desempenho, para a promoção do sucesso escolar. Enfatiza a eficiência, eficácia, efetividade, autonomia, descentralização administrativa, avaliação de desempenho e produtividade e com vistas ao interesse público considerado do prisma privilegiado: o economicista.

Contudo, a autora aponta que esse modelo de gestão pressupõe alguns procedimentos democráticos, no intuito de assegurar o caráter democrático da administração pública. Admite a participação da comunidade escolar, sobretudo, como executora das tarefas previamente pensadas e planejadas.

Castro (2007) aponta como principais características dessa gestão: controle dos gestores e serviços públicos pela demanda de melhor qualidade e eficiência; regulação da equidade; coordenação e provisão de informações públicas em nível central; necessidade de modernização da gestão; decisões estratégicas de governo; burocratização; controle gerencial; controle de resultados a partir de indicadores de desempenho estabelecidos; avaliação de efetividade; princípios de gestão estratégica e de controle de qualidade; Mecanismos e técnicas de mercado; flexibilidade; estruturas colegiadas.

Segundo ela, são, também, principais características da gestão gerencial: planejamento estratégico; racionalização; promoção da inovação e criatividade dos docentes; programas de emergência; controle social; desconcentração administrativa e de responsabilidades; separação entre formuladores e executores de políticas; responsabilização da comunidade escolar pelos resultados alcançados; controle sobre os professores e administradores; falta de responsabilização do Estado de parte de suas obrigações com os serviços sociais; ausência de compartilhamento do poder; e qualidade como prestação de bons serviços.

Para tratar da gestão democrática, consultamos trabalhos de Dourado (1998), Paro (1997, 1999, 2001), Cury (1997, 2000, 2002), Bastos (1999), Spósito (1999), Oliveira (2000), Adrião e Camargo (2001), Neves (2002), Freitas (2003) e Alves e Freitas (2008).

A passagem por essa literatura mostrou-nos que a gestão democrática da educação é concebida como um processo de caráter político-pedagógico e administrativo, no qual se dá participação efetiva, direta e indireta da sociedade, em todos os níveis de decisão e execução da educação, com real poder de interferência e manifestação dos anseios comunitários.

Nas palavras de Dourado (1998), essa gestão pode ser entendida como processo de aprendizado e de luta política que vai além da prática educativa, possibilitando a criação de canais de participação e de aprendizado do “jogo político” democrático e, assim, o repensar das estruturas de poder autoritário, presentes nas relações sociais, e das práticas educativas nelas existentes.

Segundo os autores, esse modelo de gestão se caracteriza, principalmente, pela oferta com qualidade da educação pública, descentralização do poder nas instituições de ensino, transparência pública, autonomia, participação direta e indireta da comunidade em todos os âmbitos da educação, legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, federalismo cooperativo, cidadania crítica. Tem por finalidade uma educação que respeite a maneira de ser, agir e pensar dos cidadãos e lhes proporcione o exercício crítico da cidadania, a consciência dos deveres e direitos, a busca permanente da inclusão e da transformação social.

Contudo, a gestão democrática se constitui num processo complexo, tanto na esfera da concepção como das práticas. Mesmo porque não há

uma única concepção de gestão, de democracia e de participação (FREITAS, 2007).

A introdução do princípio da gestão democrática da educação pública na Constituição Federal de 1988 propiciou o surgimento de instituições, mecanismos e práticas para promovê-la entre os quais se acham os Conselhos Escolares.

Segundo Werle (2003), Abranches (2003), Cury (2000) e Gonh (2001), os Conselhos Escolares são concebidos como órgãos normativos, consultivos e deliberativos, considerados “canais de participação” responsáveis pela interação entre a comunidade escolar e a comunidade local. Ponderam esses autores que, quando constituídos como espaços públicos, os Conselhos Escolares concorrem para a efetivação da gestão democrática da educação, porque dão lugar à cidadania, autonomia, participação comunitária, ao aprendizado político e social, ao diálogo, à democratização e reivindicação coletiva, que garante a participação direta e indireta de todos os segmentos da comunidade em todos os âmbitos da escola, permitindo avanços na articulação escola-comunidade.

Tanto a gestão democrática da educação, conforme apresentada na literatura, como os Conselhos Escolares e o PNFCE têm o intuito de defender os interesses da coletividade. Visam proporcionar a participação pública dos cidadãos nas decisões, como iguais, com direito de ouvir e ser ouvido e de ter opinião efetivamente considerada na gestão educacional. E, desse modo, contribuir para formar cidadãos críticos, conscientes, conhecedores e defensores de seus direitos. Os autores destacam a visão político-pedagógica da gestão democrática e dos Conselhos, apontando mecanismos e procedimentos da democracia republicana.

Assim como a literatura educacional o PNFCE apresenta a gestão democrática da educação como processo político-pedagógico que enfatiza, principalmente, a participação efetiva da comunidade local e escolar, o compartilhamento das ações, a democratização e autonomia administrativa e pedagógica. É vista como condição indispensável para a educação formadora de cidadãos críticos, conscientes, participativos, conhecedores de seus direitos e deveres. O suposto do PNFCE é o de que os Conselhos Escolares são instituições que podem concorrer para essa forma de gestão educacional.

Mas consideramos também possível que os Conselhos Escolares sejam presididos pela racionalidade da gestão gerencial, que também re-

quer relações democráticas e participativas, porém, consoante com uma visão economicista que prioriza resultados (produtividade) e prima pela eficiência como meio. Neste caso, o fim econômico, pragmático, racional-utilitário regeria os Conselhos, sobrepondo essa orientação aos ideais que realçam a dimensão política e pedagógica da gestão democrática.

Com esse entendimento, realizamos as nossas observações cujas constatações e análises são apresentadas em sequência.

2. Atuação dos Conselhos Escolares

Das dez redes escolares municipais da amostra somente cinco possuíam Conselhos Escolares: Bonito, Naviraí, Aparecida do Taboado, Amambai e São Gabriel do Oeste. Duas redes os estavam implantando no ano de 2009: a de Campo Grande e a de Bela Vista.

Na rede de Campo Grande, o processo de implementação do Conselho Escolar estava em curso desde a edição do Decreto n. 10.900, de 13 de julho de 2009. A finalidade dessa instituição seria, segundo o Decreto, “auxiliar nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira, respeitadas as normas legais vigentes”. Para isso, deve ter como objetivo maior fomentar a participação e a união de esforços entre a comunidade escolar e demais segmentos da sociedade e a qualidade da prestação educacional (entendida como qualidade de ensino e da aprendizagem).

Dados levantados nas cinco redes que contam com Conselhos Escolares mostram que eles não são muito atuantes (Quadro 1).

Quadro 1

Atuação dos Conselhos Escolares nos municípios da amostra

Avaliação	Períodos	
	2001-2004	2005-2008
Não atuante	M10	
Pouco atuante	M6	M6
Mediana atuante	M4, M5	M1, M10
Atuante	M1	M5
Muito atuante		M4

Fonte: questionário respondido pelos profissionais responsáveis pelos Conselhos Escolares das Secretarias Municipais de Educação dos municípios da amostra.

Legenda: M1 — Naviraí; M4 — Aparecida do Taboado; M5 — Amambai; M6 — São Gabriel do Oeste; M10 — Bonito.

Na rede de São Gabriel do Oeste, tanto no período 2001-2004 como no período 2005-2008, os Conselhos Escolares tiveram pouca atuação. Na rede de Naviraí os Conselhos Escolares foram atuantes no primeiro período (2001-2004), mas atuaram medianamente no segundo período (2005-2008). Encontramos a situação inversa na rede de Aparecida do Taboado, onde os Conselhos passaram a ser mais atuantes no segundo período considerado. Na rede de Amambai os Conselhos Escolares foram atuantes no primeiro período e muito atuantes no segundo período. Na rede de Bonito os Conselhos escolares, não atuantes em 2001-2004, passaram a atuar medianamente no período seguinte.

Na literatura educacional encontramos denúncias a respeito do crescimento da gestão gerencial na educação brasileira, com programas e projetos implementados pelo Mec e governos subnacionais. Nas redes escolares observadas, os Conselhos Escolares aumentam e se tornaram mais atuantes nos últimos anos, quando a política nacional para a educação básica usou e estimulou a gestão gerencial, principalmente no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no qual houve enfraquecimento do PNFCE. Isso pode ser indicativo tanto de que nessas redes não houve avanço da gestão gerencial ou se isso se deu os Conselhos Escolares não foram obstáculo, ao contrário, teriam sido requisitados, pois passaram a ter maior atuação.

Dados levantados a respeito de que os Conselhos Escolares das cinco redes vinham se ocupando configuram a situação mostrada no Quadro 2.

Quadro 2
Ocupação dos Conselhos Escolares

Ocupação	Período 2001-2004			Período 2005-2008		
	F	A	N	F	A	N
Organização do Conselho	M5, M4, M6	M1		M5, M4, M6	M1, M10	
Organização da escola	M1, M5, M6	M4		M1, M4, M5, M6	M10	
Atividades burocráticas	M5, M6	M1, M4		M4, M6	M1, M5, M10	
Atividades administrativas	M5	M1, M4, M6		M4	M1, M5, M6	M10
Atividades financeiras	M5	M1, M4	M6	M4	M1, M5	M6, M10
Atividades curriculares	M5, M1	M4, M6		M4, M1	M6, M10	M5

Ocupação	Período 2001-2004			Período 2005-2008		
	F	A	N	F	A	N
Projeto Pedagógico da Escola	M5, M6	M1, M4		M4, M6	M1, M5, M10	
PDE	M5	M1, M4	M6	M4	M1, M5, M6, M10	
Ensino	M1	M4, M6	M5	M1, M4, M6	M5, M10	
Planejamento do ensino	M1, M5	M4, M6		M4, M1	M5, M6, M10	
Qualidade do ensino	M1	M4, M5, M6		M1 M4, M5, M6	M10	
Avaliação da aprendizagem	M1	M4, M6	M5	M1, M4, M5, M6	M10	
Fluxo escolar	M5	M4, M1 M6		M4	M1, M5, M6, M10	
Avaliação interna da escola	M5	M4, M1, M6		M4, M5, M6	M1, M10	
Desempenho da escola nas avaliações externas		M4, M1, M6	M5	M4, M5, M6,	M1, M10	
Participação de pais	M1	M4, M5, M6		M1, M4, M5, M10	M6	
Democratização das relações	M5	M1, M4, M6		M4	M1, M5, M6, M10	
Articulação escola-família	M5, M6	M4, M1		M4, M6	M1, M5, M10	
Articulação escola-comunidade		M1, M4, M5, M6		M4	M1, M5, M6, M10	
Articulação com a APM	M5, M6	M4, M1		M4, M5, M6, M10	M1	
Articulação com outros Conselhos Escolares		M1, M4, M5	M6	M4, M5	M1, M10	M6
Articulação com o Conselho Municipal de Educação	M5	M4, M1	M6	M4	M1	M5, M6, M10
Articulação com a Secretaria de Educação	M5, M6	M4, M1		M4, M6	M1, M10	M5
Articulação com outros órgãos municipais	M5	M1, M4, M6			M1, M4, M6	M5, M10
Violência na escola	M6	M1, M4, M5		M4, M5, M6	M1, M10	
Disciplina dos alunos	M6	M1, M4, M5		M4, M5, M6	M1, M10	
Desempenho dos docentes	M5	M1, M4, M6		M4	M1, M5, M6, M10	
Projetos escolares	M5	M1, M4, M6		M4	M1, M5, M6, M10	
Projetos da Secretaria de Educação	M5	M1, M4, M6		M4	M1, M6, M10	M5
Projetos e programas do Mec	M5, M6	M1, M4		M4, M6	M1, M10	M5

Fonte: questionário respondido pelos profissionais responsáveis pelos Conselhos Escolares das Secretarias Municipais de Educação dos municípios da amostra.

