

## Mapeamento das Políticas Educacionais das Redes de Ensino das Capitais Brasileiras

Neste capítulo apresento quais as políticas educacionais foram implementadas pelas redes de ensino das capitais brasileiras nos últimos anos a partir de seis eixos de análise, a saber: 1) *Organização Escolar*; 2) *Atendimento à Educação Infantil*; 3) *Correção de Fluxo*; 4) *Transparência e Responsabilização*; 5) *Autonomia das Unidades Escolares* e 6) *Formação de docentes*. A operacionalização deste mapeamento foi realizada com base em indicadores que permitissem a comparação tanto entre as capitais brasileiras quanto entre as redes de uma mesma capital.

Inicialmente, considere como um dos eixos de análise o tema das propostas curriculares, face à relevância no contexto educacional e das políticas curriculares implementadas nas diversas esferas do governo. A divulgação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN/MEC), em 1998 pelo governo federal, e as sucessivas avaliações de livros didáticos do Programa Nacional de Avaliação do Livro Didático (PNLD/MEC) foram decisivas para as modificações ocorridas nos currículos de Ensino Fundamental em todo o Brasil. No entanto, ao não encontrar um indicador que permitisse a comparação entre as redes de ensino no processo de operacionalização dos eixos, não pude incluí-lo nas análises, mesmo sabendo da sua importância nos estudos sobre qualidade da educação.

Em um primeiro momento, faço uma revisão da literatura, principalmente da área da Ciência Política, sobre quais são os fatores que determinam o processo de descentralização<sup>8</sup> das políticas sociais, para em seguida, apresentar o mapeamento das políticas educacionais em cada um dos eixos propostos, à luz dos principais conceitos teóricos discutidos, bem como uma análise geral da implementação das políticas educacionais pelas redes de ensino das capitais brasileiras.

As políticas educacionais, assim como as demais políticas sociais, estão inseridas em um contexto mais amplo de reforma do Estado, notoriamente

---

<sup>8</sup> Como dito anteriormente, descentralização aqui significa a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais, indiferente se a descentralização da política sob a análise toma a forma da estadualização e/ ou municipalização.

marcada pela descentralização e autonomia dos governos locais. Não obstante, o processo de descentralização não é homogêneo entre os estados da Federação e em seus municípios, variando tanto no que se refere ao alcance quanto no grau.

Essa redefinição de competência e atribuições de gestão pelos estados e municípios pode ser realizada basicamente por três mecanismos: 1) por própria iniciativa, 2) por adesão a algum programa proposto por um nível mais abrangente ou 3) por expressa imposição legal (Arretche, 2000). Na educação, exemplos destas três formas de assunção, respectivamente, são: 1) a implementação de ciclos de aprendizagem por estados e municípios, 2) os programas Dinheiro Direto na Escola e da Merenda Escolar do governo federal e 3) a obrigatoriedade da ampliação do Ensino Fundamental para nove anos recentemente aprovada pela Lei nº. 11.274, de 6/2/2006.

No Brasil, a descentralização das políticas sociais configura-se fortemente pelos dois últimos mecanismos, ou seja, pela adesão a programas e pela imposição legal. O que define o tipo de mecanismo utilizado depende, fundamentalmente, da natureza da política social e do objetivo que o nível de governo mais abrangente pretende alcançar. Sem dúvida, a expressa imposição legal de que os estados e municípios assumam a gestão de uma dada política social, torna o processo menos sujeito as diferentes escolhas dos governos locais.

No entanto, cabe ressaltar que, esses mecanismos de transferência de gestão para os governos locais não são excludentes, sendo que em alguns casos, o processo de transferência é caracterizado pela interação dos mecanismos acima mencionados. Na área educacional seleciono apenas a avaliação nacional de desempenho – entre muitos possíveis – para exemplificar a argumentação.

A implementação do sistema nacional de avaliação de desempenho dos estudantes brasileiros, na esfera federal, já era praticada por iniciativa do governo desde 1990, quando aconteceu o primeiro ciclo de avaliação do SAEB. Além disso, havia também experiências, mesmo que descontinuadas, de avaliação de desempenho de redes estaduais desde 1980 como, por exemplo, no Paraná. A institucionalização legal aconteceu em 1996, quando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação atribui à União a responsabilidade de “assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior em colaboração com os sistemas de ensino”. Com isso, houve um fortalecimento do sistema de avaliação nacional pela maior participação dos estados e dos

municípios, caracterizando a década de 1990 como “tempo de avaliação” (Bonamino, 2002). A partir daí constata-se a tendência da sistematização dos programas de avaliação em larga escala em âmbito estadual que, a despeito dos aspectos peculiares e dos diferentes estágios de desenvolvimento, baseiam-se na experiência nacional.

Minha argumentação é que a análise do processo de implementação de sistemas de avaliação é caracterizada pela interação dos mecanismos de transferência de responsabilidades mencionados por Arretche, pois em um primeiro momento as experiências anteriores, conduzidas por iniciativas próprias, exerceram pressão para que fosse criado um dispositivo legal que assegurasse a responsabilidade da União em promover um sistema de avaliação. Em um segundo momento, a adesão de estados e municípios ao programa federal de avaliação dos estudantes acarretou o fortalecimento do sistema de avaliação, permitindo que vários governos estaduais organizassem, por iniciativa própria, embasados pelos dispositivos legais e por condições técnicas prévias, programas de avaliação dos estudantes de suas redes, na maioria das vezes em colaboração com o sistema nacional.

É corrente na literatura encontrar trabalhos que explicam as diferenças no grau de descentralização entre os estados e municípios brasileiros a partir, exclusivamente, de fatores estruturais, principalmente os referentes à capacidade financeira e administrativa dos governos (Andrade, 1996; Souza, 2001). Uma outra perspectiva considera que, além destes fatores, pesam, para explicar a diferenciação do processo de transferência de atribuições de gestão, aqueles relacionados à natureza das instituições no âmbito das quais se tomam as decisões e se implementam tais reformas (Arretche e Rodriguez, 1999).

Com isso, as formas e ritmos da descentralização das áreas sociais dependem diretamente da postura do governo federal e, muitas vezes do governo estadual, no sentido de um estímulo inicial para a efetiva transferência na atribuição da gestão das políticas públicas. Arretche (2000) assinala que na conta para a adesão ou não dos estados e municípios em assumir determinadas funções de gestão na área social, os fatores que explicam o alcance e a extensão desta adesão são: os possíveis custos políticos e financeiros, o legado das políticas

prévias<sup>9</sup> e, fundamentalmente, a existência de programas com estratégias de indução da descentralização. Tais “estratégias de indução” relacionam-se, por exemplo, com a redução de custos envolvidos na execução, a elevação dos recursos disponíveis e a reversão das condições adversas de natureza política e que estes, freqüentemente, compensam os obstáculos de natureza econômica ou fiscal presentes nos estados e município. Para a autora, “na ausência de programas que gerem tais incentivos, os recursos dos cofres locais serão disputados pelas demais áreas possíveis de aplicação” (p.119).

O caso da descentralização da merenda escolar é um exemplo de como as estratégias de indução acarretam uma adesão massiva e rápida dos governos locais. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e, desde 1998<sup>10</sup>, repassa diretamente para as prefeituras e secretarias estaduais, um valor diário per capita por aluno<sup>11</sup>, tendo por base o Censo Escolar do ano anterior.

Analizando os fatores que estruturam a opção dos governos locais em assumir ou não a gestão da merenda escolar, verifica-se, primeiramente, o baixo custo de investimento necessário, uma vez que o serviço prestado não requer mão de obra altamente qualificada e demanda pequena infra-estrutura. Em segundo lugar, o desenho do programa federal apresenta características indutoras para a adesão dos governos locais: poucas exigências burocráticas – não estar inadimplente com impostos federais, cumprir as vinculações legais de que 70% dos recursos federais sejam gastos com produtos básicos e a criação de um Conselho de Alimentação Escolar para fiscalizar os gastos – e, principalmente, o repasse de recursos direto aos cofres locais, sem que estes estejam sujeitos à barganha política.

