

2

A Reforma do Estado e novos desafios para a gestão educacional

No presente capítulo trato da Reforma do Estado brasileiro e das principais mudanças decorrentes dela, em especial, no âmbito da gestão educacional. Primeiramente, mostro como foi a mudança de um Estado com características mais centralizadoras e autoritárias para outro com bases mais democráticas e descentralizadas. A partir daí, analiso algumas questões significativas para a gestão educacional, a saber: regime de colaboração, descentralização, financiamento da educação e qualidade da gestão. E também as relações entre democratização e qualidade, equidade, formação docente e participação social.

2.1

O período ditatorial e redemocratização no Brasil: mudanças na educação

Desde o golpe militar, em 1964, o Brasil viveu durante cerca de vinte anos sob um regime autoritário, no qual as relações entre as diversas instâncias administrativas eram marcadamente hierárquicas. Nesse contexto, o governo federal centralizava não só o poder administrativo como também, os recursos financeiros e a definição e operacionalização das políticas sociais.

De acordo com as formas de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais, eles podem ser classificados como Estados federativos ou como Estados unitários. Nos Estados federativos, o governo é dividido verticalmente, e diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território. O governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições. Nos Estados unitários, apenas o governo central concentra autoridade política (pelo voto), fiscal (pela centralização dos recursos dos impostos) e militar (pelo comando das forças armadas do país) (ARRETCHE, 2002). Nessa perspectiva, segundo Arretche (1999), as relações intergovernamentais do Estado Brasileiro, à época do regime de exceção, lembravam mais um Estado unitário do que um Estado federativo.

No Brasil, durante os governos militares, governadores e prefeitos eram selecionados por eleições indiretas (indicação da cúpula militar), tinham escassa autonomia fiscal e nenhuma autoridade sobre suas bases militares. Foi dentro

desse modelo de Estado que se consolidou o Sistema Brasileiro de Proteção Social, caracterizado pela centralização financeira e administrativa. Nele, cabia aos estados e municípios o papel de agentes da expansão da União e a execução local de políticas formuladas centralizadamente, levando o planejamento no plano local a restringir-se à formulação de projetos para a solicitação de recursos para o governo federal.

A educação foi fortemente influenciada por este contexto: a gestão do ensino era altamente centralizada e burocratizada, os municípios e as escolas não tinham autonomia financeira ou pedagógica, devendo limitar-se a seguir as propostas e diretrizes traçadas por instâncias superiores e a receber delas os recursos necessários.

Ao final dos anos 70, no entanto, o regime militar foi perdendo força e houve grande pressão popular, através de movimentos de diversos setores da sociedade que exigiam a volta da democracia ao país. No início dos anos 80, o Brasil passou a viver um período de redemocratização, com a reorganização da sociedade civil e a volta das eleições diretas para governadores (1982) e para presidente (1989). Em 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal (CF/88), um marco importante neste processo e que expressava muitos dos direitos reivindicados pela sociedade até então.

A democratização e a descentralização fiscal da CF/88 alteraram as características das relações intergovernamentais. Governadores e prefeitos passaram a ter a autoridade baseada no voto popular direto e aumentaram sua autoridade sobre os recursos fiscais. A autoridade política de cada nível de governo (inclusive dos municípios) passou a ser soberana e independente das demais, criando-se, assim, as bases institucionais para um Estado federativo (ARRETCHE, 1999, p. 114).

Ao longo dos anos 80, o Brasil recuperou suas bases federativas e, nos anos 90, implementou um extensivo programa de descentralização. Assim, os processos de recuperação do federalismo e de promoção da descentralização resultaram de um mesmo movimento histórico – a negação do autoritarismo e da centralização deixada pela ditadura militar. Mas os dois processos não estão necessariamente vinculados. A descentralização diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo e está pautada na transferência de recursos e delegação de funções, e independe de autonomia política e fiscal

(ARRETCHE, 2002). Ela pode ser entendida como um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos, reestruturando e redefinindo suas relações. Arretche aponta que, hoje, a maioria dos países federativos é descentralizada, mas que isso não é uma norma e exemplifica:

No início dos anos de 1990 no Brasil, por sua vez, as instituições políticas federativas já estavam plenamente instauradas, ao passo que a gestão de políticas públicas — particularmente na área social — continuava centralizada, isto é, o governo federal — em virtude do legado do regime militar — continuava responsável pela gestão e pelo financiamento das políticas de saúde, habitação, merenda escolar, livro didático, assistência social, etc (ARRETCHE, 2000, p. 04).