Legenda: F — frequentemente; A — às vezes; N — nunca; M1 — Naviraí; M4 — Aparecida do Taboado; M5 — Amambai; M6 — São Gabriel do Oeste; M10 — Bonito.

No período 2001-2004, os Conselhos Escolares se ocuparam com maior frequência da sua própria organização e da organização da escola. Entre as ocupações eventuais, a mais comum era a articulação escola-comunidade. A esta segue uma lista diversificada na qual aparecem atividades administrativas e as que dizem respeito à qualidade do ensino, fluxo escolar, avaliação interna da escola, desempenho da escola nas avaliações externas, participação dos pais, democratização das relações, articulação com outros Conselhos Escolares, articulação com outros órgãos municipais, a violência na escola, a disciplina dos alunos, o desempenho dos docentes, os projetos escolares, os projetos das Secretarias de Educação.

No período seguinte, 2005-2008, entre as ocupações mais frequentes dos Conselhos Escolares se encontravam a organização da escola, qualidade do ensino, avaliação da aprendizagem, organização do Conselho, o ensino, a avaliação interna da escola, o desempenho da escola nas avaliações externas, participação de pais, articulação com a APM, violência na escola.

Nesse período, entre as suas fortuitas ocupações, as mais comuns foram democratização das relações na escola e a articulação escola-comunidade. A estas seguem as ocupações de natureza administrativa e financeira e as com o PDE, a articulação com outros órgãos municipais, o desempenho dos docentes, disciplina dos alunos, projetos escolares e com a articulação com o Conselho Municipal de Educação.

Entendemos que a frequência da ocupação mostra o foco da atuação dos Conselhos Escolares, ou seja, em que eles mais têm concentrado seus esforços. A eventualidade da ocupação pode ser vista como sinal de conquista em processo, na medida em que aponta que determinadas questões são menos, mas são contempladas.

Notamos que, no período 2001-2004, a qualidade do ensino, a avaliação da aprendizagem, a avaliação interna da escola, o desempenho da escola nas avaliações externas, a participação de pais, a articulação com outros Conselhos Escolares e a violência na escola não estavam entre as ocupações mais frequentes, como no período 2005-2008. Os Conselhos se ocupavam mais frequentemente com a própria organização e a da escola.

Apesar de se ocupar com questões características tanto da gestão democrática como da gestão gerencial, como se vê, os Conselhos Escolares têm se incumbido de matérias de interesse coletivo e atinentes à sua

responsabilidade enquanto espaço de discussão, deliberação e tomada de decisões, contemplando questões essenciais do processo pedagógico como as concernentes a currículo, aproveitamento escolar, relações no contexto escolar. Parece que essas instituições não têm operado como meras instâncias burocráticas.

Na visão dos informantes, os Conselhos Escolares dos municípios observados contribuíram, no período 2005-2008, primordialmente para:

- articulação entre escola e pais, o que, conforme aponta a literatura analisada, é essencial para a gestão democrática, na medida em que estreita relações e propicia interações, conjunção de esforços, mútuas regulações, mútuos aprendizados, sendo fator positivo na melhoria do processo educacional e do aproveitamento escolar;
- promoção da articulação com a Secretaria Municipal de Educação e com o Conselho Tutelar, o que pode propiciar melhores condições de trabalho às escolas, estreitar a atuação conjunta e aprofundar o sentido público dessas instituições;
- elaboração coletiva do projeto pedagógico da escola, o que, para a gestão democrática, tem importância não só por propiciar o diálogo, a interação, mas por assegurar o caráter público do projeto educacional, tornando-o um bem de responsabilidade social;
- acompanhamento da execução do projeto pedagógico da escola, o que assegura que ele não seja uma mera carta de intenções, estimula a participação do coletivo, propicia interferência para melhoria do processo e informa a avaliação e os ajustes necessários;
- avaliação do projeto pedagógico da escola, o que é relevante por propiciar discussão sobre as ações e o repensar das práticas educacionais, com vistas à qualidade buscada;
- controle do respeito à direitos na escola, o que possibilita o direito à escola pública, universal e de qualidade a todos e o respeito às diferentes visões, ao exercício da cidadania crítica, ativa e socialmente responsável;
- melhoria da inclusão escolar, o que é indispensável para o êxito da educação e da própria gestão democrática;
- permanência do aluno na escola, melhoria do aproveitamento escolar e estímulo à não-reprovação, todos importantes para superar a exclusão da escola, democratizando a educação;

- colaboração com o diretor da escola e avaliação do seu desempenho, o que favorece práticas colaborativas e pode contribuir para a superação do autoritarismo, hierarquismo, tradicionalismo, produtivismo, individualismo, burocratismo, corporativismo, mandonismo.

Contudo, apesar de apresentar essas contribuições, consideradas relevantes, para a gestão democrática, os Conselhos Escolares não vêm apresentando como preocupação maior a implementação da gestão democrática, não atuando como um mecanismo de democratização da gestão, conforme tem sido ressaltado na literatura educacional sobre o tema e também no PNFCE.

Percebemos, segundo Pinto (1994), Vilela (1997), Oliveira (2006), Souza (2006a) e Souza (2006b), que, na prática, desde o surgimento dos Conselhos Escolares, eles não vêm se constituindo estruturas detentoras de poder de decisão, como requer o PNFCE, sendo considerado, tanto pela comunidade local como pela comunidade escolar, como um instrumento que auxilia na organização e gestão da escola. Eles se ocupam mais de questões rotineiras, não sendo chamados para tomar decisões juntamente com a direção escolar.

Como instituições subservientes à direção escolar, eles não têm como preocupação maior a democratização do espaço escolar, na perspectiva sinalizada pelo PNFCE, ficando politicamente enfraquecidos e tendendo a se tornar instâncias burocráticas.

Não há indicativos de que o PNFCE, que visa o fomento à implantação e ao fortalecimento de Conselhos Escolares nas escolas públicas de educação básica, tendo em vista ganhos na gestão democrática da educação, tenha sido implantado nas redes escolares pesquisadas.

As Secretarias Municipais de Educação informaram conhecer o PNFCE, por meio de: (a) site do Mec — Bela Vista, Aparecida do Taboado, Amambai e São Gabriel do Oeste; (b) documentos do Mec — Aparecida do Taboado, Bela Vista, Amambai e São Gabriel do Oeste; (c) cursos presenciais — Bela Vista, Bonito, Naviraí e São Gabriel do Oeste; (d) cursos à distância — Naviraí e Campo Grande. As Secretarias que mencionaram não o conhecer foram as de Chapadão do Sul, Paranaíba e Paranhos.

Profissionais da rede municipal de ensino de Naviraí e de Campo Grande fizeram capacitação do referido Programa, através de curso à distância e curso presencial, contudo o PNFCE foi implementado apenas em

Bonito, no ano de 2007, sendo desenvolvido em 50% das escolas da rede, e em Bela Vista no ano de 2009. Em Naviraí e São Gabriel do Oeste foi iniciado, mas não teve continuidade.

Em sua maioria, os membros dos Conselhos Escolares das redes não conhecem o PNFCE. Os que o conheceram, foi por meio de ação das próprias Secretarias Municipal de Educação (Naviraí, Bonito, Aparecida do Taboado e São Gabriel do Oeste) e de documentos escritos do Mec (Bela Vista, Aparecida do Taboado e São Gabriel do Oeste).

Contudo, Naviraí, Bonito e São Gabriel do Oeste afirmam que o PNFCE contribuiu muito para o funcionamento dos Conselhos Escolares de suas redes de escola e Aparecida do Taboado diz que ele contribuiu razoavelmente, diferentemente de Bela Vista, que declarou ter o PNFCE contribuído minimamente.

Quanto à contribuição do PNFCE para o funcionamento dos Conselhos Escolares encontramos a situação mostrada no Quadro 3.

Quadro 3
Contribuições do PNFCE para o funcionamento dos Conselhos Escolares da Rede Escolar Municipal

Contribuições	M1	M4	M6	M9	M10
Relativa aos conselheiros					
Capacitação dos conselheiros escolares	x	x	x	x	x
Relativas à gestão					
Implantação dos Conselhos				x	x
Fortalecimento dos Conselhos	x	x		x	x
Integração entre Conselhos Escolares	x		x		
Democratização da gestão escolar	x		x		
Ampliação da participação da comunidade local		x	x		x
Ampliação da participação da comunidade escolar			x		
Melhoria da gestão administrativa			x		

Fonte: questionário respondido pelos profissionais responsáveis pelos Conselhos Escolares das Secretarias Municipais de Educação dos municípios da amostra.

Legenda: M1 — Naviraí; M4 — Aparecida do Taboado; M5 — Amambai; M6 — São Gabriel do Oeste; M9 — Bela Vista; M10 — Bonito.

As contribuições do PNFCE para o funcionamento dos Conselhos Escolares dizem respeito à gestão e aos conselheiros, como segue.

- Gestão: implantação dos Conselhos Escolares (Bela Vista e Bonito); fortalecimento dos Conselhos (Naviraí, Bonito, Aparecida do Taboado e Bela Vista); integração entre Conselhos Escolares e de-

mocratização da gestão escolar (Naviraí e São Gabriel do Oeste); ampliação da participação da comunidade local (Aparecida do Taboado, São Gabriel do Oeste e Bonito); ampliação da participação da comunidade escolar e melhoria da gestão administrativa (São Gabriel do Oeste); e

- Conselheiros: capacitação dos conselheiros escolares (Naviraí, Bonito, Aparecida do Taboado, São Gabriel do Oeste e Bela Vista).

A maior quantidade de contribuições elencada está na esfera gestão. As respostas dos municípios são coincidentes: todos colocaram como contribuição a capacitação dos Conselheiros; Naviraí, Bonito, Aparecida do Taboado e Bela Vista apontaram como contribuição o fortalecimento dos Conselhos; São Gabriel do Oeste, Aparecida do Taboado e Bonito apresentaram a participação da comunidade local; Bela Vista e Bonito, apontaram a implantação dos Conselhos; e Naviraí e São Gabriel do Oeste mencionaram a integração entre Conselhos Escolares e a democratização da gestão escolar.