Nesse caso, nos cálculos das administrações locais em assumir a gestão do serviço, pesa, não apenas o baixo investimento, mas, principalmente, o recurso

---

<sup>9</sup> O legado das políticas prévias diz respeito ao fato de que processos de reforma de programas sociais são influenciados pela herança institucional dos programas anteriores. As políticas prévias conformam o entendimento dos problemas a serem preservados ou destruídos e, sobretudo, conformam as capacidades institucionais de ação das burocracias.

<sup>10</sup> Em 1994 a descentralização dos recursos para a execução do programa foi instituída por meio da Lei nº. 8913/94, mediante celebração de convênio com estados e municípios. Com a Medida Provisória nº. 2178 de 2001 a transferência é direta sem necessidade de convênios.

<sup>11</sup> Atualmente, o valor per capita repassado pela União é de R\$ 0,22 por estudante do ensino fundamental e da pré-escola. Para os alunos das escolas indígenas e localizadas em comunidades quilombolas, o valor per capita é de R\$ 0,44.

financeiro adicional e proporcional ao número de alunos atendidos (Arretche, 2000). O resultado é que, em 2006, o programa beneficiou 36,3 milhões de alunos (MEC, 2006) em praticamente todos os estados e municípios brasileiros.

Um outro aspecto presente no processo de transferência na gestão das políticas sociais é a utilização da estratégia de criação de dispositivos legais como forma de reduzir o campo de ação dos governos locais, impondo-os a adotar o comportamento desejável pelo nível de governo mais abrangente (Arretche, 2004). Neste sentido, a Emenda Constitucional que instituiu o FUNDEF é exemplar. O objetivo do governo federal era reduzir as assimetrias intra-estaduais existentes com gasto no Ensino Fundamental e promover a valorização salarial dos professores. No entanto, o governo não poderia ficar sob a dependência das iniciativas dos governos locais que poderiam, inclusive, estabelecer ações que acentuassem as diferenças. Dada a sua limitada capacidade institucional de afetar as escolhas dos estados e municípios, o governo federal recorreu à estratégia de constitucionalizar a vinculação de encargos e receitas fiscais, garantindo a efetiva transferência de recursos e eliminando as incertezas de recebimento dos mesmos (Arretche, 2004).

Resumidamente, as autonomias política e fiscal dos governos estaduais e municipais permitem que estes estabeleçam sua própria agenda na área social, principalmente quando há um consenso de prioridade nacional, como é o caso da educação. No entanto, para o sucesso na transferência de atribuições da gestão de uma dada política social de um nível de governo para outro, entram em jogo não apenas as condições econômicas, mas também a existência de aparatos legais e, sobretudo, os fatores institucionais vinculados às características da própria política. Neste sentido, serão decisivas as estratégias de indução utilizadas pelo nível de governo que visa promover medidas de transferência de responsabilidade de gestão.

No que se refere especificamente à educação, os governos federal, estaduais e municipais vêm implementando conjunto de políticas/programas e de dispositivos legais que, basicamente recolocam e redimensionam velhos e novos desafios relacionados com a recente expansão das oportunidades de escolarização da população em todos os níveis e com a necessidade de garantir uma escola de qualidade para todos.

No contexto geral da implementação de tais propostas pelas redes de ensino estaduais e municipais há indicativos de que, no essencial, elas são muito mais similares do que distintas. Porém, isto não significa desconsiderar que há especificidades regionais e que as semelhanças em alguns princípios orientadores na definição de políticas educacionais escondem, por vezes, causas e razões muito diferentes.

A seguir, faço um mapeamento das políticas educacionais implementadas pelas redes de ensino das capitais brasileiras nos últimos anos, em seis eixos de análise: 1) *Organização Escolar*; 2) *Atendimento à Educação Infantil*; 3) *Correção de Fluxo*; 4) *Transparência e Responsabilização*; 5) *Autonomia das unidades escolares*; 6) *Formação de docentes*. Este procedimento permite verificar as diferenças seja no sentido do momento da implementação seja no sentido da extensão das políticas educacionais nas capitais brasileiras.

Aqui adotei uma noção ampliada de política e de programa, já que a seleção abrangeu não apenas programas institucionalizados por outro nível de governo – como o Programa Dinheiro Direto na Escola do governo federal – como também uma possível área de atuação dos governos federal, estadual e municipal, no interior de um dado eixo de análise – como a organização escolar em séries ou em ciclos, tal qual previsto na legislação vigente. Neste caso, cada política ou programa refere-se a uma dimensão observável de cada um dos eixos de análise propostos.

A estratégia de análise iniciou com a seleção de políticas e programas educacionais que representassem o envolvimento dos estados e municípios na gestão, seja por adesão a programa de outro nível de governo, seja por iniciativa própria, seja por imposição legal e também pela interação destes mecanismos. A operacionalização deste mapeamento foi realizada com base em indicadores que permitissem a comparação tanto entre as capitais brasileiras quanto entre as redes de uma mesma capital. Dada à abrangência de alguns eixos, optei por incluir mais de um indicador de modo a representar suas principais dimensões. O quadro abaixo sintetiza os atributos utilizados no mapeamento.

Quadro 1: Atributos dos eixos de análise utilizados no mapeamento.

| Eixo                              | Política/ Programa                                                      | Abrangência       | Fonte                                              |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------------------------------------|
| Organização Escolar               | Implementação de Ciclos                                                 | 1999 a 2005       | Censo Escolar                                      |
|                                   | Ensino Fundamental de nove anos                                         | 2001 a 2005       | Censo Escolar                                      |
| Atendimento à Educação Infantil   | Taxa de atendimento à Educação Infantil                                 | 1999 a 2004       | Censo Escolar e Censos Demográficos de 1991 e 2000 |
| Correção de Fluxo                 | Programas de Correção da defasagem idade série do Instituto Ayrton Sena | 2001 a 2005       | IAS                                                |
|                                   | Taxa de defasagem idade série                                           | 1996 a 2003       | Censo Escolar                                      |
| Transparência e Responsabilização | Sistema de Avaliação de Desempenho dos Alunos                           | 1999, 2001 e 2003 | Consed Undime                                      |
| Autonomia das Unidades Escolares  | Programa Federal Dinheiro Direto na Escola                              | 1999 a 2004       | Censo Escolar                                      |
|                                   | Escolha do Diretor Escolar                                              | 1999, 2001 e 2003 | SAEB                                               |
| Formação Docente                  | Nível de formação inicial dos professores                               | 1999, 2001 e 2003 | SAEB                                               |

Estou ciente de que outras políticas ou programas, bem como outros indicadores poderiam representar os eixos propostos para análise. Ao meu favor, argumento que a seleção foi baseada na disponibilidade de dados para um período o mais abrangente possível e, principalmente, na comparabilidade dos indicadores entre as redes de ensino das capitais brasileiras.

A próxima seção é dedicada a uma breve caracterização de cada uma das políticas/ programas selecionadas, na descrição dos procedimentos adotados para a construção dos indicadores, bem como a discussão do mapeamento das redes de ensino das capitais brasileiras.

### 3.1

#### **Eixo: Organização Escolar Política/ Programa: Escolarização em Ciclos<sup>12</sup>**

Os elevados índices de repetência e evasão, presentes na história do sistema educacional brasileiro, impulsionaram a implementação de ações visando à superação deste problema. Dentre as alternativas destaca-se a implantação da organização da escola em ciclos, em especial, para as séries iniciais do Ensino Fundamental.

No Brasil, a possibilidade de organização não seriada do ensino apresenta-se na legislação educacional desde 1960, mas somente com a promulgação da LDB de 1996, que a perspectiva de organizar a escolarização formal em ciclos foi claramente colocada:

*“a educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar”* (LDB artigo 23).

Neste contexto, diversos estados e municípios implementaram ou reformularam propostas referentes à escolarização em ciclos. Mainardes (2001) aponta que, no Brasil, as políticas de não reprovação apresentam quatro períodos. O primeiro, no final da década de 1950, caracteriza-se pelas discussões sobre as vantagens das políticas de não reprovação, principalmente entre os políticos, como o então presidente da república Juscelino Kubitschek (Fernandes e Franco, 2001). Já no segundo período, de 1968 a 1984, surgem as primeiras experiências de implementação desta política nos estados de São Paulo, Santa Catarina e Rio de Janeiro. A revisão das experiências anteriores seguidos da adoção da escolarização em ciclos em São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Goiás, configura o terceiro período que vai de 1984 a 1990. Finalmente, com a concepção expressa pela LDB, vive-se um período de discussão e avaliação da implementação dos ciclos por vários estados e municípios.