No âmbito educacional, as reivindicações dos anos 80 exigiam o aumento da democratização do acesso ao ensino fundamental, a permanência dos alunos na escola e a democratização da gestão escolar, assim como a autonomia financeira, pedagógica e administrativa dos sistemas de ensino e das escolas. Segundo Bastos (1999), um amplo movimento da sociedade em geral, e especificamente dos trabalhadores em educação, da população e das lideranças de alguns partidos de esquerda, conseguiu articular, nas décadas de 1970 -1980, o esboço de um projeto político cujas estratégias e práticas tinham por objetivo garantir a participação da população nas decisões da administração pública. Esses profissionais também faziam um “*esforço de ruptura com o pensamento tecnicista*” (MEC, 2006, p.11), que predominava na área até então.

Esse projeto era favorável à descentralização administrativa, pois acreditava que, através dela, as comunidades beneficiadas poderiam estabelecer suas prioridades e controlar melhor os recursos disponíveis, tornando o processo mais transparente e a gestão mais eficiente (CASTRO e MENEZES, 2002). A descentralização também era defendida pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial¹, como um caminho para a desburocratização do Estado e abertura a novas formas de gestão (SOUZA e FARIA, 2004, p. 927). Esses organismos defendem a autonomia gerencial das unidades escolares e a busca de melhorias nos índices de produtividade dos sistemas públicos de ensino.

No âmbito legal, a CF/88 foi a primeira lei a estabelecer, como princípios para a organização dos seus sistemas de ensino, a descentralização e o regime de

¹ Outros exemplos de organismos internacionais com presença na área educacional são: o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD).

colaboração entre os três entes federativos: União, Estados e Municípios (SOUZA e FARIA, 2003). Desde então, essas iniciativas começaram a ser implementadas, caracterizando o processo de Reforma do Estado no Brasil, que teve a descentralização como base para as mudanças.

No decorrer dos anos 90, dois marcos legais estabeleceram a descentralização do sistema educacional, via regime de colaboração entre União, Estados e Municípios: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/96 e a Emenda Constitucional - EC 14/96². É oportuno lembrar que atual LDB foi um projeto gestado no Ministério da Educação (MEC) e aprovado com a relatoria do senador Darcy Ribeiro, em detrimento de outra proposta que havia sido encaminhada pela Câmara dos Deputados e que tinha em seu texto a contribuição de múltiplos setores educacionais e sociais (GROSSI, 1997). Assim, o texto aprovado não contempla algumas dimensões importantes do ideário defendido, à época, por representantes situados “à esquerda” no campo educacional. A lei priorizou o ensino fundamental e foi marcada pelo princípio da descentralização e pela idéia de se implantar uma administração gerencial nos serviços públicos. Quanto a este último aspecto, no âmbito acadêmico, estudos apontaram a importância da dimensão gerencial na administração da educação para o alcance de melhores resultados educacionais. Xavier (1996) aponta que os resultados dos estudos sobre as escolas eficazes mostraram que a dimensão gerencial é crucial para um adequado desempenho escolar. Segundo o autor:

Tem-se mostrado essencial garantir aos profissionais da educação modernas habilidades gerenciais, centradas na qualidade, paralelamente ao conhecimento técnico específico para o desempenho das funções” (1996, p.08).

Dentro desta lógica, alguns fatores apontados como fundamentais para a gestão dos sistemas de ensino são: o comprometimento político do dirigente, a busca por parcerias, a valorização dos profissionais da educação, a gestão democrática, o fortalecimento e modernização da gestão escolar, e a racionalização e a produtividade do sistema educacional. Esses fatores favorecem a participação dos gestores de forma mais definida, com avaliação e responsabilização sobre os resultados escolares, descentralização das ações, e

² EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 14 DE 13 DE SETEMBRO DE 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

valorização da produtividade, da eficiência e do desempenho (XAVIER, 1996). Esses elementos foram incorporados, em parte, pela LDB, que privilegiou: a redistribuição dos recursos, a descentralização das ações, a democratização da participação e a instituição de sistemas de avaliação para o Ensino Fundamental, Médio e Superior.

No título IV, que trata da Organização da Educação Nacional, a LDB estabelece o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios. A lei definiu que, prioritariamente, os Municípios devem atuar no ensino fundamental e na educação infantil, e que os Estados e o Distrito Federal devem atuar nos ensinos fundamental e médio. À União cabe o financiamento das instituições de ensino públicas federais e a função redistributiva e supletiva dos recursos.