O município que diz ter obtido maior contribuição do PNFCE foi São Gabriel do Oeste. Essas contribuições são apresentadas pela literatura educacional e pelo PNFCE, como condições importantes para a materialização dos Conselhos Escolares e efetivação da gestão democrática da educação.

3 . Considerações finais

Em resumo, o estudo nos mostrou que, no período 2001-2004, os Conselhos Escolares se ocupavam com frequência de sua organização e da organização da escola. No período 2005-2008, tinham frequentemente como ocupação a organização da escola, a qualidade do ensino, a avaliação da aprendizagem, a organização do Conselho, o ensino, a avaliação interna da escola, o desempenho da escola nas avaliações externas, a participação de pais, a articulação com a APM e a violência na escola.

Os Conselhos não vêm apresentando como preocupação maior a implementação da gestão democrática republicana, conforme concebida na literatura educacional sobre o tema e no PNFCE.

Inexiste nos municípios uma política voltada para o fortalecimento desses Conselhos. Não há indicativos de que o PNFCE tenha sido implan-

tado nas redes escolares pesquisadas. A maioria das Secretarias Municipais de Educação disse conhecer o Programa, contudo afirmaram que grande parte dos membros dos Conselhos não o conhece.

Tanto o fortalecimento dos Conselhos Escolares, como a implementação da gestão democrática não eram as maiores preocupações das redes municipais de ensino da amostra, no período 2005-2008, uma vez que essa se encontra na busca de resultados (Ideb, Provinha Brasil).

Podemos concluir não haver claros indicativos de que os Conselhos Escolares tenham efetivamente contribuído para ganhos no Ideb das redes observadas, embora tenham atuado, segundo os informantes, de modo favorável ao bom desempenho escolar.

Referências

ABRANCHES, M., (2003). *Colegiado escolar: espaços de participação da comunidade*. São Paulo: Cortez.

ALVES, A. V. V.; FREITAS, D. N. T. de, (2008). Gestão democrática na literatura educacional: concepções, condições, barreiras e entraves. In: FREITAS, D. N. T. de; FE-DATTO, N. A. da S. F. (Orgs.). *Educação básica: discussões e práticas político-normativas e interpretativas*. Dourados, MS: editora da UFGD, p. 133-153.

ADRIÃO, T. e CAMARGO, R. B. de, (2001). A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In: MINTO, C. A; OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã.

BASTOS, J. B., (1999). Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In: BASTOS, J. B. (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, p. 7-30.

BRASIL, (2004). Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha de diretor. In: *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Brasília: SEB /Mec. Disponível em: <<http://portal.Mec.gov.br>>. Acesso: 20 ago.2005.

CURY, C. R. J., (1997). O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes.

_____, (2000). Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. Da. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez.

_____, (2002). Gestão democrática da educação: experiências e desafios. *Revista brasileira de política e gestão da educação*, ANPAE, São Bernardo do Campo, v.18, n. 2, p.163-174.

DOURADO, L. F., (2007). Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 921-946.

FREITAS, D. N. T. de, (2003). Sistemas e escolas de educação básica: entre democratizar e compartilhar a gestão. In: SENNA, E. *Trabalho, educação e política pública: estudos em educação*. Campo Grande: UFMS, p. 189-219.

GOHN, M. da G., (2001). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez.
NEVES, L. M. W., (2002). As massas trabalhadoras começam a participar do banquete, mas o cardápio é escolhido à sua revelia, ou democracia e educação escolar nos anos iniciais do século XXI. In: FAVERO, O.; SEMERARO, G. (Orgs.). *Democracia e construção do político no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes.

OLIVEIRA, D. A., (2000). A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. Da. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiânia: Ed. Da UCG.

OLIVEIRA, I. *A avaliação das práticas de participação da gestão colegiada nas escolas públicas estaduais do Ceará*. Fortaleza, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.ufc.br/>>. Acesso em: 27 fev. 2010.

PARO, V. H., (1997). *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Editora Ática.

_____, (1999). A administração escolar e qualidade de ensino: o que os pais ou responsáveis tem a ver com isso? In: BASTOS, J. B. (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE.

PINTO, J. M. de R. *Administração e liberdade: um estudo do Conselho de Escola à luz da teoria de ação comunicativa de Jürgen Habermas*. São Paulo, 1994. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/>>. Acesso em em: 27 fev. 2010.

_____, (2001). O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: MINTO, C. A; OLIVEIRA, R. P. De; ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã.

SOUZA, A. R. de. *Perfil da gestão escolar no Brasil*. São Paulo, 2006a. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/>>. Acesso: 27 fev. 2010.

SOUZA, L. C. M. *A autonomia da escola pública: um complexo movimento entre a outorga e a construção*. Rio Grande do Norte, 2006b. Disponível em: <<http://www.ufrn.br/>>. Acesso: 27 fev. 2010.

SPÓSITO, M. P., (1999). Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, J. B. Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE.

VILLELA, D. de P. *O Conselho de Escola: impasses, perspectivas e busca da participação*. São Paulo, 1997. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/>>. Acesso em: 27 fev. 2010.

WERLE, F., (2003). O. C. *Conselhos Escolares: implicações na gestão da Escola Básica*. Rio de Janeiro: DP&A.

A FAMÍLIA E A ESCOLA: REFLEXÕES SOBRE UM CONTEXTO

Vanessa Ramos Ramires
Alaíde Maria Zabloski Baruffi

As discussões que circundam a relação família e escola suplantaram os corredores escolares e as reuniões de pais e agora afloram no contexto da produção acadêmica. Em diversas áreas do conhecimento, sobretudo na psicologia e na sociologia, essa discussão se expande e se constitui em um dos temas desafiadores.

No campo das políticas públicas educacionais, os debates em torno da qualidade, correlacionados ao alargamento das avaliações em larga escala, assim como as pesquisas em eficácia escolar se fazem presentes, subsidiando informações que articulam políticas educacionais com as ações praticadas em âmbito escolar. Diante desse contexto, o debate em torno das políticas extra-escolares (políticas educacionais) e intra-escolares (políticas escolares) aponta o envolvimento da família e da escola como um desafio/possibilidade.

Estudar como a família lida com o processo escolar, e vice versa, é tarefa ainda por ser realizada. No entanto, não é esta a finalidade a qual nos colocamos neste texto. De modo mais modesto, mencionamos estudos internacionais da década de 50, registramos alguns estudos em nível nacional, e, por fim, enfocamos o tema por um recorte geográfico, o estado de Mato Grosso do Sul.

A opção metodológica atende a critérios da revisão de estudos, da entrevista semi-estruturada, e da análise documental. Inicia-se por explorar o que estudos internacionais contribuíram para a temática, depois delinea aspectos do contexto sul-mato-grossense, ou seja, suas redes escolares municipais, finalizando com apontamentos sobre a existência ou não de iniciativas intra-escolares de aproximação família-escola.

1. Família e escola no contexto da pesquisa

Dentre as várias áreas do conhecimento que se dedicaram ao estudo da temática família-escola, a sociologia é uma das que possui melhor constituído seu percurso teórico-metodológico. Assim, o final da década de 1950 concentra pesquisas internacionais que apontam para o peso social sobre a trajetória escolar dos alunos, confirmando desvantagens sociais da população socialmente desfavorecida (Nogueira e Nogueira, 2002), tendo continuidade nas décadas posteriores.

Portanto, o esboço, ainda que sumário, de estudos que alcançaram notável significância em outros tempos necessitam de recapitulação para algumas considerações.

Cabe lembrar que as primeiras preocupações em diagnosticar o quadro educacional pelo viés da eficácia escolar ou pelo do efeito escola, não partiram do contexto brasileiro e, sim, do contexto americano e inglês. Mas esses estudos trouxeram importantes referências adotadas e desenvolvidas no Brasil. Por exemplo, o Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (Game), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), estudando a metodologia do Sistema Nacional de Avaliação (Saeb), tratou das origens, trajetórias, resultados e polêmicas da pesquisa em eficácia escolar.

Um dos estudos pioneiros foi o Relatório Coleman que, em meados de 1960, buscou analisar o desempenho das escolas públicas dos Estados Unidos com foco na distribuição diferencial das oportunidades educacionais. Esse estudo concluiu que as escolas não possibilitam nenhuma oportunidade para as minorias superarem suas dificuldades iniciais, ou seja, que a escola não faz a diferença. Dentre suas constatações, afirmou que as escolas não superam fatores não-escolares — os alunos de grupos de minorias sempre estariam em desvantagem — e que as diferenças no *background* familiar (prática, experiência, conhecimentos anteriores) são mais responsáveis por variações no desempenho dos estudantes do que as distinções escolares (COLEMAN, 1966).. Nesta direção, provocou grande polêmica ao limitar a capacidade liberal do sistema educacional em promover a igualdade.

Antes do Relatório Coleman não existiam métodos mais complexos de diagnósticos. A igualdade de oportunidades educacionais era

medida em termos de insumos escolares (instalações físicas das escolas e treinamento dos professores), incluindo a composição racial (integração social). Após sua publicação, criou-se um modelo concreto de mensuração. Nessa direção, ainda que trouxesse uma visão pessimista da escola, que foi desmistificada mais tarde, o Relatório introduziu uma nova forma de investigação mais complexa, pontual e de grande escala.

O estudo realizado por Christopher Jencks, publicado em 1972, teve como objetivo específico definir se havia possibilidade de as políticas públicas incidirem no sucesso escolar mediante alteração de variáveis escolares. Perpassando os efeitos da certificação escolar, entre várias considerações, constatou que o determinante mais importante de aproveitamento educacional era o *background* familiar e a habilidade cognitiva. O estudo apontou também que a escola, ao assumir sua função certificadora, simplesmente não colaborava para a redução da desigualdade (JENCKS, 1972).

Um *survey* encomendado pelo Conselho Consultivo Central para Educação da Inglaterra, em 1967, com o objetivo de delinear uma relação entre lar, escola e desempenho dos alunos, apontou a importância da atitude dos pais, observando que elas podem ser influenciadas pelo desempenho de seus filhos na escola e pelos contatos que os pais têm com a instituição. Constatou que a atitude dos pais não está atrelada a nenhuma classe social, e que as escolas diferem mais entre si, em parte, por conta da vizinhança, sendo menor a diferença dentro das escolas.

O denominado Relatório Plowden¹¹⁰ sinalizou que as escolas possuem a capacidade de mediar uma relação de proximidade com as famí-

110 Elaborado por ordem do governo, no caso, o ministério da Educação do Governo Britânico. A tarefa atribuída ao Conselho Consultivo Central para Educação da Inglaterra, sob a presidência de Bridget Plowden, não foi de identificar as desigualdades senão de fazer uma revisão geral do estado-da-arte da escola primária (nível que corresponde, no sistema brasileiro, à primeira etapa do ensino fundamental), com o propósito de identificar tendências e sugerir mudanças. Publicado em 1967, o relatório do Conselho, logo conhecido como relatório Plowden, mostrou o caráter predominantemente progressista da equipe e ajudou a consolidar uma nova pedagogia centrada no aluno e calcada na teoria piagetiana das fases sequenciais do desenvolvimento da criança.”

lias, sendo um equívoco vincular unicamente as condições econômicas ao interesse pela vida escolar dos filhos, concluindo que as famílias superaram os efeitos da escola e que, por isso, as instituições escolares devem investir mais no seu relacionamento com as famílias (PLOWDEN REPORT, 1967).