Uma das experiências pioneiras de políticas de não reprovação foi a da secretaria estadual de educação de São Paulo que, no período de 1968 a 1972,

---

<sup>12</sup> Refiro-me aqui a “organização da escolarização em ciclos” no sentido genérico com que o termo aparece na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996.

implantou a “Organização em níveis”<sup>13</sup> compreendendo a modificação na seriação do ensino, eliminando a reprovação dos alunos na 1ª e na 3ª séries, reorganizando a currículo escolar do primário em dois ciclos: um constituído pelas 1ª e 2ª séries e o outro, pelas 3ª e 4ª séries. O exame de promoção de um ciclo para o outro era realizado no final do mesmo, sendo que, no último ciclo, o aluno seria ou não promovido para o sistema de ensino seriado.

Na rede estadual de ensino do Rio de Janeiro, entre 1979 e 1984, adotou-se o “Bloco Único”<sup>14</sup>, instituindo-se a passagem automática da 1ª para a 2ª série, como estratégia para assegurar a permanência e mais tempo do aluno na escola, de modo que ele pudesse completar a sua alfabetização. Em 1993, o “Bloco Único” foi novamente implantado, abolindo a seriação entre as classes de alfabetização e a 4ª série do 1º grau (Barreto e Mitrulis, 1999; Mainardes, 2001). No entanto, as experiências que aconteceram neste período mostram esta política não foi acompanhada das condições necessárias para o seu êxito, agravando, ainda mais, os problemas da repetência. Cunha concluiu que, “onde a promoção automática foi adotada sem outras medidas complementares, a qualidade de ensino caiu irremediavelmente, como foi o caso de Santa Catarina e do Rio de Janeiro” (Cunha 1995, p. 218).

Nos anos de 1980, com o processo de abertura democrática, os governos estaduais brasileiros que foram eleitos pela oposição adotaram em suas políticas educacionais algumas medidas de reestruturação dos sistemas estaduais de ensino, o que levou à implementação de propostas do Ciclo Básico de Alfabetização em São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Goiás, que apresentavam similaridades (Bonamino, 2002). O Ciclo Básico caracterizava-se pela eliminação da reprovação no final da 1ª série, pela ampliação do período de alfabetização e pela mudança do enfoque da avaliação, que passou a centrar-se no processo de aprendizagem e na capacitação dos professores que atuavam nas redes de ensino. Por tais características, o Ciclo Básico de Alfabetização se diferenciava das políticas de promoção automática, o que possibilitava a ampliação dos ciclos para as demais séries do Ensino Fundamental. Mainardes (2001) aponta que os principais

---

<sup>13</sup> A promoção de um nível para o outro era alcançada a partir da aquisição de conteúdos mínimos fixados nos programas de ensino. Os alunos reprovados eram reunidos em uma turma de aceleração.

<sup>14</sup> No estado do Rio de Janeiro, o Bloco Único consistia no agrupamento das 1ª e 2ª séries, totalizando um bloco de dois anos.

problemas enfrentados para o pleno êxito do Ciclo Básico foram a descontinuidade no processo de implementação, a contratação temporária, a rotatividade de professores e a ausência de mecanismos e de acompanhamento permanente.

Durante os anos de 1990, inúmeras iniciativas foram tomadas por gestores das redes de ensino com o objetivo de estender os princípios dos ciclos de aprendizagem para todo o Ensino Fundamental e até mesmo para o Ensino Médio. No entanto, diversos pesquisadores (Barreto e Mitrulis, 1999; Fernandes e Franco, 2001; Mainardes, 2001) apontam desafios para o pleno sucesso da proposta. Fernandes (2003) pesquisou o contexto social das escolas organizadas em ciclos e indicou que escolas assim organizadas foram implantadas em contextos sociais particularmente complicados e com deficiências expressivas, inclusive em relação a recursos diretamente ligados à concepção de educação inerente aos ciclos, como é o caso da estabilidade da equipe docente. Desta forma, um dos principais desafios, diz respeito ao atual contexto educacional brasileiro, no qual a organização da escolaridade em ciclos deve ser parte de um projeto educacional amplo e consistente das redes de ensino. Este projeto educacional necessita articular diferentes aspectos relacionados à definição de princípios pedagógicos e de um currículo comum, aos investimentos na formação continuada dos professores, à garantia de melhores condições de trabalho e à articulação com os demais órgãos públicos e setores organizados da sociedade. Neste sentido, encontram-se algumas propostas que vêm sendo desenvolvidas nos últimos anos, como a Escola Plural, de Belo Horizonte, a Escola Cidadã, de Porto Alegre e o Multieducção, do Rio de Janeiro.

A despeito de a organização em ciclos entre as redes de ensino do Brasil (Franco, 2004) ser minoritária na educação brasileira, um conhecimento mais aprofundado do Ensino Fundamental não pode prescindir da compreensão desta forma de organização da escolarização. Tal compreensão passa não só pelo mapeamento de quais redes de ensino têm o Ensino Fundamental organizado em ciclo, como também a associação da implementação desta política com o desempenho dos alunos. Por ora, apresento o mapeamento das redes de ensino que implementaram esta proposta de organização. A associação desta política com o desempenho discente será objeto de investigação no próximo capítulo.

O questionário do Censo Escolar de 1999 pergunta sobre a forma de organização da escola, tendo como opções de resposta ciclos ou séries. A inclusão desta pergunta no Censo Escolar, bem como sua manutenção nos anos posteriores, possibilita conhecer, não somente quais redes de ensino organizam-se predominantemente em ciclos ou em séries e o momento de implementação da política, mas também quais estão transitando de um modo para o outro.

#### **Construção do Indicador**

O questionário do Censo Escolar, desde 1999, inclui duas questões sobre este tema. A primeira pergunta especifica como se organiza o ensino na escola, incluindo-se como opções de resposta ciclos e séries e permitindo que, quando apropriado, ambas as opções fossem assinaladas. A segunda deveria ser respondida apenas em escolas que possuíam ciclos, e solicitava informação sobre o número de ciclos existentes e a duração de cada um deles.

Em um primeiro momento, analisei a porcentagem de escolas organizadas em ciclos, em séries ou ambas em cada uma das redes de ensino das capitais brasileiras. Posteriormente, verifiquei, entre as escolas organizadas em ciclos, qual era a duração do ciclo. Com base nestas informações, construí um indicador com a seguinte codificação:

S – Organização de mais de 95% das escolas da rede em série;

C – organização de mais de 95% das escolas da rede em ciclos – para todo o primeiro segmento do Ensino Fundamental;

C+S - organização em ciclo somente nas primeiras séries (com 2 ou 3 anos de duração)

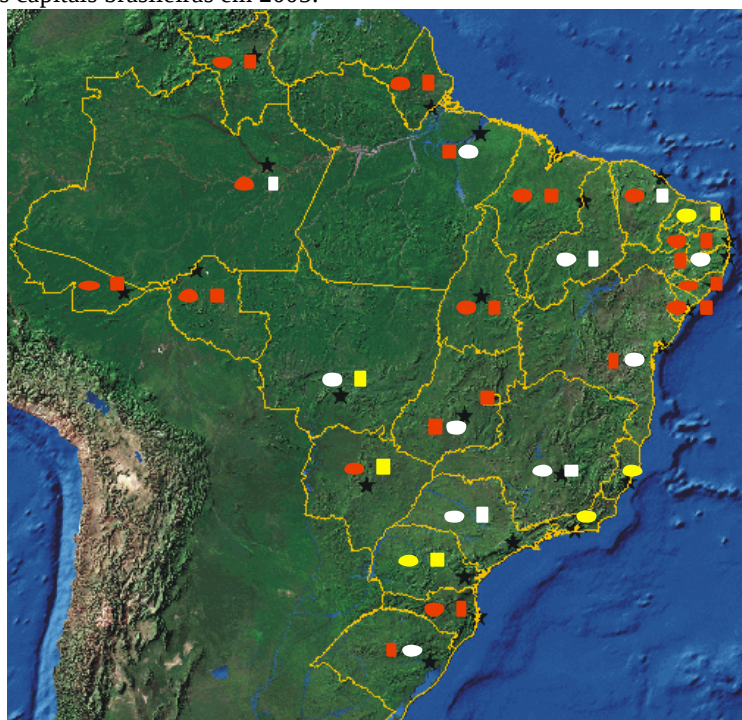
Das redes de ensino das capitais brasileiras, em 2005, 43% possuem alguma forma de organização em ciclos. No entanto, o número de alunos estudando em escolas organizadas em ciclos é 47% maior do que o número de alunos estudando em escolas organizadas em séries nas capitais brasileiras, uma vez que as maiores redes de ensino – como as de São Paulo, Belo Horizonte, Manaus e, parcialmente o Rio de Janeiro – estão organizadas em ciclos (Figura 1).