No seu artigo 9º, a lei aponta como atribuições da União, em colaboração com os Estados e Municípios, a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), o estabelecimento de diretrizes curriculares para a educação básica e a implementação de um sistema nacional de informações e de avaliação educacional. E define como atribuições específicas da União: a organização do Sistema Federal de Ensino; a assistência técnica e financeira a Estados, DF e Municípios; a autorização, o reconhecimento, o credenciamento, a supervisão e a avaliação de cursos superiores e instituições de ensino do seu sistema; e a elaboração de normas gerais para a pós-graduação.

O artigo 10º da LDB estabelece que os Estados devem incumbir-se de organizar o Sistema Estadual de Ensino; oferecer ensino fundamental e médio; definir formas de colaboração com municípios na oferta do ensino fundamental; elaborar planos educacionais integrando ações dos municípios; autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar cursos superiores e instituições de ensino do seu sistema; baixar normas complementares para o seu sistema; oferecer transporte escolar para alunos da rede estadual; e realizar ações supletivas e redistributivas entre seus municípios.

As atribuições dos Municípios, estabelecidas no artigo 11º, são: organizar o Sistema Municipal de Ensino (integrando-o às políticas e planos da União e dos Estados); exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; autorizar, credenciar e supervisionar instituições de ensino do seu sistema; baixar normas

complementares para o seu sistema; oferecer ensino fundamental e educação infantil; e oferecer transporte escolar para alunos da rede municipal.

O regime de colaboração brasileiro, de acordo com a legislação que o estabeleceu, pressupõe ações conjuntas entre União, Estados e Municípios, para a divisão das responsabilidades pela oferta do ensino fundamental, o planejamento educacional, a superação de decisões impostas e a garantia da participação da sociedade (SOUZA, FARIA, 2004, p. 931). Para viabilizar a colaboração entre os três entes federados no ensino obrigatório, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef.

O Fundef consiste em um fundo instituído em cada Estado da federação e no Distrito Federal, cujos recursos devem ser aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e na valorização do magistério público. Esses recursos são distribuídos proporcionalmente ao número de matrículas do Censo Escolar realizado no ano anterior. À União, cabe complementar os recursos do fundo sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente³.

Segundo Arretche (2002), a emenda produziu forte oposição, particularmente dos governos municipais da região Sudeste. Ela significava, na prática, que recursos já comprometidos com a manutenção da educação infantil deveriam ser transferidos para os governos estaduais. Segundo a autora, o fundo foi responsável pela rapidez com que se processou a municipalização do ensino:

O acelerado processo de municipalização explica-se em grande parte pelo interesse dos municípios em aumentar suas receitas. Isto é, uma vez aprovada a Emenda Constitucional, a única estratégia possível para preservar as receitas municipais passou a ser aumentar a oferta de matrículas municipais na rede de ensino fundamental. A municipalização é, assim, o resultado da estrutura de incentivos da nova legislação sobre a decisão dos governos subnacionais. (2002, p.12)

O financiamento da educação no Brasil sempre apresentou problemas de eficiência, eficácia e equidade e foi marcado pela centralização da autoridade e dos recursos. Desde 1934, as constituições têm definido certas porcentagens dos recursos arrecadados pelo governo para a educação em nível municipal, estadual e

³ De acordo com o Decreto 5.374 de 17.02.2005, o valor mínimo anual por aluno de escolas urbanas (U) e rurais (R), em 2005, foi o seguinte: 1ª a 4ª série R\$ 620,56 (U) R\$ 632,97 (R). 5ª a 8ª série R\$ 651,59 (U) R\$ 664,00 (R).

federal; contudo, o nível de gastos com a educação no país é baixo (VERHINE, 2002). Nesse contexto, vários foram os avanços desde a CF/88, que reconheceu a autonomia do sistema municipal de ensino e o controle de fontes importantes de receita pelos governos estaduais e municipais.

Verhine (2002) considera a implantação do Fundef uma medida muito significativa, pois argumenta que os municípios, em relação ao ensino fundamental, passaram a gastar 23% a mais e aumentaram significativamente o número de vagas escolares. O fundo proporcionou um aumento de 87% dos recursos financeiros nas Regiões Norte e Nordeste nessa modalidade de ensino e uma melhoria nos níveis salariais e da formação dos professores em muitas regiões do Brasil. Arretche (2002) também aponta resultados positivos do fundo: aumento global de 10% no número de professores e um aumento médio de 29,5% na remuneração dos mesmos. Sendo que, “*Na Região Nordeste, onde os salários dos professores eram muito baixos, a elevação média foi de 59,7%. Na Região Norte, esse aumento foi de 35%*” (p. 12).