Os resultados derivados desses estudos foram recebidos, por alguns, como o ponto final sobre o papel da escola, no entanto, para outros, provocou reações adversas, sobretudo na década de 1970, na Inglaterra. Esses novos estudos não desmereciam o peso dos fatores econômicos e sociais da vida dos alunos, no entanto, percebiam as escolas como diferentes qualitativamente entre si, o que indicava a necessidade de uma nova metodologia.

Desse modo, como reação à tendência defendida por Coleman (1966), o estudo realizado por Madaus, Kairasian e Kellaghan, em 1980, ao analisar insumos, processos e recursos escolares, com o objetivo de comprovar diferentes capacidades de as escolas gerirem seus resultados, apreenderam que a mera presença dos recursos e instalações não afeta significativamente o desenvolvimento do aluno. O que faz a diferença é a forma de sua utilização, ou seja, é preciso considerar as variáveis dessa dinâmica, principalmente os recursos humanos envolvidos.

São os processos de interação, o ambiente das escolas, das salas de aula e a intensidade do envolvimento da família que influenciam o rendimento em avaliações específicas de desempenho. A escola faz a diferença, depende unicamente da sua dinâmica de trabalho, de envolvimento entre todos os atores. As instalações físicas só são significativas se houver interação entre alunos, a interação também é importante entre alunos e funcionários.

Com o enfoque em verificar a eficácia das escolas primárias em estimular o progresso e desenvolvimento de seus alunos do ensino primário, Mortimore *et al* (1988) observaram que a dimensão do efeito da escola no desempenho de leitura em algumas séries foi muito maior do que aquele atribuível ao *background* se considerado o desempenho inicial. A escola foi praticamente quatro vezes mais importante do que fatores de *background* para explicar as diferenças no desenvolvimento do aluno. Desse modo, a escola tem o efeito maior (MORTIMORE, et al, 1988)

Ainda que o Relatório Coleman tenha limites por desconsiderar a validade da escola, significa um marco com relação a estudos em larga escala, principalmente na área da sociologia. Com o Relatório Plowden, entende-se que a os pais podem ser influenciados pelo desempenho de seus filhos, assim como a escola é uma forte responsável por mediar a aproximação da família com a escola. A importância da atitude dos pais foi apontada pelos estudos de Jencks, em 1972.

Sob efeito reacionário aos estudos em que “a escola não faz a diferença”, a importância de um ambiente agradável de trabalho, estudo e convivência, a interação familiar, assim como a natureza dos processos que circundam o ambiente escolar foram apontados por Madaus, Kairasian e Kellaghan (1980), como mais relevantes do que os recursos materiais e tecnológicos empregados pela instituição. Mortimore *et. al.* (1988), por sua vez imprimiram a substancial importância da escola, que ela faz toda a diferença no percurso do aprendiz.

No contexto brasileiro, atualmente, quando nos remetemos à política educacional não há como escapar das questões da avaliação, sendo ela o perfil norteador da tendência atual.

Com influência do pós-guerra, as transformações da sociedade brasileira, dos anos 1950 e 1960, alimentaram pesquisas interessadas nas condições de vida, nas relações sociais, raciais e migratórias e, também, nos processos de urbanização e marginalização social (BONAMINO, 2002). As investigações de cunho social e educacional ganharam impulso no, então, denominado Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep).

As experiências constituídas, na década de 1960, não se revelaram exitosas por conta da descontinuidade das ações. Nos anos 1980, a crescente elevação das taxas de repetência, evasão escolar e distorção idade/série estimularam o surgimento das avaliações do ensino primário. Em meados da década de 1990, as avaliações dos sistemas escolares disseminaram-se, impulsionadas pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, fundamentaram nos indícios nacionais e internacionais, atribuindo centralidade à avaliação da educação básica.

O estudo realizado pelos professores Romualdo Portela de Oliveira e Gilda Cardoso de Araújo (2005), por exemplo, revela que no Brasil houve três momentos marcantes para a política educacional, cada qual singularizado por uma ênfase dada à qualidade de ensino, a saber: a) a qualidade estava associada à expansão do acesso, diante da oferta insuficiente; b) a

qualidade associada aos problemas com o fluxo escolar, surgidos com a expansão do acesso, principalmente no ensino fundamental; c) a qualidade associada à capacidade cognitiva medida por testes padronizados mediante generalização das avaliações

Assim, sob tutela legal, a avaliação do sistema educacional se torna vigente. A Lei n. 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, fixa a obrigatoriedade da avaliação das três etapas que compõem a educação básica, assim como a da educação superior. O Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica — foi o precursor da política de avaliação no Brasil.

Tendo como um dos seus objetivos produzir informações sobre os fatores do contexto socioeconômico, cultural e escolar que influenciam o desempenho dos alunos, o Saeb se revelou um sistema bem organizado, com forte investimento qualitativo e quantitativo, favorecendo um melhor gerenciamento das políticas da educação relacionadas a práticas educacionais mais eficientes, ao desenvolvimento do conhecimento no âmbito escolar e ao fortalecimento da cultura escolar das famílias brasileiras.

Com a tomada de novos focos, em 2003, o Saeb pode agregar maiores informações, aprofundando mais a análise da população pesquisada. Na leitura dessas informações, as questões advindas do ambiente familiar se mostraram muito influentes no desempenho dos estudantes.

É uma verdadeira avalanche avaliativa! Várias são as denominações: Provinha Brasil, para avaliar o nível de alfabetização das crianças das séries iniciais da rede pública nacional; a Prova Brasil, com o foco nas habilidades em Língua Portuguesa e Matemática, aplicada aos alunos do ensino fundamental de 4ª e 8ª séries; o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), focalizando o ensino médio.

Nesse sentido, acontecem as provas do Pisa¹¹¹ atualmente incorporado na definição das metas no Ideb – Índice de Desenvolvimento da

111 O PISA é um sistema de avaliação comparada, coordenado internacionalmente pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e no Brasil, pelo Inep, e tem como finalidade produzir indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais. Sob o critério de avaliar o desempenho dos maiores de 15 anos de idade, pressupõe aferir dados referentes aos que já terminaram a escolaridade obrigatória.

Educação Básica, o mais novo indicador de qualidade – que busca colocar o Brasil no patamar dos índices dos Países com melhores resultados.

A partir dos resultados do Saeb, o Ideb foi criado em 2007, com a intenção de reunir em um único indicador dois índices importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Todas essas avaliações são estratégias de política, que, conforme esclarece Palumbo (1994), são aplicadas para alcançar objetivos da política educacional.

Tão importante quanto pesquisar as contribuições das políticas educacionais como campo de estudo, é a análise das iniciativas ensejadas no interior da escola, ou seja, as peças que compõem o quebra-cabeça, o jogo.

Um dos pontos positivos das políticas escolares, quiçá o de maior peso, é o seu resultado mais rápido, por meio de medidas mais contextualizadas.

Francisco Soares (2007) propõe um modelo conceitual que relaciona fatores intra e extra-escolares a uma medida de desempenho cognitivo dos alunos. Elege como foco de análise o desempenho cognitivo do/no ensino fundamental brasileiro, fazendo isso por meio de revisão de estudos e da análise de resultados do Saeb, em especial. A partir do pressuposto de que a qualidade da educação depende de fatores que estão além dos muros escolares, e de que cada realidade tem a sua especificidade, o autor elabora um modelo conceitual que leva em conta as várias inter-relações entre os fatores explicativos de resultado com o desempenho cognitivo. Explica que, para a realidade brasileira, a importação de modelos internacionais é praticamente ineficiente, desse modo, dá ênfase à autonomia da escola, principalmente por meio da gestão e do papel decisivo do diretor e do professor, numa prática amparada na abordagem multidisciplinar (SOARES, 2007).

No contexto nacional, alguns estudos apontam para a importância do envolvimento dos pais na construção de uma educação de qualidade. Questão que perpassa intimamente os processos adotados pela escola.

Soares e Collares (2006) tomam como pressuposto estudos apresentados anteriormente (advindos dos EUA e Inglaterra), os quais constataram maior efeito da família do que da escola e se propuseram a apresentar o impacto de diferentes fatores familiares associados ao melhor

desempenho dos alunos. Por meio de análise de resultados do Saeb, os autores elaboram um indicador sociocultural denominado homogeneidade da escola, composto por quatro fatores: econômico, cultural, envolvimento dos pais, atraso escolar.

Na conclusão deste estudo, os autores demonstram que o fator de maior peso no desempenho dos alunos é a atitude dos pais. Conforme as famílias buscam matricular seus filhos em escolas que retratam seus valores, o ambiente escolar é forte determinante através do efeito dos pares. Defendem que a parceria família-escola deve ser estimulada pela escola como parte do seu projeto pedagógico.

A pesquisa encomendada pelo Mec, por meio do Inep, “Pesquisa Nacional Qualidade da Educação: a escola Pública na opinião dos Pais” investigou, em 2005, as percepções dos pais sobre a qualidade das escolas, mediante suas condições institucionais, de infra-estrutura, de ensino e de atuação dos atores escolares. Realizada na área urbana, a pesquisa abarcou todas as regiões do Brasil.

Num primeiro momento, segundo metodologia qualitativa, revelou-se que os pais almejam maior autoridade por parte dos diretores, sobremaneira no clima disciplinar da instituição escolar. Revelou que os professores são os maiores responsáveis pela disciplina, motivação e sucesso escolar dos alunos, e que, nesse ponto, deixam muito a desejar, sobremaneira pela falta de compromisso profissional.

No segundo momento da pesquisa, dentre suas constatações, certificou-se que o rendimento acadêmico está fortemente ligado ao nível socioeconômico das famílias. Vejamos:

Pais de baixa escolaridade, com pouco capital cultural e constituintes de famílias pobres, dispõem de poucos recursos escolares para um acompanhamento fino da vida escolar dos filhos e mesmo para uma efetiva ajuda em questões de aprendizado e insumos complementares à vida escolar (Mec, 2005, p.09).

Essa constatação nos remete a Werle (2003), que, ao realizar um estudo de caso numa escola de São Paulo, com o objetivo de captar a visão dos pais sobre o processo participativo escolar, averiguou que a ausência

de pais de classes populares em espaços participativos da escola é justificada por somente uma minoria apresentar consciência política operante.

A Pesquisa Nacional Qualidade da Educação: a escola Pública na opinião dos Pais, também verificou que os pais ainda acreditam que a escola seja o melhor meio de melhoria das condições de vida dos filhos e que, de forma indireta, a relação com a formação para o mercado de trabalho é demanda explícita. Denominado por Romanelli (2003) como capital escolar, percebe-se que os pais ainda consideram a escola como o principal meio de ascensão na escala social, sobremaneira os pais de alunos da rede pública de ensino (Zago, 1998).