Em termos do número de redes de ensino que implementaram essa política, observa-se que na região Sudeste todas as redes de ensino das respectivas capitais estão organizadas em ciclos. Já na Região Norte apenas duas redes (16%): rede Estadual de Manaus e rede Municipal de Belém. No entanto, vale lembrar que estas duas redes são as maiores da região Norte. Entre as redes municipais de ensino das capitais brasileiras 50% implementaram ciclos e entre as redes estaduais somente 36%.

No que tange à forma como as redes de ensino organizam os ciclos, verifica-se que as redes de ensino que adotavam este regime desde a década de

1990, já o fazem para todo o Ensino Fundamental como, por exemplo, as redes Estadual e Municipal de São Paulo. Cabe ressaltar que a rede Municipal do Rio de Janeiro, a partir de 2007, estará implementando o 2º Ciclo de Formação, com três anos de duração, estendendo a organização para todo o primeiro segmento do Ensino Fundamental. O mapa abaixo apresenta a situação das redes de ensino das capitais em 2005 quanto à forma de organização da escolarização.

Figura 1: Organização do Ensino Fundamental – Primeiro Segmento – nas redes estaduais e municipais das capitais brasileiras em 2005.



Legenda:

○ Rede Municipal □ Rede Estadual

Branco: Organização em ciclos (C)

Vermelho: Organização em séries (S)

Amarelo: Organização em ciclo somente nas primeiras séries, com 2 ou 3 anos de duração (C+S)

Com relação à evolução temporal da implementação desta política para o período analisado, novamente as diferenças entre as regiões se fazem presentes. O movimento de organização escolar em ciclos foi mais intenso antes de 1999 e a maioria das as redes de ensino das capitais da região Sul já estava organizada em ciclo, bem como as da região Sudeste, com exceção das escolas municipais de Vitória que iniciaram o processo em 2001. Na região Centro-Oeste a rede municipal de Goiânia implementou esta política em 2001, bem como, na região Norte, a rede estadual de Manaus. Nas capitais nordestinas a adoção de tal prática

foi mais intensa entre 1999 e 2001, com exceção da rede municipal de Recife que pôs em prática esta forma de organização escolar somente em 2002. Cabe ressaltar que, desde 2002, nenhuma outra rede de ensino das capitais brasileiras implementou esta política. Ao contrário, a partir de 2004, verifica-se o retorno da organização em série, de algumas redes de ensino como é o caso das redes Estaduais de Macapá e de Salvador.

Analisando o processo de implementação desta política observa-se que, inicialmente, algumas redes de ensino já estavam organizadas em ciclos antes mesmo do dispositivo legal. Desta forma, pode-se considerar que a LDB de 1996 institucionalizou, no âmbito federal, o que vinha ocorrendo em vários sistemas de ensino estaduais e municipais. A partir daí, ocorreram inúmeras iniciativas de implementação de ciclos de aprendizagem por outras redes de ensino das capitais brasileiras. A evolução temporal da implementação mostra que, das 22 redes de ensino das capitais brasileiras que, em 2005, estavam organizadas em ciclos, a metade já optava por esta organização antes da LDB. Descontando-se estas redes de ensino, somente 27% das redes de ensino das capitais brasileiras passaram a ter a escolarização organizada em ciclos de aprendizagem após a LDB.

Desta forma, argumento que o principal fator atuante para a organização em séries ou em ciclos das redes de ensino não tenha sido a possibilidade dada pela LDB, mas sim o que Arretche conceitualiza de legado das políticas prévias, no qual o processo de institucionalização de uma determinada política é influenciado pela herança institucional dos programas anteriores, conformando o entendimento dos programas a serem preservados ou descontinuados. Na atualidade, a organização da escolaridade em ciclos ou em séries é, freqüentemente, amparada por instrumentos legais, o que reduz o campo de ação dos governos locais, principalmente no sentido de evitar os prejuízos causados à educação pela descontinuidade da ação. No entanto, isto depende da instância de produção do instrumento legal, pois a rede Estadual de Salvador extinguiu o Ciclo Básico de Aprendizagem por uma Portaria da Secretaria de Educação, cinco anos após sua regulamentação.

### 3.2

#### **Eixo: Organização Escolar** **Política/ Programa: Ensino Fundamental de nove anos**

A ampliação do número de anos do ensino obrigatório é uma medida contextualizada com as políticas educacionais focadas no Ensino Fundamental ocorridas nos últimos anos. Sua adoção permite a inclusão de um maior contingente de crianças no sistema educacional, principalmente entre a população com menor poder econômico, trazendo melhorias para a qualidade da Educação Fundamental. Desde a LDB de 1996 constata-se o interesse em aumentar o número de anos do ensino obrigatório. Em 2001, com a aprovação do Plano Nacional da Educação (Lei nº. 10.172/2001) o aumento do número de anos do ensino obrigatório para nove anos torna-se uma das metas para a educação. No texto do PNE, a implementação progressiva do Ensino Fundamental de nove anos pela inclusão das crianças de seis anos de idade tem duas intenções:

“oferecer maiores oportunidades de aprendizagem no período da escolarização obrigatória e assegurar que, ingressando mais cedo no sistema de ensino, as crianças prossigam nos estudos, alcançando maior nível de escolaridade” (Meta 2 do Ensino Fundamental – PNE).

Desde então, muitos estados e municípios iniciaram o processo de ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, principalmente nas redes de ensino que tinham este nível de ensino organizado em ciclos, como a rede municipal do Rio de Janeiro com o 1º Ciclo de Formação com duração de três anos, com a entrada das crianças aos seis anos de idade. Em 2004, os sistemas estaduais de Minas Gerais, Goiás, Amazonas, Sergipe e Rio Grande do Norte iniciaram a ampliação, demonstrando o crescente movimento de adesão dos sistemas estaduais e municipais de ensino. A Lei nº. 11.274, de 6/2/2006 instituiu o Ensino Fundamental de nove anos de com a inclusão das crianças aos seis anos de idade. Os Estados, municípios e o Distrito Federal terão prazo até 2010 para se adequar à nova legislação. Com efeito, a antecipação da idade de escolaridade obrigatória é uma medida que incide na definição do direito à educação e do dever de educar expressa no Artigo 6º da LDB. No entanto, a Lei de 2006 não apresenta medidas e regras de básicas para o processo de ampliação. As implicações da ampliação do Ensino Fundamental pela inclusão das crianças de seis anos de

idade devem ser consideradas, principalmente no que se refere à definição da nomenclatura das diferentes fases do Ensino Fundamental, à definição do mês que os alunos de seis anos completos podem efetuar a matrícula, à formação continuada de professores e à reformulação da proposta pedagógica.

#### Construção do Indicador

O questionário do Censo Escolar, desde 2001, inclui uma questão sobre a duração do Ensino Fundamental. A partir de 2004, as escolas com Ensino Fundamental de nove anos respondiam a um bloco de perguntas em separado e de igual conteúdo às aquelas com Ensino Fundamental de oito anos.