Contudo, essa política também apresenta problemas: o valor mínimo anual por aluno estabelecido é insuficiente, o fundo se constitui num mecanismo que remete o ônus do financiamento do ensino do governo federal para os estados e municípios, tende a enfraquecer a educação infantil e o ensino médio, e pode até dificultar a colaboração entre estados e municípios, pois as duas redes passam a competir por uma maior parcela das verbas, entre outros problemas.

Após quase dez anos da criação do Fundef, e buscando alternativas para os problemas apresentados por ele, o MEC, em 2004, enviou à Casa Civil uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – o Fundeb. O novo fundo foi aprovado no dia 22 de novembro de 2006 e se destina a toda a educação básica - que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, em todas as suas modalidades. Além disso, o Fundeb terá duração de 14 anos, quatro a mais que o Fundef. Os alunos novos serão incorporados, a cada ano, na razão de 25% do número de matrículas, até atingir-se o total de 100% no final de quatro anos. Desde o início, o repasse será integral para o ensino fundamental. O projeto ainda prevê maior alocação de

recursos, ao aumentar de 15% para 20% a participação das fontes indicadas no projeto, além de incluir novas fontes de recursos⁴.

Segundo Azevedo (2003), a complexidade das relações entre União, Estados e Municípios no âmbito da democratização da educação existe porque elas se realizam em um “*campo de batalha*” no qual se defrontam interesses divergentes. Outros autores também se referem a esse campo como sendo marcado por “*barganhas federativas*” (ARRETCHE, 1999, p.115) ou por *políticas de “toma-lá-dá-cá”* (GOMES, CARNIELLI, GONÇALVES, 2003, 169). Neste contexto, portanto, se torna relevante buscar, realizar e divulgar práticas de gestão que superem os interesses particulares e tenham como foco a melhoria da qualidade do ensino público oferecido.

2.2

Democratização da educação: demanda por participação, qualidade, equidade e formação.

A democratização da Educação, reivindicação dos movimentos democráticos dos anos oitenta, está relacionada a duas questões centrais: a *participação* da população nos diferentes níveis de decisão e a *qualidade* do ensino oferecido. A Gestão Democrática da Educação estabelecida pela CF/88 e respaldada pela LDB instituiu mecanismos de participação no nível dos sistemas e dos estabelecimentos de ensino. No nível dos sistemas, esses mecanismos hoje são representados pelos conselhos de educação nacional, estaduais e municipais; e, no nível dos estabelecimentos de ensino, pelos conselhos escolares, a autonomia financeira das unidades de ensino e o acesso ao cargo de diretores (FREITAS e PILLAS, 2006).

Durante muito tempo em nossa história, os conselhos eram colegiados, em geral, compostos por especialistas da área e tinham uma função de assessoramento aos governos e de fiscalização das instituições escolares. No entanto, no contexto das reivindicações pela redemocratização do país, houve uma pressão por parte dos movimentos sociais para que houvesse maior participação dos cidadãos nas decisões do Estado e os conselhos se constituíram em espaços privilegiados para essa participação.

⁴ Para maiores detalhes, observe o anexo 1 – quadro comparativo com as principais diferenças entre Fundef e Fundeb.

Os *conselhos nacional, estaduais, municipais e escolares* hoje estão fortalecendo-se como espaços públicos de participação de diversos segmentos da sociedade nas tomadas de decisão e na definição de propostas educacionais. Segundo TIMM *et al*, “*O conselho não fala pelo governo, fala ao governo, em nome da sociedade*” (2006, p. 97) e tem amparo legal para isso. No entanto, ainda há um caminho a ser percorrido no sentido de torná-los integralmente públicos, democráticos e plurais. Para Rocha *e outros* (2006), os aspectos que podem contribuir para o aperfeiçoamento da participação e da qualificação dos conselhos são os seguintes: a comunicação e socialização das informações, a qualificação da representação, a abrangência das discussões e decisões, e, por fim, a elaboração e/ou atualização de seus respectivos planos.