Outras considerações importantes são trazidas por estudo de caráter mais técnico, realizado por uma agência de pesquisa de mercado (IBOPE inteligência) e por um grupo que desenvolve pesquisas na Espanha e na América Latina (Fundação SM¹¹²), o movimento “Todos pela Educação” — que corresponde a um movimento de diversos setores da sociedade em prol de uma educação de qualidade para todos — o qual desenvolveu uma pesquisa amostral, de natureza quantitativa, em 2009, denominada “A participação dos pais na Educação dos filhos”.

As amostras revelam que os pais atribuem ao professor papel de destaque no aprendizado de seus filhos, bem como revelam a importância da sua presença enquanto responsável. Os pais das regiões interioranas apresentaram resultados mais satisfatórios com relação ao envolvimento escolar se comparados aos pais de regiões metropolitanas brasileiras. Interessante perceber que “[...] os pais não atribuem à escola nem aos

112 Grupo SM é um grupo de Educação de referência na Espanha e na América Latina liderado pela Fundação SM. Responsabilidade social, inovação e proximidade à escola pautam o trabalho da entidade, que tem como objetivo promover o desenvolvimento humano e a transformação social para a construção de uma sociedade mais competente, crítica e justa. No Brasil, onde atua desde 2004, o Grupo SM oferece um catálogo de serviços educacionais e livros didáticos e de literatura infantil e juvenil amplo e diversificado elaborado por Edições SM, e integrado a um projeto que inclui estímulo à formação continuada e a valorização de professores, incentivo à reflexão sobre educação, apoio a projetos socioculturais de diversas instituições, e fomento à leitura e à produção literária. Informação disponível em: <http://www.pluricom.com.br/clientes/grupo-sm/noticias/2009/10>.

profissionais de educação as dificuldades enfrentadas. As razões emanam muito mais de si mesmos e dos próprios filhos do que dos discentes e da estrutura em geral.” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2009, p.12) Assim como apontam Ribeiro e Andrade (2006), os pais apresentam comportamentos passivos e conformistas, sentindo-se comumente culpados pelas dificuldades dos filhos.

Sob outro ponto de vista, Romanelli (2009), ao estudar as camadas populares e sua relação com a escola, identificou que os professores tendem a rotular as famílias mais pobres como não participativas, embutindo aí a generalização de que a culpa é unicamente da desestruturação familiar. Nesta direção, “As famílias consideram que a escola não leva em consideração suas demandas, não acata as reivindicações parentais e, portanto, é a maior responsável por não cumprir sua atribuição de ensinar adequadamente.” (ROMANELLI, 2009, p.372)

Até o momento, as pesquisas apresentadas, tanto em âmbito nacional quanto internacional, permitiram acompanhar a trajetória, os progressos e os limites da pesquisa na temática família-escola e, com isso, trouxeram um breve panorama de diferentes pontos de vista.

Consideram-se, a seguir, as iniciativas que buscam a aproximação destas duas instituições sociais, tomando por pressuposto as políticas escolares, elegendo alguns municípios do estado de Mato Grosso do Sul como recorte geográfico.

2. Aproximação família e escola: revelações de um contexto

Por fazer parte de uma pesquisa em rede “Observatório da educação – Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos”, realizada pela Universidade Federal da Grande Dourados/MS, Universidade Estadual do Ceará/CE e a Universidade de São Paulo/SP, os dados a seguir apresentados foram extraídos da pesquisa da equipe de Mato grosso do Sul.

Neste momento o objetivo foi identificar a existência ou não de iniciativas de políticas escolares que visassem aproximar a família da escola. A metodologia compreendeu análise de documentos emanados da escola, aliada à utilização de questionário fechado, endereçado aos coordenadores pedagógicos.

A amostra foi composta atendendo aos seguintes critérios:

- dentre os cinco municípios do estado de Mato Grosso do Sul que alcançaram maior Ideb em 2007 (a saber: Campo Grande, São Gabriel do Oeste, Aparecida do Taboado, Chapadão do Sul e Naviraí), elegeram-se dois: Aparecida do Taboado¹¹³ e Chapadão do Sul¹¹⁴;
- dentre os cinco municípios do estado de Mato Grosso do Sul que obtiveram maior variação no Ideb, entre 2005 e 2007 (a saber: Bonito, Paranhos, Amambai, Paranaíba e Bela Vista), elegeram-se dois: Amambai¹¹⁵ e Paranaíba¹¹⁶.

A escolha se deu pelas escolas municipais que disponibilizaram uma documentação escolar mais completa acerca do envolvimento dos pais, e, conforme exposto, pelas respostas obtidas por meio do roteiro de entrevista.

Na análise dos documentos da escola de Aparecida do Taboado, verifica-se que o seu Regimento Escolar estabelece prescrições favoráveis à integração família-escola. Dentre suas incumbências estão: a) instituir (à unidade escolar, ao conselho escolar e aos docentes) deveres de articulação com as famílias e com a comunidade, criando processos de integração; b) informar aos pais sobre a frequência e rendimento dos alunos; c) dar a conhecer sobre os procedimentos e elaboração da proposta pedagógica; e d) contribuir para a solução de problemas inerentes à vida escolar, preservando uma convivência harmônica entre pais ou responsáveis legais, professores, alunos e funcionários da escola.

113 Com população de 20.623 habitantes em 2009, com território de 2.750 km², com total de 5 escolas da rede urbana municipal (até a 4ª série, 2006), e Ideb de 4,4 observado em 2007 (IBGE, 2007; Edudata, 2009 Inep, 2009).

114 Com população de 17.293 habitantes em 2009, território de 3.851 km², com 3 escolas da rede urbana municipal (até a 4ª série, 2006), e Ideb de 4,4 observado em 2007 (IBGE, 2007; Edudata, 2009 Inep, 2009).

115 Com população de 34.986 habitantes em 2009, território de 4.202 km², com 5 escolas da rede urbana municipal (até a 4ª série, 2006), e Ideb de 3,9 observado em 2007 (IBGE, 2007; Edudata, 2009 Inep, 2009).

116 Com população de 40.259 habitantes em 2009, território de 5.403 km², com 5 escolas da rede urbana municipal (até a 4ª série, 2006), e Ideb de 3,9 observado em 2007 (IBGE, 2007; Edudata, 2009 Inep, 2009).

Anexo ao regimento, encontra-se um “Relatório de Verificação”, que corresponde a uma avaliação institucional. Segundo seus pontos positivos, “esta escola articula-se com a família, tanto por meio de reuniões bimestrais, como por contato direto entre a direção e o pai/responsável”. O documento explicita que os projetos realizados são os principais meios de articulação entre a escola e a família — os mais eficazes.

A coordenadora afirmou não possuir nenhum projeto intencional de aproximação família e escola, no entanto, adotaram medidas para facilitar o diálogo com os pais, por meio de atendimento, também no período noturno. Os resultados no Ideb são discutidos entre professores, coordenadores e pais. O envolvimento dos pais é mais recorrente até o 5º ano do ensino fundamental, com maior presença das mães.

Dentre os projetos direcionados aos alunos, a escola de Aparecida do Taboado trabalha com a temática da sexualidade; da educação para o trânsito, do resgate de brincadeiras tradicionais. Conforme explicitado, embora não apresente um projeto específico na temática abordada por este trabalho, o projeto “Pirataria é questão de Cidadania” acaba por incidir indiretamente na relação família/escola, uma vez que através de atitudes de respeito-mútuo, solidariedade, ações democráticas os alunos podem manifestar-se fora da escola, atingindo positivamente o espaço de convivência familiar.

O projeto pedagógico da escola Chapadão do Sul, destaca que

A clientela predominante é de classe média baixa em busca de uma situação financeira melhor. Face a isso, encontramos pais com uma jornada intensa de trabalho e, em consequência, filhos administrando sozinhos a própria vida, sem nenhum acompanhamento em casa. Por essa e algumas outras razões adiante enumeradas, os alunos vêm apresentando os seguintes problemas: Ausência de limites; Falta de sentido de família (desagregação familiar); Descrença em uma justiça social e convicção de que ela só é possível de ser obtida pelas próprias mãos; Crescente aumento da agressividade.

Apreende-se ser de conhecimento da escola o distanciamento da família, o que acarreta outros problemas. Os indícios de que o trato pedagógico necessita integrar mais a família e a escola está posto. Uma das metas que o próprio documento traz “[...] é pesquisar a fonte geradora de

graves problemas disciplinares e identificar as causas para que se possa pensar coletivamente em soluções adequadas.”

O Projeto Pedagógico menciona, ainda, as atividades extraclases, palestras e reuniões como oportunidades para suscitar o envolvimento dos pais na vida escolar dos filhos, momentos em que a escola se coloca à disposição para tratar sobre o rendimento e o desempenho escolar dos alunos. Apreende-se que a própria escola entende-se capaz de gerir mecanismos para intentar essa aproximação/integração da comunidade. Entende-se como um processo ininterrupto e lento, que deve ser realizado no dia-a-dia para que mude os hábitos da comunidade escolar num todo.

Segundo a coordenadora, o problema do distanciamento dos pais e responsáveis da vida escolar dos alunos foi um problema bem mais preocupante.

Os documentos coletados revelam que a escola elaborou o Projeto “Datas Comemorativas”, realizado na ocasião das datas festivas, oportunidade em que a escola convidou os pais para contribuírem, participarem da organização, e se relacionarem com os demais familiares dos alunos da escola.

Outras ações realizadas neste sentido foram mencionadas pela coordenadora e diretora adjunta e as iniciativas são de diversas naturezas, a saber: feijoada organizada pela Associação de Pais e Mestres (APM) da escola, realizada na quadra da escola; comemoração do dia dos pais com campeonato de Futsal e a comemoração pelo bom desempenho nos resultados no Ideb.

Nessa escola, os dados revelaram que o trabalho em torno dos resultados deste indicador ainda não se estendeu efetivamente à família, limitando-se aos atores escolares, com pretensão de ampliação à comunidade escolar, em breve.

Com relação à amostra de maior variação no Ideb, a proposta pedagógica da escola de Amambai registra a presença dos pais no seu processo de elaboração. Sua clientela é proveniente de classes com baixo poder aquisitivo, com número significativo da área rural.

No diagnóstico realizado pela unidade escolar, “o baixo envolvimento dos pais com relação ao processo ensino-aprendizagem dos filhos,

assim com a escola” são mencionados enquanto pontos negativos. Dentre seus pontos positivos “o pronto-atendimento aos pais” é uma medida salientada pela escola.

Ainda, no projeto pedagógico da escola de Amambai, ao se pontuarem seus avanços e limites, propõem metas; dentre elas, a elaboração de projetos, reuniões e eventos para maior envolvimento dos pais com a escola; promoção, junto à Associação de Pais e Mestres, de campanhas para aquisição de materiais atualizados para pesquisas bibliográficas, e estudos diversos. A finalidade é de fortalecer a participação da família em todas as ações desenvolvidas, com vistas à melhoria da qualidade de ensino.