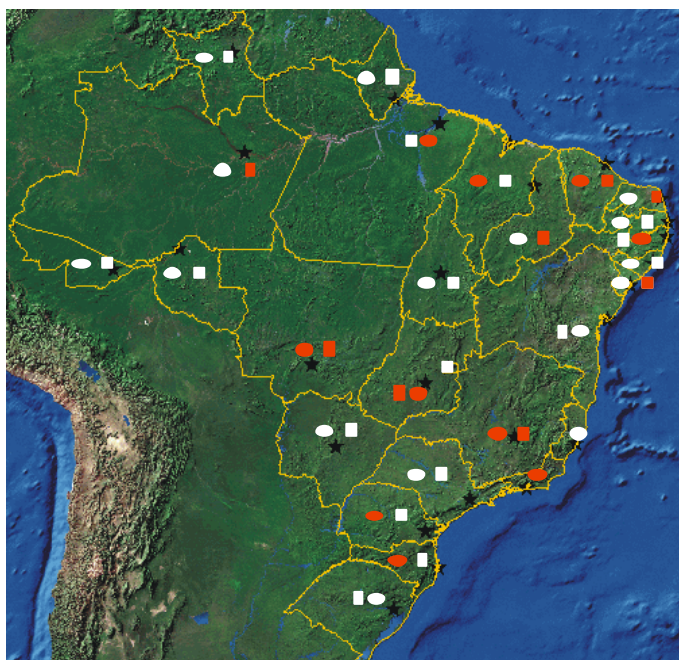
Para a construção do indicador, considerei, em cada uma das redes de ensino das capitais brasileiras, a porcentagem de escolas com o Ensino Fundamental de oito anos, de nove anos ou que estavam em processo de transição.

8 – Ensino Fundamental de oito anos;

9 – Ensino Fundamental de nove anos;

A figura abaixo mostra que, em 2005, 35% das redes de ensino das capitais brasileiras analisadas têm o ensino fundamental de nove anos. Cabe ressaltar a presença de duração diferenciada para o Ensino Fundamental entre as redes Estaduais e Municipais de um mesmo município. A constitucionalização da obrigatoriedade de ampliar o Ensino Fundamental evitará esta dualidade.

Figura 2: Duração do Ensino Fundamental nas redes estaduais e municipais das capitais brasileiras em 2005.



Legenda:

○ Rede Municipal □ Rede Estadual

Branco: Ensino Fundamental de 8 anos

Vermelho: Ensino Fundamental de 9 anos

A análise do processo de implementação desta política mostra que, inicialmente, algumas redes de ensino já haviam ampliado a duração do Ensino Fundamental para nove anos, antes mesmo da imposição legal. O mapeamento das redes de ensino das capitais brasileiras indica que das 18 redes que em 2005 tinham implementado tal política, 78% também têm algum tipo de organização em ciclos de aprendizagem. Desta forma, considero que o principal fator indutor para as redes de ensino das capitais brasileiras iniciarem o processo de ampliação da duração do Ensino Fundamental, seja a prévia organização de tais redes em ciclos, pois, freqüentemente, o ciclo que engloba a primeira etapa do Ensino Fundamental tem duração de três anos, com a entrada da criança aos seis anos de idade, como é o caso das redes municipais do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte. A continuidade do mapeamento para os próximos anos é importante devido à aprovação da Lei que torna obrigatória o Ensino Fundamental de nove anos, no sentido de analisar a evolução temporal das redes de ensino no atendimento à imposição legal.

### 3.3

#### **Eixo: Atendimento à Educação Infantil**

#### **Política/ Programa: Taxa de atendimento à Educação Infantil**

No Brasil, no âmbito do Censo Demográfico, o interesse em diagnosticar a situação da Educação Infantil<sup>15</sup> em nosso país surgiu na década de 1970, quando são levantados os primeiros dados estatísticos. Foi apenas a partir desta década que a começou a crescer de modo significativo no país quando passou a ser objeto de políticas nacionais de caráter mais abrangente. Entretanto, as orientações que fundamentavam a expansão da pré-escola eram inspiradas nas teorias de carência cultural e na educação infantil com sentido compensatório.

Ao longo da década de 1980, inúmeras discussões foram travadas sobre o trabalho educativo desenvolvido pelas creches e pré-escolas, decisivos para o estabelecimento dos novos rumos da política de atendimento à infância que se desdobraram posteriormente em vários aparatos legais. Estas discussões fortaleceram a idéia de que a educação da criança de zero a seis anos é

---

<sup>15</sup> A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional consolidou a concepção de educação infantil como primeira etapa da educação básica, incluindo as creches (0 a 3 anos) e as pré-escolas (4 a 6 anos). A despeito disto, aqui me refiro à Educação Infantil praticamente como sinônimo de pré-escola, especialmente na parte do mapeamento do indicador entre as capitais brasileiras.

fundamentalmente um direito da criança. Com isso a educação nesta fase passou a ser vista como de grande importância, não apenas para seu ingresso no Ensino Fundamental, mas principalmente pela oportunidade de socialização e desenvolvimento global nos aspectos afetivos, cognitivo, social que ela propicia. Diversos autores (Campos, 1997; Hasenbalg, 2000; Sabóia e Sabóia, 2000; Kramer, 2001) argumentam, com base em pesquisas realizadas nos Estados Unidos, Grã Bretanha e na América Latina, que a frequência à pré-escola é um fato que diferencia as condições de vida das crianças e de suas famílias. Entre os fatores citados estão: a possibilidade dos pais poderem trabalhar, a garantia dos cuidados mínimos para as crianças de famílias pobres, pelo estímulo e preparação para o ingresso no Ensino Fundamental e pela diminuição das desigualdades sociais. Além disso, pesquisas internacionais e nacionais apontam que o acesso à Educação Infantil tem um grande efeito no desempenho dos alunos em testes de proficiência e na habilidade comportamental não cognitiva como atenção, esforço, disciplina, e participação em aula (Carneiro, Cunha e Heckman, 2003; Heckman 2005; Klein, 2006a; Curi e Menezes-Filho, 2006).

Desde a Constituição de 1988, a Educação Infantil é considerado um direito das crianças, um dever do Estado e opção da família. Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, Educação Infantil passa a ser considerada a primeira etapa da Educação Básica, *tendo como finalidade o desenvolvimento integral da criança, em seus aspectos físicos, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade*. (Brasil, 1996, Seção II, artigo 29). A LDB também coloca que a responsabilidade pela Educação Infantil é dos municípios, o que historicamente vinha acontecendo. No entanto, o que diferencia o processo atual dos anteriores é a sua inclusão como uma etapa da Educação Básica, passando a ser, portanto, uma política educacional. Em outras palavras, os municípios que tinham creches ou pré-escolas vinculadas à área de assistência social, teriam que transferir todos os estabelecimentos – não apenas os públicos, mas também os privados – para a coordenação das Secretarias Municipais de Educação.

Com estes dispositivos legais, os municípios passam a ter o papel de assegurar a Educação Infantil para todas as crianças de zero a seis anos<sup>16</sup>, cujos

---

<sup>16</sup> Com a obrigatoriedade de duração de nove anos do Ensino Fundamental instituída recentemente, a Educação Infantil é responsável pelo atendimento às crianças de zero a cinco anos.

pais desejarem. Na prática, isto coloca aos gestores municipais desafios relacionados, entre outros fatores, à baixa dotação orçamentária, à necessidade de expansão da oferta e à formulação de propostas pedagógicas e de formação de profissionais qualificados.

Uma das metas do Plano Nacional de Educação (Lei nº. 10.172/2001) para a Educação Infantil é a expansão progressiva do seu acesso. Em um prazo máximo de cinco anos, a cobertura deve atingir 30% das crianças de 0 a 3 anos e 50% das crianças de 4 a 6 anos. E em 10 anos, o atendimento às crianças de 0 a 3 anos deverá chegar a 50% e 100% para as crianças de 4 a 6 anos, tendo como prioridade o atendimento às crianças de baixa renda.

O atendimento à Educação Infantil precisa ser interpretado considerando-se as mudanças no fluxo de matrículas ocorridas nos últimos anos. Alguns documentos (UNESCO/ OCDE, 2000) apontam que a introdução do FUNDEF provocou uma diminuição no ritmo de crescimento da oferta da Educação Infantil, percebida nos anos anteriores à criação deste mecanismo. Como o FUNDEF vincula o financiamento exclusivamente para a Educação Fundamental, as prefeituras passaram a contar com um menor volume de recursos a serem gastos com pré-escolas e creches. Por outro lado, o FUNDEF provocou um aumento de crianças de seis anos nas séries iniciais do Ensino Fundamental e diminuição do número de classes de alfabetização. Se por um lado à incorporação das crianças de seis anos no Ensino Fundamental trouxe mais recursos, por outro significa a necessidade de reorganização da sua estrutura, especialmente no que se refere à elaboração de propostas pedagógicas sintonizadas com as especificidades da faixa etária.