Quanto à *autonomia financeira*, o artigo 15º da LDB prevê que os sistemas de ensino devem assegurar-lá de forma progressiva às unidades escolares. Isso pode acontecer de várias formas, mas, em geral, ocorre pela via do repasse às escolas de recursos financeiros destinados a pequenos serviços e compra de materiais, através das secretarias municipais ou estaduais de educação. A implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE⁵, desde 1995, foi uma medida importante no financiamento da educação, pois, apesar de algumas limitações, faz chegar, a cada ano, recursos a mais de 100 mil escolas brasileiras. No ano de 2006, o programa repassou um total de 317 milhões de reais a 130 mil escolas (Fonte: MEC/FNDE). No entanto, é de se destacar que um dos aspectos mais importantes da autonomia da escola é a sua possibilidade de “*constituir-se em espaço de decisão sobre a aplicação dos recursos públicos e de gestão desses mesmos recursos*” (FREITAS e PILLAS, 2006, p. 28).

Em relação ao *acesso ao cargo de diretores*, existem três modalidades “puras” de provimento: a nomeação, o concurso e a eleição. A nomeação acontece quando a nomeação do candidato é feita livremente por uma autoridade do estado (secretário, prefeito, governador, etc.). O concurso designa a escolha feita por nomeação dos primeiros colocados em concurso público de provas e

⁵ O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado pela Resolução 12, de 10 de maio de 1995, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Mais tarde passou a se chamar PDDE, graças à edição de Medida Provisória do Governo Federal. Sua finalidade é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Fonte: MEC/FNDE.

títulos. E a eleição acontece quando o candidato escolhido para a direção é levado ao cargo por manifestação da vontade da comunidade escolar através do voto. Existem também as formas "mistas" de seleção, nas quais essas modalidades são associadas e os processos de escolha de diretores se desdobram em duas ou mais etapas.

Alguns autores (BASTOS, 1999; MENDONÇA, 2000; PARO, 2003; FREITAS e PILLAS, 2006) analisam as diferentes formas de provimento ao cargo de diretor. Dentre elas, a nomeação é a mais criticada, por estar fortemente relacionada ao histórico clientelismo político brasileiro e marcada pela relação de dependência e troca de favores entre pessoas e grupos sociais. O concurso público tem como argumentos a seu favor a coibição do clientelismo, a objetividade, a igualdade de oportunidades e a escolha pautada nas competências requeridas para o cargo. Por fim, a eleição de diretores é a apontada como a forma de escolha mais democrática, por possibilitar à comunidade a participação na escolha de seus dirigentes.

Entretanto, o tema é controverso. A eleição de diretores não é garantia de democratização da gestão, pois muitas são as configurações possíveis. E mesmo a opção pela indicação ou pelo concurso pode estar dentro de um contexto de reformas que contribua com a melhoria da qualidade educacional, condição primeira para a democratização do ensino⁶.

Em paralelo às conquistas democráticas das últimas duas décadas, cresceu a exigência, por parte da população, de uma efetiva melhoria da *qualidade* do ensino oferecido. Diversos estudiosos (FRANCO *et al*, 2002; MENEZES FILHO, 2007; PARENTE, LUCK, 2004) também apontam a melhoria da qualidade da educação no Brasil como caminho para alcançar condições econômicas e sociais mais adequadas no país.

Bonamino *et al* (2006) identificam a ligação da qualidade da educação básica com três indicadores educacionais: o acesso à escola, o fluxo escolar e o desempenho dos alunos. O acesso diz respeito ao número de crianças de uma

⁶ Como exemplos peculiares de provimento ao cargo de diretor, temos o caso do município de Sobral, no Ceará, onde uma ampla reforma no ensino optou pela seleção por mérito dos diretores de escola, visando o fortalecimento da autonomia administrativa, financeira e pedagógica da escola (MEC/Inep, 2005). Fora do Brasil, o caso de Chicago (EUA), na primeira fase de reformas (iniciada em 1988) tinha o localismo democrático como princípio para as mudanças, criou conselhos escolares locais que *contratavam* os diretores por quatro anos e que também tinham poderes para demiti-los (BRYK, 1998).

determinada faixa etária que está cursando a escola. O fluxo está relacionado às taxas de promoção em um determinado ano escolar. E o desempenho educacional pode ser verificado através de provas e testes sobre os conhecimentos esperados dos alunos em determinado nível de escolaridade ou idade.

Dentre estes três indicadores, o que mais avançou na última década foi o acesso à educação básica, que melhorou significativamente: a taxa de escolarização líquida da população entre sete e 14 anos se aproxima atualmente de 98%. Também avançou o número de matrículas no ensino médio: aumentou 80% apenas no período de 1995 a 2001 (FRANCO *et al*, 2002b).

Os indicadores de fluxo escolar estão diretamente relacionados às taxas de não-aprovação (repetência e abandono). E estas taxas, apesar de terem apresentado um declínio expressivo nos anos 90, estão, atualmente, na faixa de 26%, patamar ainda bastante elevado e que evidencia um dos principais problemas da qualidade do ensino brasileiro.