Com o foco na melhoria de ensino, os objetivos específicos propõem-se: (a) realizar uma reunião com os pais do 1º ao 5º ano, entregando uma carta de “Recomendações” para viabilizar os conselhos de classe; (b) realizar atividades de gincana para melhor direcionar a participação dos alunos e pais nos projetos de eventos escolares de 1º ao 5º ano;

Com relação ao desenvolvimento e ao fortalecimento da gestão participativa, as metas tendem à elaboração de um cronograma de eventos para os pais, bem como a realização de um evento denominado “Dia da Família na escola”. No entanto, o Regimento desta unidade escolar evidenciou que seu conselho de classe não é constituído por representante de pais, assim, um grave impedimento para a concretização de um espaço deliberativo que agregue a contribuição da família.

A coordenadora apontou que, apesar de os documentos elaborados pela escola apreciarem e atribuírem importância ao envolvimento familiar, seus projetos não trabalham nesta direção. As reuniões de entrega de notas e reuniões pré-agendadas se configuram nos momentos de maior articulação família-escola. A presença dos pais/responsáveis é mais expressiva até o 5º ano do ensino fundamental, fundamentalmente por parte das mães.

Os documentos da escola de Paranaíba demonstram que o distanciamento da família não configura como seu maior problema.

Ainda que o projeto pedagógico normatize a presença dos pais na avaliação institucional — por meio do acompanhamento e apreciação do material didático, do currículo, do sistema de orientação docente, da infraestrutura, da metodologia de ensino, da atuação da equipe pedagógico-

-administrativa, e dos cursos realizados pela equipe escolar – as atitudes de integração familiar são evidenciadas de forma restrita se comparadas às questões de ensino-aprendizagem, foco mais trabalhado pela equipe escolar.

Os projetos são numerosos, atendendo prioritariamente a área das artes, a saber: coral, banda, capoeira, sapateado, dança de salão e folclore. O interesse se delinea pelo desenvolvimento corporal e verbal, socialização, raciocínio e disciplina dentro do ambiente escolar. Importante é o cuidado que os professores mencionam nestas atividades “evitar a apresentação das atividades como mero exibicionismo aos pais”, assim, um verdadeiro comprometimento com a aprendizagem. Considera-se que, indiretamente, estes projetos alcançaram sucesso na aproximação família-escola.

3. Considerações finais

A apresentação das diferentes visões paradigmáticas e metodológicas que constituíram o universo da pesquisa educacional, sobretudo as importadas de contextos norte-americanos e ingleses, buscou proporcionar compreensões introdutórias sobre as principais influências brasileiras.

Nas décadas de 1960 e de 1970 as pesquisas quantitativas, a exemplo do Relatório Coleman, serviram para orientar inicialmente os estudos. No sentido de investigar as relações de desigualdade e as relações de ensino-aprendizagem, encontraram na origem sociocultural dos alunos uma das principais explicações para o fracasso escolar e para a manutenção das desigualdades sociais.

Com conclusões bastante contraditórias e pessimistas, orientadas por modelos funcionalistas, analisando apenas os insumos e os produtos (*input-output*), não consideravam nenhum outro fator como relevante. Provocaram dúvidas em seu campo de pesquisa, impulsionando novas pesquisas, sob o olhar de diferentes metodologias.

Como relação às conclusões de que a escola não fazia diferença na vida dos alunos, a partir dos anos 1980, as abordagens que consideravam as experiências, as representações, e as percepções dos alunos, ou seja, os processos escolares, traçaram novos horizontes.

Ao apreciarem a maneira específica de cada escola trabalhar, de converter seus insumos em resultados relevantes, a pesquisa convalidou a importância da escola na vida dos alunos. Assim, não só as atitudes familiares são relevantes para o sucesso acadêmico, mas, acima de tudo, o modo autônomo do trabalho que a escola realiza. A escola faz a diferença.

No contexto nacional, ao longo da década de 1980, a grande preocupação foi com as altas taxas de repetência, abandono, e evasão. A adoção de políticas de não-reprovação, de distribuição de livros didáticos, de formação docente inicial e continuada e de construção de escolas foram medidas urgentes.

No início dos anos 1990, o Brasil iniciou uma série de reformas curriculares, dentre elas, a tentativa de tornar a avaliação dos sistemas educacionais um dos ícones da política educacional, com vistas a inserir-se no contexto dos grandes Países. Com a criação de vários indicadores, criaram-se no decorrer dos anos, o Saeb, o Ideb, a Prova Brasil, a Provinha Brasil, o Enem, dentre outros.

Instituída pela Lei de Diretrizes e Bases em vigor, a autonomia da escola se configura numa das vantagens para que esta organize seu trabalho a partir de seus reais anseios e limites. A partir de seu próprio repertório de prioridades, carências e possibilidades, as políticas escolares se revelam mais eficazes, alcançando resultados significativos em curto prazo. A escola possui então o poder e o papel de mudar a trajetória do desempenho escolar de seus alunos.

É evidente a importância da presença e de ação dos pais no âmbito escolar, e estas, potencializadas pela escola, merecem atenção especial.

Três das quatro escolas estudadas demonstram preocupação e dificuldade com o trabalho escolar junto à família, no entanto, estes entraves não se convertem em medidas para sua superação.

Este estudo conseguiu verificar que as escolas realizam projetos diversos, no entanto, projetos que tenham por objetivo específico a aproximação familiar são inexistentes. Entende-se que a articulação entre a família e a escola é arma poderosa para lograrem-se satisfatórios resultados escolares, mas isso parece ser ainda algo adormecido.

Referências

- BONAMINO, A. C. (2002). *Tempos de avaliação educacional: o Saeb, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet.
- COLEMAN, J. S. (2008). Desempenho nas Escolas Públicas. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Orgs.), *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 26-32.
- CONSELHO CONSULTIVO CENTRAL PARA EDUCAÇÃO (INGLATERRA). PLOWDEN REPORT. (2008). O lar, a escola e a vizinhança. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Orgs.), *Pesquisa em Eficácia Escolar: Origem e Trajetórias*. GAME/FAE/UFMG, p.67-73.
- EDUTADA. (2009). Sistema de Estatísticas Educacionais. *Estabelecimentos de Ensino*. Disponível em : < <http://www.edutabrazil.Inep.gov.br/>> . Acesso em: 19 de ago.
- IBGE. (2009). SIDRA/Banco de Dados Agregados. *Censo Demográfico e Contagem da População*. Disponível em: < <http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/default.asp>> . Acesso em: 12 de jun.
- INEP. *Ideb: resultados e metas*. (2010). Disponível em: < <http://ideb.Inep.gov.br/Site/>>. Acesso em: 15 mar.
- MADAUS, G. F.; AIRASIAN, P.; KELLAGHAN, T. (2008). Insumos escolares, processos e recursos. . In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Tradução: Viamundi Idiomas e Traduções; Cleusa Aguiar Brooke; Rômulo Monte-Alto – Belo Horizonte: Editora UFMG. Seção 2. Leitura 08. p. 112-141.
- MAFRA, L. de A. (2010). A sociologia dos estabelecimentos escolares: passado e presente de um campo de pesquisa em re-construção. In: NOGUEIRA, M. A. et. al. (Orgs.). *Família & escola: trajetória de escolarização em camadas médias e populares*. Petrópolis, RJ: Vozes, p.109-136.
- MORTIMORE, P; et. al. (2008). A importância da escola: a necessidade de se considerar as características do alunado. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Tradução: Viamundi Idiomas e Traduções; Cleusa Aguiar Brooke; Rômulo Monte-Alto – Belo Horizonte: Editora UFMG. Seção 2. Leitura 12. p. 187-215.
- NOGUEIRA, C. M. M.; NOGUEIRA, M. A. (2002). A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. *Educação & Sociedade*, 23 (78), 15-35.
- OLIVEIRA, R. P. de; ARAÚJO, G. C. de. (2005). Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, n. 28, p. 5-23, jan/fev/ mar/abr.
- SOARES, J. F. (2007). Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. *Caderno de Pesquisa* [online]. 2007, v. 37, n.130, p. 135-160. ISSN 0100-1574. doi: 10.1590/S0100-15742007000100007.

SOARES, J. F.; COLLARES, A. C. M. (2006). Recursos familiares e o desempenho cognitivo dos alunos do ensino básico brasileiro. *Dados* [online], v. 49, n.3, p. 615-650. ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52582006000300007.

ROMANELLI, G. (2010). Questões teóricas e metodológicas nas pesquisas sobre família e escola. In: ZAGO, N.; CARVALHO, M.P.; VILELA, R.A.T. (orgs.). *Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em sociologia da educação*. RJ: DP&A.

_____. (2009). Pais , filhos, alunos: famílias de camadas populares e a relação com a escola. In: PINHO, S. Z. de (Org.). *Formação de educadores: o papel do educador e sua formação*. Unesp: São Paulo, p.371-408.

_____. (2010). Famílias de camadas médias e escolarização superior dos filhos: o estudante trabalhador. In: NOGUEIRA, M. A. et. al. (Orgs.). *Família & escola: trajetória de escolarização em camadas médias e populares*. Petrópolis, RJ: Vozes.

WERLE, F. O. C. (2003). *Conselhos Escolares — Implicações na Gestão da Escola Básica*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

ZAGO, N. (1998). Realidades Sociais e Escolares e Dinâmica Familiar nos meios populares. *Cadernos de Psicologia e Educação Paidéia*, 8 (14/15), 63-73.

ZAGO, N. (2010). Processos de escolarização nos meios populares: as contradições da obrigatoriedade escolar. In: ZAGO, N.; CARVALHO, M.P.; VILELA, R.A.T. (Orgs.). *Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em sociologia da educação*. RJ: DP&A.

FINALIZANDO

Dirce Nei Teixeira de Freitas
Alaíde Maria Zabloski Baruffi
Giselle Cristina Martins Real

Os textos apresentados descreveram e analisaram cenários municipais dos estados de São Paulo, Ceará e Mato Grosso do Sul, caracterizando redes escolares municipais e apontando fatores que podem ter concorrido para que elas registrassem os mais elevados resultados no Ideb 2007 ou as variações mais positivas desse Índice de 2005 para 2007, especificamente nos anos iniciais do ensino fundamental. As constatações se baseiam em dados empíricos, coletados *in loco* nos anos de 2009 e 2010, e em dados secundários obtidos em bases oficiais (Inep, IBGE, Ipea e outros).

O estudo dos cenários paulistas de Indaiatuba, Sumaré e São José dos Campos pôs em evidência um conjunto de fatores com potencial para explicar os bons resultados no Ideb 2007 obtidos pelas respectivas redes escolares municipais. Esse conjunto abarca favoráveis condições socioeconômicas dos municípios, existência de política educacional municipal orientada para a melhoria da qualidade da educação, práticas de gestão da rede e do ensino, condições infraestruturais das Secretarias de Educação e das escolas.