Kramer *et al* (2001) em uma pesquisa desenvolvida nos municípios do Estado do Rio de Janeiro retratou a situação da Educação Infantil a partir da análise das propostas pedagógicas e da formação de profissionais, bem como o processo de implementação de tais propostas. De forma geral, os resultados apontam que a constituição de uma política de Educação Infantil integrada com uma política de infância é realidade em poucos municípios do Rio de Janeiro. Especificamente com relação à cobertura da Educação Infantil, os municípios da Região Metropolitana com a maior demanda são os que possuem menores índices no atendimento desse nível de ensino na rede pública.

Por isso é importante verificar quais são as taxas de frequência à Educação Infantil de crianças de quatro e cinco anos nas capitais brasileiras, como forma de verificar os esforços dos governos, principalmente, os municipais no sentido da expansão da cobertura da Educação Infantil. Para se calcular a taxa de acesso à escola em uma determinada faixa etária é necessário conhecer quantas crianças desta faixa freqüentam a escola e o número total de crianças na respectiva idade. No caso do Ensino Fundamental noticia-se que o Brasil praticamente universalizou o acesso, ou seja, todas as crianças de 7 a 14 anos estão na escola.

As informações referentes à contagem da população vêm basicamente de duas fontes: o Censo Demográfico e a Contagem da População. Já as informações sobre a frequência à escola, além de serem obtidas nestes levantamentos, podem ser também encontradas no Censo Escolar, a despeito de diferenças metodológicas entre os levantamentos. No entanto, especificamente para a Educação Infantil nas capitais brasileiras, a obtenção destes dados é mais complicada pelas seguintes razões: somente o Censo Demográfico de 2000 apresenta informações sobre educação para crianças abaixo de cinco anos, ou seja, se freqüenta a escola e qual nível ou modalidade de ensino; b) no Censo Escolar, os critérios tanto da faixa etária incluída quanto da definição dos estabelecimentos variaram ao longo dos anos (Rosemberg, 1999).

Apesar das dificuldades e ciente das possíveis limitações, calculei o percentual de alunos de quatro a cinco anos na escola para os anos de 1999 a 2004, a partir das informações do Censo Escolar e do Censo Demográfico como um indicativo da situação do atendimento à Educação Infantil nas capitais brasileiras. A escolha desta faixa etária deve-se as mudanças ocorridas, principalmente a partir de 1998, com a inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental.

A informação mais recente sobre o atendimento à Educação Infantil para crianças de quatro e cinco anos para as capitais brasileiras data de 2000, obtida via o Censo Demográfico. A comparação das taxas de atendimento calculadas a partir da metodologia proposta neste trabalho para o ano de 2000 e as taxas obtidas via Censo Demográfico aponta para diferenças, principalmente para as capitais das regiões Norte e Nordeste. No entanto, estas diferenças podem ser explicadas pela utilização de dados do Censo Escolar, que contrariamente ao Censo Demográfico, registra apenas a matrícula dos estabelecimentos de ensino oficiais. Rosemberg

(1999) aponta que a contagem do IBGE sempre apresenta números mais altos de crianças atendidas, sendo que uma das explicações é o fato de que muitos serviços utilizados pelas famílias não são contabilizados pelos órgãos educacionais. Neste caso, a construção de um indicador envolvendo somente a matrícula de crianças em estabelecimentos oficiais, representa a mobilização efetiva das redes públicas no aumento do atendimento à Educação Infantil.

#### **Construção do Indicador**

Para o cálculo da porcentagem de crianças de quatro e cinco anos na escola dividi-se o número total de crianças desta faixa etária na escola pelo total de crianças nesta faixa. Para o numerador considerei as informações do Censo Escolar sobre o número de crianças de quatro e cinco anos matriculadas na Educação Infantil, assumindo o pressuposto de que é baixa a matrícula de crianças desta idade no Ensino Fundamental. Em face às limitações na disponibilidade de dados sobre o total de crianças de quatro e cinco anos nas capitais brasileiras, considerei como base a soma da população de crianças de quatro e cinco anos obtida pelos Censos Demográficos de 1991 e 2000. Para tal calculei um fator de correção para estimar o crescimento da população das crianças de quatro e da população das de cinco anos, a partir da diferença da população em 2000 e 1991 dividida pelo número de anos do período, assumindo o pressuposto de que a taxa de crescimento destas populações é constante para o período analisado.

Face à tendência de desaceleração do crescimento demográfico, este procedimento superestima a população e subestima a taxa de matrícula. Não foi possível superar esta limitação, pois não houve contagem da população em 2005, o que permitiria melhor projeção para o período considerado, e não pude ter acesso em tempo hábil aos microdados da contagem populacional da década de 1990, o que permitiria calcular a desaceleração do crescimento populacional na década de 1990 e projetá-la para os anos subsequentes. No entanto, a comparação da projeção de crescimento linear da população com projeções que assumem crescimento não linear sugere que a magnitude do viés seja pequena.

Com isso, o cálculo da porcentagem de crianças de quatro e cinco anos na Educação Infantil matriculadas em estabelecimentos oficiais de ensino que respondem ao questionário do censo escolar nas capitais brasileiras é igual a:

$$\frac{\text{nº. crianças de 4 a 5 anos matriculadas na Educação Infantil em Estabelecimentos Oficiais}}{\text{soma da população das crianças de quatro e cinco anos}}$$

Por certo, a taxa de atendimento em pré-escola em qualquer tipo de estabelecimento é maior do que a captada pelo indicador aqui descrito. No entanto, face aos propósitos deste trabalho e à definição legal da educação infantil como parte integrante da Educação Básica, a definição operacional aqui apresentada capta um aspecto importante do esforço dos sistemas educacionais para ofertar educação infantil em pré-escolas.

Os resultados apontam que em todas as capitais brasileiras houve um aumento no atendimento da Educação Infantil, no período de 1999 a 2004 (Figura 3). Considerando o conjunto das capitais brasileiras, a taxa de atendimento da Educação Infantil passou de 19%, em 1999 para 53%, em 2004. Como esperado, a

expansão das matrículas foi particularmente intensa na rede municipal: o aumento foi de 81%, enquanto que nas redes estadual e privada foi de 31% e 51%, respectivamente (análise não apresentada).

Figura 3: Taxa de atendimento à Educação Infantil em instituições registradas no cadastro do Censo Escolar em 1999 e em 2004



Legenda:

Branco: Taxa de Atendimento à Educação Infantil em 1999

Amarelo: Taxa de Atendimento à Educação Infantil em 2004

Similarmente a outros indicadores educacionais, as capitais da região Norte são as que apresentam porcentagens mais baixas de atendimento à Educação Infantil, com exceção de Manaus que, entre 1999 e 2004, aumentou o atendimento em 30 pontos percentuais. Em 2004, entre as capitais nordestinas o atendimento à Educação Infantil atingiu mais de 70% da população de quatro a cinco anos de idade em Teresina e em São Luis. Em contraposição está Maceió com apenas 21%. Nas demais capitais, o atendimento está acima da taxa apurada para o conjunto das capitais brasileiras (53%), com exceção de Porto Alegre, Curitiba, Campo Grande e Cuiabá.

Nas capitais brasileiras, o acesso à escola das crianças de quatro e cinco anos está muito aquém do estabelecido pelos aparatos legais e do desejado, com

16 capitais apresentando, em 2004, um atendimento a essa modalidade de ensino para menos da metade da população de quatro e cinco anos.