É preciso, portanto, que continuem sendo investidos esforços na melhoria do fluxo escolar, pois o aumento da aprovação e a diminuição da reprovação promovem uma melhoria da qualidade do ensino, na medida em que contribuem com processo de aprendizagem dos alunos e com a diminuição do abandono. Segundo Franco (2003) “*os repetentes têm sido os que têm menores chances de aprender e maiores probabilidades de abandonar a escola mais cedo*” (p. 197).

Em estudo realizado ao final de 1995 em três municípios do Estado do Rio de Janeiro para examinar os fatores escolares que mais influenciam a aprendizagem do aluno, Mello e Souza (2005) verificou que o atraso escolar apresentou um impacto de – 2,13 na pontuação de Português. Diante desse resultado, o autor afirma que “*a repetência apenas faz o aluno distanciar-se de seus colegas, não existindo nenhuma vantagem pedagógica que a justifique*”. (p.418)

Por fim, a qualidade da educação está relacionada ao desempenho dos alunos. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) acompanha, desde 1990, o desempenho educacional dos alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio. De acordo com os resultados dos testes aplicados entre 1995 e 2005, as médias brasileiras de proficiência caíram tanto em Língua Portuguesa (Leitura) quanto em Matemática em todos os níveis de ensino avaliados nacionalmente (tabela 1).

Tabela 1 - Brasil - Proficiências do SAEB 1995 - 2005

Série	Disciplinas	1995	1997	1999	2001	2003	2005
4ª Ensino Fundamental (a)	Português	188.3	186.5	170.7	165.1	169.4	172.3
	Matemática	190.6	190.8	181.0	176.3	177.1	182.4
8ª Ensino Fundamental (b)	Português	256.1	250.0	232.9	235.2	232.0	231.9
	Matemática	253.2	250.0	246.4	243.4	245.0	239.5
3ª Ensino Médio (b)	Português	290.0	283.9	266.6	262.3	266.7	257.6
	Matemática	281.9	288.7	280.3	276.7	278.7	271.3

(a) Inclui escolas federais e rurais. As federais nos anos de 1995, 2003 e 2005. As rurais em todos os anos, porém em 1997 não inclui as da Região Norte e em 1999 e 2001 apenas as dos Estados do Nordeste, Minas Gerais e Mato Grosso

(b) Não inclui rurais, inclui federais em 1995, 2003 e 2005

Fonte: MEC/Inep

Os dados do Saeb 2005 mostram que as médias de proficiência em Leitura e Matemática dos alunos que freqüentam a educação básica deixam muito a desejar. Na 4ª série, por exemplo, a média do desempenho dos alunos brasileiros foi de 172 pontos, o que corresponde ao estágio “crítico” de construção de competências em Leitura. Isso significa que, nessa série, os estudantes não são leitores competentes, lêem de forma truncada e apenas frases simples ⁷.

O panorama apresentado indica que, apesar do avanço relativo no acesso à educação, ainda temos muito a avançar em relação à qualidade desta, pois a democratização do ensino só ocorre com a democratização do acesso ao conhecimento (AZEVEDO, 2003).

A qualidade da educação associa-se também à questão da *equidade*, um conceito relacionado com o tema da desigualdade produzida nas escolas. As escolas que promovem equidade são aquelas que diminuem o impacto da origem social dos alunos nos resultados escolares. Para Bonamino *et al* (2006, p. 144) a equidade é uma dimensão da qualidade e um problema que precisa ser enfrentado pelos sistemas educacionais brasileiros, pois o desempenho dos alunos varia nas escolas e entre as escolas em função do nível sócio-econômico e da raça dos seus alunos.

Franco *et al* (2002a) estimaram uma função de produção educacional para o Brasil, aplicando modelos hierárquicos lineares aos micro-dados do SAEB 1999 e investigaram a contribuição de diferentes variáveis escolares (e de professores)

⁷ Veja a escala completa e as competências esperadas dos alunos da 4ª série em cada estágio no Anexo 2 – Escala e estágios do Saeb em Língua Portuguesa e Matemática (4ª série).

para uma medida de equidade da prática educacional brasileira. Concluíram que é enorme a importância do nível socioeconômico (NSE) da família no desempenho do aluno, tanto entre escolas como dentro delas.