Na esfera da política educacional municipal destacam-se os seguintes fatores:

- continuidade da política educacional;
- alto atendimento às demandas de educação infantil;
- fixação dos docentes nas escolas, evitando rodízios e faltas de professores;
- políticas de formação continuada de profissionais com caráter permanente.

Na esfera da gestão da rede, da escola e do ensino os principais fatores são

- equipes gestoras com clareza de suas metas e ações na relação com os objetivos da política educacional;
- planejamento contínuo com base em instrumentos compartilhados na rede;
- unidade de procedimentos na rede;
- utilização dos resultados da avaliação educacional e no Ideb como um fator de monitoramento da qualidade do ensino;
- acompanhamento da aprendizagem e do desempenho dos alunos associada à identificação de necessidades formativas dos professores e ao trabalho de orientação, feito nas escolas, pelos coordenadores pedagógicos;
- apoios pedagógicos aos alunos.

No tocante à infraestrutura, destacam-se a

- boa infraestrutura da Secretaria e das escolas;
- capacidade administrativa e pedagógica da Secretaria;
- existência e uso das tecnologias da informação e da comunicação nas escolas.

Estudos temáticos sobre os indicadores aprovação e desempenho cognitivo em componentes curriculares avaliados, gestão e financiamento, realizados nas redes escolares cearenses, trouxeram, entre outras, as seguintes constatações:

- crescente importância atribuída ao Ideb pelos gestores de redes e de escolas;
- predominância de ganhos obtidos na proficiência em Língua Portuguesa e Matemática sobre a elevação das taxas de aprovação;
- indícios de redução do currículo aos conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática, objetivando o alcance das metas do Ideb;
- ritmo de evolução do Ideb nos cinco anos iniciais do ensino fundamental mais acentuado do que o realizado no quatro anos finais, sendo ainda desconhecidas as variáveis explicativas desse fato;
- relação nem sempre consistente entre maior aporte de recursos e melhoria dos serviços educacionais;
- ausência dos requisitos eficiência e eficácia dos gastos públicos, dificultando a implantação de uma política de *accountability* nos moldes propostos pelo Mec, penalizando os municípios mais pobres e frágeis.

Os trabalhos referentes aos cenários sul-mato-grossenses trazem

uma visão de conjunto das dez redes escolares municipais observadas na pesquisa e também resultados de investigação de fatores específicos.

Embora os cenários observados nesse estado evidenciem que são imprescindíveis esforços na resolução de problemas persistentes — infra-estruturais (principalmente rede física e quadros profissionais qualificados), de acesso (à educação infantil e ao ensino fundamental), de fluxo e de aprendizagem — em todos eles foram identificados fatores que podem ter concorrido para os avanços no Ideb de 2007.

A análise de fatores de contexto, por meio de procedimentos de cotejamento de dados dos municípios e redes escolares da amostra, evidenciou que

- o fator econômico-financeiro, analisado em termos de PIB *per capita* e elevação de gastos com educação, não parece ser fator que possa explicar, sozinho e consistentemente, os ganhos no Ideb registrados pelos municípios da amostra;
- a melhoria de indicadores sociais registrada na década de 1990 — beneficiada com possíveis avanços na primeira década dos anos 2000 ainda não confirmados, dada a falta de dados atualizados, mas destacados pelos entrevistados — pode ter concorrido para a melhoria da educação municipal nos anos 2000, o que explica, em parte, os avanços das redes escolares no Ideb de 2007 e 2009;
- a menor complexidade político-administrativa municipal, evidenciada na menor complexidade das alianças partidárias que dão base ao Executivo local, parece ter relação positiva com o Ideb, embora esse seja um dos fatores pouco frequentes na amostra;
- a relevância atribuída à educação no contexto da administração pública municipal e o acesso do dirigente educacional nos círculos de tomada de decisão político-administrativa parecem também ter relação positiva com o Ideb, não sendo, porém, fator presente na maior parte das redes da amostra;
- a existência de equipamentos culturais pareceu ser um dos fatores favoráveis no caso específico do município de Campo Grande.

Na amostra sul-mato-grossense, os fatores positivos mais frequentemente encontrados foram

- o potencial econômico do município;
- os seus indicadores sociais em elevação;
- o investimento público crescente na educação municipal;

- o avanço na institucionalização da rede escolar municipal;
- as políticas de melhoria de instalações e equipamentos, de formação docente e de melhoria da gestão escolar;
- o acompanhamento sistemático dos resultados escolares após 2007.

Similaridades e diferenças configuram cenários particulares nos quais não encontramos um mesmo conjunto de fatores de contexto que possa explicar, em todos os casos da amostra, a evolução do Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental.

No que diz respeito às políticas educacionais municipais, foram encontradas apenas três que são contempladas e que recebem destaque em todas as redes escolares da amostra, podendo ser consideradas fatores explicativos, entre outros, dos resultados no Ideb das redes, embora não saibamos em que extensão, intensidade e ritmo. São eles:

- política voltada à resolução de problemas de infraestrutura, possibilitando melhoria de condições de oferta e atendimento educacionais;
- política de melhoria da qualificação inicial e continuada dos professores, esta última crescentemente orientada pelas informações propiciadas pelas avaliações e monitoramento educacionais, bem como pelos programas do Mec;
- políticas de melhoramento da gestão escolar que ampliam o suporte pedagógico (coordenação pedagógica, principalmente) e propiciam a articulação entre escolas e Secretarias Municipais de Educação, o monitoramento de resultados do ensino, assim como o funcionamento regular das Associação de Pais e Mestres.

Políticas raras no conjunto da amostra foram identificadas como também relevantes para explicar os resultados no Ideb em redes nas quais foram encontradas, a saber:

- política de melhoria salarial nas redes de São Gabriel do Oeste e de Paranhos;
- política de expansão do atendimento na educação infantil, principalmente na creche, nas redes de Amambai e São Gabriel do Oeste;
- política de promoção do acesso e da permanência escolar nas redes de Naviraí, Amambai e Paranhos;
- política de adequação da organização do ensino a demandas específicas nas redes de Amambai (população indígena e deficientes),

Paranhos (população indígena) e Paranaíba (população rural).

As políticas escolares voltadas à melhoria no Ideb, segundo os entrevistados nas redes municipais, estão centradas no desenvolvimento de projetos de atendimento complementar ao aluno, no contra turno escolar, contemplando o reforço escolar e os estudos de recuperação. Todavia, o estudo de Freitas, Velasco e Souza (2010) constou que as providências escolares de apoio pedagógico a alunos com aproveitamento escolar insatisfatório são predominantemente modalidades comuns de atendimento complementar ao realizado em sala de aula, quais sejam: conversa com o aluno, atendimento individual pelo professor, atendimento pelo coordenador pedagógico e salas de recursos. Entre as providências externas foram destacadas a busca de auxílio junto às famílias e a diversos profissionais da área médica (psicólogos, fonoaudiólogos, clínicos gerais, neurologistas) e da assistência social.

O conjunto de investigações vinculadas, realizadas pelos mestrandos a partir de estudo de fatores específicos, trouxe evidências complementares também com potencial para explicar os resultados das redes escolares municipais sul-mato-grossenses no Ideb de 2007, quais sejam:

- as características subsidiária, coordenadora e democrática das políticas municipais presentes em diferentes graus nas redes;
- a interiorização da educação superior, por meio da UEMS, que concorreu para a formação em nível superior de professores componentes dos quadros profissionais das redes observadas;
- a ênfase na formação continuada assegurada por meio de adesão a programas propiciados pelo Mec.
- a política educacional voltada à avaliação e ao monitoramento educacional articulados à formação continuada de professores encontrada na rede escolar de Campo Grande;
- o acompanhamento sistemático do rendimento das escolas ao longo do ano escolar pelas Secretarias Municipais de Educação;
- o acompanhamento pedagógico do ensino realizado rotineiramente pelos coordenadores pedagógicos das escolas;
- a oferta de atendimento escolar complementar (no contra turno) a alunos com aproveitamento escolar insatisfatório (reforço escolar, recuperação, projetos de formação e enriquecimento curricular).

Mas, esses estudos também evidenciaram fatores que mostraram

não ter potencial para explicar os bons resultados das redes no Ideb 2007, a saber:

- a atuação dos Conselhos Escolares, cujo fortalecimento não tem sido foco da gestão escolar e municipal;
- o uso das avaliações externas em larga escala (nacional e estadual) nas redes municipais observadas, com exceção de Campo Grande, ainda aparece de forma reduzida, somente ganhando impulso com a introdução do Ideb no ano de 2007;
- a articulação entre família e escola, que se mostrou dentro dos padrões tradicionais, sendo escassas as iniciativas da escola no sentido de promovê-la.

Embora os cenários observados sejam heterogêneos do ponto de vista da dimensão (redes de diferentes portes), socioeconômico, político, cultural, educacional e outros, a pesquisa apontou que são múltiplos os fatores que interagem nas redes e podem estar associados aos progressos nos resultados escolares expressos no Ideb. Diferenças e semelhanças entre as redes escolares sugerem que formuladores de políticas, gestores e avaliadores educacionais, de um lado, levem na devida conta as singularidades e, de outro, estimulem interações. Aos pesquisadores em educação, reafirma-se o desafio de gerar e difundir conhecimentos, criando pontes entre a Universidade e as redes/escolas públicas de educação básica.

O desafio de qualificar a educação escolar propiciada no País certamente não prescinde de políticas congruentes a um só tempo com as peculiaridades das diversas realidades e a universalidade do compromisso da efetivação do direito de todos à educação. Nessa direção precisa avançar o próprio monitoramento educacional, o engajamento local (da escola, da rede, da administração municipal), como também a coordenação de esforços dos diversos atores (principalmente governantes, dirigentes, gestores, educadores) e dos recursos procedimentais, entre outros.

O que a pesquisa deixou inequivocamente claro é que a prestação educacional pela instância municipal tem diante de si enormes desafios de desenvolvimento, reclamando equacionamentos complexos e interrelacionados que envolvem múltiplas dimensões da realidade. Ela demanda acionamentos institucionais federativos para produção e sustentação de direcionamentos e condições socialmente consequentes.

OS AUTORES

Pesquisadores docentes:

Alaíde Maria Zabloski Baruffi. Graduada em Pedagogia, com mestrado e doutorado em educação pela UFMS e USP, respectivamente. Atualmente é professora associada da Universidade Federal da Grande Dourados, atuando na graduação e na pós-graduação. Participa do Grupo de Pesquisa “Estado, Política e Gestão da Educação” – GEPGE. Tem experiência na área de Educação com ênfase em Formação de Professores e Prática Pedagógica.

Cristiane Machado. Graduada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, com mestrado e doutorado pela UNICAMP e USP, respectivamente. Atualmente é Assessora na Secretaria Municipal de Educação de Guarulhos. Atua nas áreas de política, gestão e avaliação educacionais, formação de professores, formação para gestores públicos e política pública para infância e juventude.