Com relação à análise do processo de implementação de uma política de aumento do atendimento à Educação Infantil, verifica-se que, mesmo com os dispositivos legais disponíveis – como, por exemplo, a Constituição Federal garantindo o direito das crianças pequenas à educação e a LDB o sistematizando – o grau de expansão desta política é ainda incipiente. Ao lado do avanço que tais instrumentos introduzem, alguns fatores impedem que os municípios aumentem o atendimento como, por exemplo, um financiamento específico, a formação de profissionais da Educação Infantil e as orientações curriculares. Especificamente sobre o financiamento para a Educação Infantil, Guimarães e Pinto (2001) mostram que a maioria das redes de ensino não conta com recursos suficientes para consolidar o atendimento à Educação Infantil. Para que as metas de expansão definidas no PNE sejam atingidas, seria necessário o aporte de novos recursos federais. Neste caso, o FUNDEB é considerado uma vitória neste aspecto.

Um outro aspecto relacionado à ampliação da oferta diz respeito à engenharia operacional das políticas (Arretche, 2000), na qual fatores relacionados às condições particulares de operação dos serviços podem funcionar como elementos facilitadores ou inibidores da transferência de atribuições. Em algumas capitais, a imposição expressa na LDB de que os municípios repassem a gestão dos estabelecimentos de Educação Infantil, das Secretarias de Promoção Social, Assistência Social, Desenvolvimento Social para a da Educação, é um inibidor de ação dos governos locais, pois o processo de integração é longo e complicado. Como afirma Kramer (2006):

“na história do atendimento à criança de 0 a 6 anos no Brasil foi constante a criação e extinção de órgãos, superpondo-se programas com mesmas funções. Saúde, assistência e educação não se articularam ao longo da história; ao contrário, o atendimento ramificou-se, sem que uma das esferas se considere responsável. Cada uma das áreas foi apontada como causa, sem uma transformação das condições de vida das crianças. A fragmentação – uma das heranças que recebem as prefeituras – manifesta-se ainda hoje nas suas estratégias de ação” (p.800).

Este é o exemplo da cidade de São Paulo que iniciou a expansão do atendimento à Educação Infantil somente em 2000. Já em Vitória, a transferência

do atendimento a crianças de zero a seis anos para a Secretaria de Educação ocorreu em 1992, antes mesmo da LDB.

### 3.4

#### **Eixo: Correção de Fluxo**

#### **Política/ Programa: Programas de correção da defasagem idade série**

A implementação de programas para a correção de fluxo escolar<sup>17</sup> no Ensino Fundamental em inúmeros pontos do Brasil demonstra a pertinência de se debater um dos aspectos mais perversos do fracasso escolar: o distanciamento de uma parcela significativa de alunos do seu grupo etário de referência seja por sucessivas repetências, seja pelo ingresso tardio na escola. No entanto, apesar de o problema da defasagem idade série não ser recente, até os anos de 1980, pouco ou quase nada se produziu em termos de políticas públicas para lidar com esta questão.

A LDB oferece o amparo legal e a flexibilidade necessária para que os programas de correção de fluxo sejam implementados nos diferentes níveis, sistemas e esferas do poder público – União, estados, Distrito Federal e municípios. Desta forma, os sistemas de ensino têm procurado adotar diferentes alternativas político-pedagógicas para a correção de fluxo escolar. Dentre as principais, cabe destacar a organização de escolarização em ciclos – tema anteriormente abordado – e a implementação de classes de aceleração. Apesar da idéia de classe de aceleração não ser recente, a adoção de uma política nacional de aceleração da aprendizagem traz à tona a necessidade de se quebrar a “cultura da repetência” e os efeitos nocivos da defasagem idade série.

Em 1995, o MEC instituiu o programa de Aceleração da Aprendizagem concebido pelo Centro de Ensino Tecnológico de Brasília (Ceteb), experimentalmente implementado no Estado do Maranhão. Em 1996, o Instituto Ayrton Senna (IAS) estabeleceu parceria com o MEC para viabilizar a expansão do Programa Acelera Brasil, para outros estados e municípios. O IAS utiliza o conceito de aliança estratégica para articular apoios técnicos e financeiros com instituições públicas e privadas como a Petrobrás, o Banco Nacional de

<sup>17</sup> Por mecanismo de correção de fluxo escolar, entende-se a ação sistemática para regularizar a defasagem entre idade e série de escolaridade dos alunos do Ensino Fundamental. Várias denominações como, por exemplo, correção da distorção idade-série, aceleração de aprendizagem e outros são adotados por diferentes estados e municípios sem, no entanto, imprimir a eles características significativamente diferenciadas.

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Telefonia Centro-Oeste. Também no ano de 1996, o Estado de São Paulo implementou o Programa de Aceleração da Aprendizagem com o apoio técnico do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec).

A partir de 1997, como estratégia de indução para a implementação de ações de correção do fluxo escolar em estados e municípios, o MEC colocou a disposição das Secretarias de Educação os materiais pedagógicos desenvolvidos pela Ceteb e pelo programa do governo estadual de São Paulo, assim como apoio financeiro para projetos voltados à correção do fluxo. Em resposta houve a expansão das ações de correção do fluxo escolar em diversos estados e municípios do país como, por exemplo, nos estados da Bahia, Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rondônia e Goiás. Os desafios relacionados à investigação das ações de correção do fluxo escolar são grandes, uma vez que existe uma diversidade de enfoques conceituais, mecanismos e práticas sendo desenvolvidas. Além disso, apesar de os programas de correção de fluxo encontrar-se em funcionamento há alguns anos, ainda não houve um estudo sistemático sobre seus resultados e características (Parente e Lück, 2004). Neste sentido, para realizar o mapeamento das ações de correção de fluxo, utilizei dois indicadores: a parceria de redes de ensino com o IAS para o desenvolvimento do Programa Acelera Brasil e a taxa de distorção idade série divulgada pelo INEP. A utilização do programa do IAS deve-se ao fato que este atende aos seguintes requisitos: possibilidade de comparação entre as redes de ensino das capitais, disponibilidade de dados sobre continuidade e extensão do programa na rede de ensino. O programa Acelera Brasil tem com objetivo a correção do fluxo escolar de 1ª a 4ª série, a partir da eliminação da “cultura da repetência” nas escolas:

“o objetivo consiste em assumir um compromisso, no Estado ou município, de adotar uma política onde a repetência em massa deixa de ser considerada normal, e a responsabilidade pela aprendizagem do aluno passa a ser da escola e do sistema educacional, a quem compete assegurar seu sucesso mediante a adoção de estratégias adequadas de ensino”(Senna Lallis, 2000, p.146).

**Construção do Indicador**

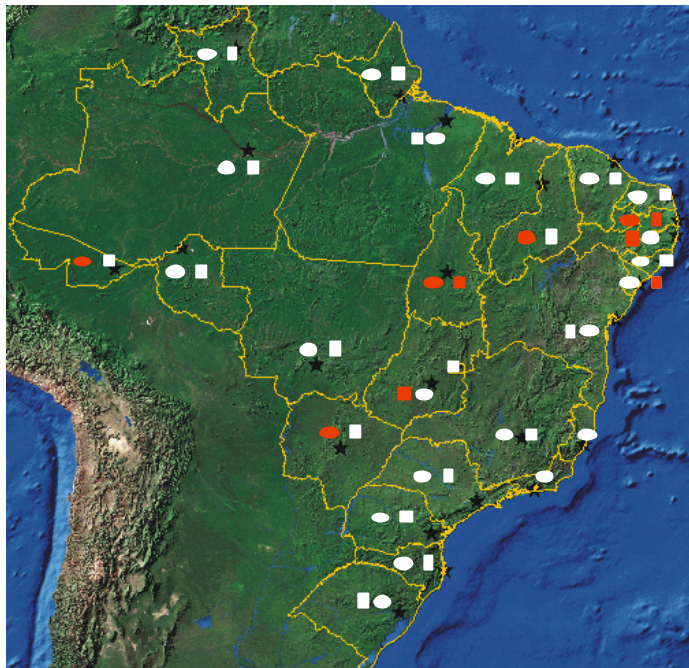
O Instituto Ayrton Senna disponibiliza informações sobre os programas de correção de fluxo e o ano de implementação em parcerias com as Secretarias de Educação. Com base nestas informações, construí um indicador considerando a implementação ou não de tais programas em cada uma das redes de ensino das capitais brasileiras.