Quanto mais alto o NSE médio da escola, melhor o desempenho médio dos alunos da escola. E mesmo após controlar pelo NSE médio da escola, quanto maior o NSE individual, melhor o rendimento escolar do aluno dentro da escola. (FRANCO *et al*, 2002a, p.22).

Também observaram que as desigualdades de desempenho estão estreitamente associadas à cor/raça do aluno. Com efeito, o desempenho do aluno negro (preto ou pardo), mesmo depois de controlado pelo NSE, é igualmente preocupante: “(...) *os alunos pardos ou mulatos têm desempenho inferior àquele observado para os alunos brancos em dois pontos e meio. Essa diferença de desempenho é ainda maior no caso dos alunos negros, (...) -7.5.*” (p.15).

Assim, a educação no Brasil ainda precisa avançar muito em qualidade, melhorando suas taxas de fluxo e as médias de desempenho, com equidade, ou seja, diminuindo as diferenças nos resultados de alunos em razão de suas condições socioeconômicas ou da sua raça.

Por fim, junto à demanda por um ensino de qualidade e com equidade está o pleito pela melhoria da *formação dos professores*. Os trabalhadores em educação, que participaram ativamente das lutas por democratização (BASTOS, 1999), entendiam que os docentes precisavam ter uma ampla compreensão da realidade de seu tempo e uma postura crítica que lhes permitissem interferir e contribuir com a transformação das condições da escola, da educação e da sociedade. Eles desejavam uma superação da visão tecnicista da formação de professores que predominou nas décadas de 60 e 70, através da melhoria da formação inicial e continuada dos profissionais.

Segundo Freitas (2002), nos anos 90, as discussões sobre formação docente foram marcadas pela centralidade no conteúdo da escola (habilidades e competências escolares). Estudiosos (Nóvoa, 1992; Perrenoud, 2000;) também respaldam a importância da formação inicial e continuada dos professores para a prática docente. A LDB e a Resolução 03/97 do Conselho Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação (PNE)⁸ fizeram exigências e estabelecem diretrizes

⁸ O Plano Nacional de Educação (PNE) é um instrumento da política educacional que estabelece diretrizes, objetivos e metas para todos os níveis e modalidades de ensino, para a formação e

em relação ao aperfeiçoamento continuado do professor. Por sua vez, o Fundef impulsionou a sua realização, ao determinar que este é um dos fins no qual seus recursos devem ser aplicados.

Assim, as iniciativas de oferta de formação continuada de professores foram crescendo ao longo dos últimos anos e a concepção de que ela é imprescindível também. Esse crescimento, no entanto, sempre foi acompanhado de muitos debates entre estudiosos, profissionais da educação e governos em torno de diferentes concepções sobre o tema. O MEC adota os seguintes princípios em sua atual política de formação continuada de professores:

“(...) a formação do educador deve ser permanente e não apenas pontual; formação continuada não é correção de um curso por ventura precário, mas necessária reflexão permanente do professor; a formação deve articular a prática docente com a formação inicial e a produção acadêmica desenvolvidas na Universidade; a formação deve ser realizada também no cotidiano da escola em horários específicos para isso, e contar pontos na carreira dos professores”. (MEC, 2006: p.05)

2.3

Considerações finais do capítulo 2

Procurei mostrar, ao longo deste capítulo, as principais mudanças ocorridas no âmbito da administração brasileira nas últimas décadas e suas influências na gestão educacional. O Brasil viveu um período no qual havia uma centralização não só dos poderes administrativos, como também dos recursos financeiros e das políticas sociais. E foi nessa época que se consolidou o Sistema Brasileiro de Proteção Social. No entanto, no início dos anos 80, o país passou a viver um período de redemocratização e suas bases federativas foram recuperadas

valorização do magistério e para o financiamento e a gestão da educação, por um período de dez anos. Sua finalidade é orientar as ações do Poder Público nas três esferas da administração (União, estados e municípios), o que o torna uma peça-chave no direcionamento da política educacional do país. O PNE tem respaldo legal na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em dezembro de 1996. A LDB, em sintonia com a Declaração Mundial de Educação para Todos, determinou a elaboração de um plano nacional de educação no prazo de um ano, a contar da data da sua publicação. Entretanto, depois de três anos de tramitação no Congresso Nacional e muito debate com a sociedade civil organizada e entidades da área educacional, o PNE foi sancionado em janeiro de 2001. Mesmo assim, o Plano aprovado não contemplou a vontade da sociedade civil organizada, que também havia elaborado e apresentado uma proposta de plano ao Congresso, que por sua vez buscou fundir a proposta da sociedade com a do Poder Executivo. O resultado desta fusão foi denominado pelas entidades da área educacional, que trabalharam ativamente na elaboração do Plano Nacional da Educação da Sociedade, de “mera carta de intenções” do governo para a área da educação. Fonte: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

gradualmente. A população passou a reivindicar, no âmbito educacional, o aumento da democratização do acesso e da permanência dos alunos nas escolas, assim como a autonomia financeira, pedagógica e administrativa das mesmas.