Dirce Nei Teixeira de Freitas. Graduada em Pedagogia, com mestrado e doutorado em educação pela UFMS e USP, respectivamente. Exerce as atividades de magistério superior desde 1996. Atualmente é professora adjunta da Faculdade de Educação da UFGD, atuando na graduação e na pós-graduação. Líder do Grupo de estudos e pesquisas Estado, política e gestão da educação – Gepge. Estuda e pesquisa política, gestão, planejamento e avaliação da educação básica.

Eloisa Maia Vidal. Graduada em Engenharia Elétrica e Filosofia, doutora em Filosofia e História da Educação (PUC/SP). Professora Titular da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Pesquisadora do CNPq. Secretária da Educação Básica do Ceará (2003 - 2005). Coordenadora do Projeto Observatório da Educação no estado do Ceará.

Giselle Cristina Martins Real. Graduada em Pedagogia e em Direito com mestrado e doutorado em educação pela UFMS e USP, respectivamente. Atualmente é professora adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, atuando na graduação e na pós-graduação. Tem experiência na área de educação, com ênfase em Política Educacional, atuando principalmente com os temas avaliação e educação superior.

Ocimar Munhoz Alavarse. Graduado em Pedagogia pela Universidade Federal de São Carlos-SP, com mestrado e Doutorado em Educação pela USP. Atualmente é professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, atuando principalmente nos seguintes temas: ciclos, progressão continuada, avaliação educacional e gestão educacional.

Romualdo Luiz Portela de Oliveira. Graduado em Matemática-Licenciatura, com mestrado, doutorado em Educação e Livre Docência, todos realizados na USP. Realizou estágio de pós-doutoramento na Universidade de Cornell. Foi consultor do Laboratório Latino Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), Orealc-Unesco, Santiago do Chile. Atualmente é professor Titular no Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação, da USP. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas educacionais, financiamento da educação, avaliação educacional, administração escolar e direito à educação. Coordenador do GT Estado e Política Educacional da Anped (1993-1996), atualmente é pesquisador do CNPq.

Sandra Maria Zákia Lian Sousa. Graduada em Pedagogia, com mestrado e doutorado em Educação pela PUC-SP e USP, respectivamente. Atualmente é professora colaboradora da Universidade de São Paulo e professora do mestrado em Educação da UNICID. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política, Planejamento e Avaliação Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: política educacional, avaliação educacional, avaliação escolar e ensino.

Sofia Lerche Vieira. Graduada em Engenharia Eletrônica (UFPB/PB), com doutorado em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora da Universidade Estadual do Ceará. Coordenadora do Projeto Observatório da Educação no estado do Ceará.

Pesquisadores discentes:

Aline da Silva Nicodemo. Graduação em andamento em Pedagogia pela Faculdade de Educação da USP.

Andréia Vicência Vitor Alves. Graduada em Pedagogia, com especialização e mestrado em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados. Atualmente é professora no curso de Pedagogia da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Participa do Grupo de Pesquisa Estado Política e Gestão da Educação (Gepge) – UFGD Atua principalmente nos seguintes temas: política educacional, qualidade do ensino, Gestão Educacional e Planejamento.

Cláudia Oliveira Pimenta: Graduada em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente é mestranda em educação na USP.

Luciene Ferreira Martins Rocha. Graduada em Pedagogia com especialização e mestrado em educação pela UFMS e UFGD, respectivamente. Professora do quadro permanente da Secretaria de Educação Municipal de Dourados-MS, atualmente é coordenadora pedagógica escolar. Participa do Grupo de Pesquisa Estado Política e Gestão da Educação – Gepge da UFGD. Estuda e pesquisa os seguintes temas: formação continuada de professores e gestão pedagógica.

Nathalia Cassettari. Graduada em Pedagogia pela Universidade de São Paulo e mestrado em Educação pela USP. Tem experiência na área de educação, atuando principalmente nos seguintes temas: política educacional, qualidade da educação remuneração de professores, avaliação de professores, qualidade docente e trabalho docente.

Nataly Gomes Ovando. Graduada em Pedagogia com habilitação em Educação Infantil e Anos Iniciais com mestrado em Educação, ambos pela Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD. Participa do Grupo de Pesquisa Estado Política e Gestão da Educação – Gepge da UFGD. Atua principalmente nos seguintes temas: educação básica, qualidade de ensino, avaliação educacional e direito à educação.

Antonio Nilson Gomes Moreira. Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Ceará. Diretor da Diretoria de Planejamento da Secretaria de Educação de Maracanaú-CE. Presidente do Conselho Municipal de Educação de Maracanaú.

Simone Estigarribia de Souza. Graduada em Pedagogia, com mestrado em educação pela Universidade Federal da Grande Dourados. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em educação infantil e ensino fundamental. Participa do Grupo de Pesquisa Estado Política e Gestão da Educação – Gepge da UFGD. Atua principalmente nos seguintes temas: política educacional, qualidade do ensino, direito à educação.

Valter Acássio de Mello. Graduado em História pela UFMS. Especialização em Metodologia do Ensino e mestrado em Educação pela UFGD. Atualmente é técnico de nível superior, secretário acadêmico da UEMS.

Vanda Mendes Ribeiro. Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Goiás e mestrado em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas. Atualmente é Doutoranda em Educação na USP. Atuou como consultora junto ao Mec (Seb) e Inep. A experiência na área da educação tem ênfase nos seguintes temas: sistemas municipais de educação, qualidade da educação, planejamento e avaliação.

Vanessa Ramos Ramires. Graduada em Pedagogia com mestrado em Educação pela UFGD. Participa do Grupo de Pesquisa Estado, Política e Gestão da Educação – Gepge. Atualmente é Técnica de Nível Superior do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Ponta Porã, MS. Atua principalmente na temática política educacional com enfoque nas ações intra-escolares de aproximação família-escola.

O GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISAS ESTADO, POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO (GEPGE)

O Gepge foi criado no ano 2000, no *Campus* de Dourados da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), sob a denominação “Grupo Reflexão e Memória — estudos e pesquisas educacionais” (GRM), quando sua atuação contemplava os temas política, gestão e história da educação. Com o desmembramento daquele *Campus* da UFMS e criação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), no ano de 2005, o então GRM vinculou-se a esta Instituição. No ano de 2008, já no âmbito da Faculdade de Educação (Faed), o Grupo reorganizou-se, adotando a atual denominação e passando a atuar em duas linhas de pesquisa: Estado, planejamento e avaliação educacional e Política e gestão da educação.

Desde o ano de 2009, o Gepge conta com seis docentes pesquisadores, dos quais cinco atuam junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação/UFGD. Congrega discentes pós-graduandos e graduandos, egressos de graduação e pós-graduação e técnico dos quadros da UFGD.

O Gepge tem por finalidades:

- propiciar estudos e promover a pesquisa em educação nas especialidades políticas públicas de educação, gestão de sistemas, redes e unidades educacionais, planejamento e avaliação da educação básica e educação superior;
- difundir o conhecimento científico e a informação nas referidas especialidades;
- analisar, avaliar e divulgar a produção do próprio Grupo nas suas linhas de pesquisa;
- promover o interesse pela pesquisa educacional;
- dar sustentação ao PPGEduc da UFGD.

O coletivo interage com graduandos de outras Instituições de Educação Superior (IES) e profissionais das redes públicas de educação básica no

espaço específico destinado à formação inicial de pesquisadores nas especialidades de atuação do Grupo, bem como em suas atividades de extensão.

A coordenadoria do Grupo é exercida por meio de líder e vice-líder de um comitê com funções deliberativas composto pelos pesquisadores vinculados à Faed/UFGD e uma equipe executiva integrada por um pesquisador, um técnico da Faed e um discente mestrando.

O Gepge se organiza em subgrupos de trabalho, conforme segue:

- subgrupos de estudos temáticos, compostos pelo docente pesquisador e seus orientandos de graduação e pós-graduação;
- subgrupos de pesquisas, constituídos pelo coordenador do projeto, pesquisadores colaboradores, discentes da pós-graduação e da graduação.
- subgrupo de formação, que congrega todos os componentes do GE-PGE, sendo aberto à participação de pessoas interessadas nos temas tratados pelas linhas de pesquisa do Grupo, com atenção especial aos interessados em estudos pós-graduados.

Essa organização do Grupo está representada pelos quatro círculos a partir do centro da figura 01.



Figura 01

Na sua primeira década de existência, o Gepge se consolidou como espaço de formação inicial em pesquisa, por meio da interação entre seus componentes e participantes externos. Interação essa propiciada por estudos e debates sobre temas emergentes em políticas educacionais, círculo de leituras, estudos teóricos, palestras, socialização de produções discentes e docentes, discussão de pesquisas.

O subgrupo de formação se constituiu, ao longo da primeira década, na face mais visível do Gepge. É nesse espaço que se fortaleceu uma coletividade comprometida com a indissociação entre pesquisa, ensino e extensão em

educação, bem como com a aquisição de condições mais propícias ao estudo, à pesquisa, à interação acadêmica.

As atividades do Grupo, inicialmente com frequência bimestral, passaram a mensal, depois semanal (de 2008 a 2010), retornado a mensal (em 2011). Para isso, foi importante o engajamento dos docentes pesquisadores e dos discentes, além dos aportes institucionais.

Entre as diversas realizações do Gepge, provavelmente as mais fecundas estejam no plano intersubjetivo e das subjetividades dos envolvidos, sendo, portanto, pouco evidentes embora declaradas e manifestas na trajetória acadêmica e profissional. O próprio crescimento e desenvolvimento do Grupo e a sua atuação continuada são indicadores da sua relevância institucional e social.

Na pesquisa, o Gepge executou, nesses dez anos, três projetos integrados pelos seus docentes pesquisadores, participou de dois projetos sob coordenação geral de pesquisadores da USP (um com fomento da Unesco e outro da Capes/Inep) e um da UnB (com fomento das IES). Foram executados vários projetos isolados e vários docentes pesquisadores participam em projetos junto a outras Universidades (UFMS, UCDB, UEMS, UFU). Todos os projetos incluíram graduandos por meio da Iniciação Científica (com bolsa e voluntária) e de Trabalho de Graduação e, desde 2008, passou a envolver também mestrands. Alguns projetos envolveram profissionais de outras IES (UEMS e UFMS) e da Secretaria Municipal de Educação de Dourados.

A produção resultante dessas pesquisas foi divulgada em eventos locais, regionais, nacionais e internacionais da área, com publicação em seus anais. Gerou publicação em periódicos e coletâneas. Cinco dos seis pesquisadores docentes obtiveram titulação de doutorado após 2004 – três publicaram livros com base em suas teses.

Ao comemorar os seus dez anos, o Gepge dá origem a novos grupos de pesquisa, preservando sua articulação com eles. Além de voltar a ter uma dimensão mais adequada, chegou a quase 50 componentes, o Grupo contribui para a geração de novas condições de pesquisa na Faed que sejam favoráveis à consolidação do Programa de Pós-Graduação em Educação.

Dirce Nei Teixeira de Freitas
Líder do GEPGE

Giselle Cristina Martins Real
Vice-Líder do GEPGE