Na seqüência e no âmbito acadêmico, pesquisas sobre escolas eficazes apontaram a importância da valorização da dimensão gerencial na administração da educação. Alguns elementos dessa dimensão foram incorporados pelo governo federal nos anos 90 e aparecem nas diretrizes e leis instituídas no período: o princípio da gestão democrática, o fortalecimento e modernização da gestão escolar, a avaliação do sistema educacional, a valorização dos profissionais da educação.

Nesse contexto, ocorreram importantes mudanças no âmbito da legislação. A CF/88 estabeleceu a descentralização e o Regime de Colaboração entre os três entes federativos como princípios para a organização dos seus sistemas de ensino. A LDB 9394/96 definiu as prioridades educacionais das três esferas governamentais. Uma emenda constitucional, a EC 14/96, deu origem à criação do Fundef, que, apesar de apresentar algumas limitações, alavancou a efetivação do regime de colaboração, a ampliação da oferta de vagas no Ensino Fundamental e a formação continuada dos professores.

No sentido de fortalecer a gestão democrática prevista em lei, foram instituídos (ou reformulados, em alguns casos) mecanismos de participação no nível dos sistemas (planos e conselhos de educação nacional, estaduais e municipais) e no nível dos estabelecimentos de ensino (os conselhos escolares, a autonomia financeira das unidades de ensino e o provimento ao cargo de diretores).

Essas mudanças fizeram com que Estados e Municípios gerissem novos recursos e assumissem novas responsabilidades, o que levou os gestores educacionais a lidar crescentemente com questões relacionadas à descentralização administrativa, financeira e pedagógica da educação. Diante desse contexto, novos desafios foram colocados para as secretarias de educação, seja no nível estadual, seja no nível municipal, tais como: lidar com a complexidade da relação entre os três entes federativos, democratizar a participação e melhorar a qualidade da educação.

A exigência de democratização do ensino fez emergir um debate sobre a necessidade de se oferecer uma educação de qualidade e com equidade para todos.

E, nesse sentido, houve avanços no país. Os principais indicadores educacionais relacionados à qualidade da educação – acesso, fluxo e desempenho – modificaram-se. O acesso ao ensino fundamental aumentou significativamente nas últimas décadas. O fluxo e o desempenho escolar, no entanto, registram apenas algumas melhoras. Além disso, há baixos graus de equidade na escola de ensino fundamental: alunos negros e/ou de nível socioeconômico mais baixo têm médias de desempenho inferiores às de alunos brancos e/ou de nível socioeconômico mais elevado.

Em paralelo a essas exigências, ganhou força a concepção de que a formação continuada é indispensável para a prática docente. A ampliação dos programas de formação continuada foi defendida pelos educadores, por estudiosos e pelo próprio governo; no entanto, as concepções de cada grupo sobre o tema são controversas. Do ponto de vista gerencial, os impactos gerados pelos processos de descentralização de responsabilidades dos sistemas educacionais sobre a organização das secretarias de educação e das escolas públicas passaram a demandar esforços no sentido da formação de uma nova cultura institucional e de novas competências de gestão.

Assim, no atual momento da educação brasileira, há necessidade de se aprofundar cada vez mais os estudos na área de gestão. Cabe ao gestor educacional um papel de extrema importância na condução e na realização de políticas educacionais que atendam às demandas de uma educação democrática e, necessariamente, de qualidade. Pois, o país avançou bastante na oferta quantitativa do ensino, principalmente o obrigatório, porém, se faz necessário um avanço qualitativo ainda maior. A melhoria da qualidade da gestão é condição fundamental para que isso ocorra.

Levando em consideração o contexto educacional apresentado, faço uma análise, nos próximos capítulos, do trabalho realizado pela Secretaria de Educação do Estado do Tocantins, no período de 2000 a 2005. E busco estabelecer relações entre as principais mudanças ocorridas na gestão educacional brasileira, os programas e ações desenvolvidos pela Seduc-To no período e os resultados que o estado apresenta nos três indicadores de qualidade de ensino focalizados nesta dissertação, a saber: acesso, fluxo e desempenho escolar.