A duração do programa é de aproximadamente quatro anos e é destinado ao aluno com dois ou mais anos de distorção em relação à série que deveria estar. A estratégia de ensino e os materiais pedagógicos foram especialmente desenvolvidos para a realidade do aluno defasado. A aprovação dos alunos, ao final do ano, é de responsabilidade do professor ou do colegiado de professores, sendo que o Programa não interfere nos critérios utilizados. A metodologia de trabalho do programa envolve a supervisão e a assistência técnica aos professores e um mecanismo de acompanhamento dos resultados e dos problemas enfrentados. Desde a sua implementação o Programa já foi adotado em 429 municípios, sendo maior sua ação entre os municípios de médio e pequeno porte.

A Figura 4 mostra que 9 redes de ensino das capitais brasileiras implementaram, em parceria com o IAS, um programa de correção de fluxo escolar entre os anos de 2004 e 2005. A rede municipal de Rio Branco desenvolve o Programa Acelera Brasil desde 1997 e as redes estadual e municipal de Goiânia desde 1999. Recentemente estabeleceram parceria com o instituto as redes de ensino de João Pessoa, Aracaju e Palmas.

Já a Figura 5 apresenta a taxa de defasagem idade série das redes de ensino das capitais brasileiras para o primeiro segmento do Ensino Fundamental no ano de 2005. As redes que apresentam as menores taxas de distorção são: a municipal e estadual de Curitiba, a municipal e estadual de São Paulo, a estadual de Belo Horizonte e as redes municipais de Boa Vista, Teresina, Florianópolis, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Já as redes estaduais de Salvador, Belém, Maceió e Aracaju e as municipais de Salvador, Aracaju e João Pessoa apresentam as maiores taxas de distorção idade série para o primeiro segmento do Ensino Fundamental.

Figura 4: Programas de Correção de Fluxo (IAS) das redes estaduais e municipais das capitais brasileiras em atividade nos anos de 2004 e 2005.



Legenda:

○ Rede Municipal □ Rede Estadual

Branco: Sem Programa IAS

Vermelho: Com Programa IAS

Figura 5: Taxa de distorção idade série para o primeiro segmento do Ensino Fundamental das redes estaduais e municipais das capitais brasileiras em 2005



Legenda:

Branco: Rede Estadual

Amarelo: Rede Municipal

Comparando os dois indicadores, observa-se que as taxas de distorção idade série de Teresina, Rio Branco e Goiânia - parceiras do IAS - estão abaixo do índice obtido para conjunto das capitais brasileiras (24%). Já João Pessoa e Aracaju apresentam taxas de distorção elevadas, sendo a parceria dos governos locais com o IAS, uma estratégia para corrigir o fluxo escolar.

Analisando o processo de implementação das políticas de correção da distorção idade série, verifica-se a não uniformidade das ações, isto porque, embora induzidas por uma política do MEC e em parte financiada com recursos federais, cada estado interessado delineou e ampliou a sua proposta, com objetivos, metas e estratégias particulares (Parente e Lück, 2004).

No entanto, os programas de aceleração implementados em diversos estados e municípios brasileiros refletem a articulação entre governos e instituições da sociedade civil, como organizações não governamentais e setores universitários no desenvolvimento de propostas pedagógicas e de matérias de apoio a alunos e professores. As parcerias também se estabelecem entre órgãos financiadores do governo federal, Ministério da Educação, instituições privadas e Secretarias de Educação. O estabelecimento de tais parcerias é um mecanismo de superar as crises de governabilidade causadas por escassez de recursos públicos, sendo uma das dimensões da renovação da agenda de gestão municipal no Brasil que caracteriza a década de 1990 no que se refere à governança local.

### 3.5

#### **Eixo: Transparência e Responsabilização**

#### **Política/ Programa: Sistema de Avaliação de Desempenho dos Alunos**

A década de 1970 marca o início das experiências de avaliação educacional no Brasil, inserido no contexto dos processos de seleção para o acesso à universidade. Já nos anos de 1980 cresce o interesse pela implementação de programas de avaliação educacional em diversas redes de ensino. Datam desta época os programas de avaliação EDURURAL, da rede estadual do Paraná e as primeiras iniciativas do INEP/MEC. Com o objetivo de pesquisar o custo benefício dos insumos educacionais, o Programa EDURURAL foi realizado em 600 escolas dos estados de Pernambuco, Piauí e Ceará entre 1981 e 1987. Gerenciado pela Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura e com assistência da

Fundação Carlos Chaga, o Programa avaliou o rendimento escolar de alunos da 2ª e da 4ª séries do Ensino Fundamental.

No entanto, foi na década de 1990 que a avaliação de sistemas educacionais se consolidou tanto nacionalmente quanto entre governos estaduais e municipais. Em termos mundiais, o papel atribuído à avaliação pode ser observado na Declaração Mundial de Educação para Todos, fruto da Conferência de Jontien, realizada em 1990 e promovida pela UNESCO, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Fundo das Nações Unidas para as Crianças (UNICEF) e pelo Banco Mundial (Franco, 2001; Bonamino, 2002) e outros países da América Latina como, por exemplo, Argentina e Chile implementaram sistemas de avaliação.

A avaliação constituiu um dos eixos centrais da política educacional brasileira desenvolvida neste período, sendo em diversas iniciativas envolvendo diferentes níveis de ensino. Para o Ensino Fundamental destaca-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). A prioridade dada pelo governo federal à implementação de programas de avaliação da educação brasileira suscitou um intenso debate. Diversos autores desenvolveram interpretações sobre o significado da avaliação na política educacional brasileira. Os diferentes argumentos centram-se, basicamente, em três vertentes: a) associação entre a ênfase em avaliação e a hegemonia de políticas neoliberais (Gentili, 1996); b) valorização da avaliação como elemento promotor da melhoria da qualidade da educação (Castro e Carnoy, 1997) e c) o papel da avaliação no acompanhamento das políticas educacionais e na associação entre avaliação e promoção de políticas de equidade (Castro, 1999).

A proposta inicial do SAEB está relacionada com demandas do Banco Mundial visando desenvolver uma sistemática de avaliação para o Projeto Nordeste – Segmento Educação no âmbito do VI Acordo MEC/BIRD, em 1988. Por solicitação do MEC, a sistemática de avaliação se estendeu ao âmbito nacional, em meados de 1988, quando foi criado o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau – SAEP. Uma aplicação piloto do Sistema de Avaliação foi realizada nos estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, com intuito de testar a pertinência e adequação de instrumentos e procedimentos. Questões financeiras impediram o desenvolvimento do projeto e, somente em 1990, quando a Secretaria Nacional de Educação Básica/SENEB alocou os

recursos necessários, foi possível viabilizar o primeiro ciclo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Uma análise detalhada da institucionalização do SAEB é encontrada em Bonamino (2002).

Em 1996, a LDB institucionaliza esta questão ao determinar, pela primeira vez, a obrigatoriedade da avaliação dos diferentes níveis de ensino, devendo a União “assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, com a cooperação dos sistemas, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade de ensino (...)” (art. 87, § 3º, IV).

Desde sua implementação o SAEB já realizou sete ciclos de avaliação, constituindo a principal fonte de informação do desempenho educacional brasileiro. O SAEB é operacionalizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) do Ministério da Educação e vem realizando a cada dois anos, desde 1995, avaliações de desempenho acadêmico dos estudantes brasileiros de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e de 3ª série do Ensino Médio, em Língua Portuguesa e em Matemática. A partir da consolidação do SAEB constata-se a tendência da sistematização dos programas de avaliação em larga escala em âmbito estadual que, a despeito dos aspectos peculiares e dos diferentes estágios de desenvolvimento, baseiam-se na experiência nacional.

As primeiras experiências de sistemas de avaliação das redes estaduais de ensino foram desenvolvidas em São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Ceará. Em 1992, a Secretaria de Estado de São Paulo desenvolveu a Avaliação da Jornada Única, como o objetivo de verificar os efeitos da jornada única no ciclo básico. Esta iniciativa foi a precursora do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar (SARESP), cujos objetivos envolvem oferecer informações sobre os padrões de desempenho dos alunos de forma a melhorar o trabalho desenvolvido em sala de aula pelo professor e possibilitar ações políticas da Secretaria Estadual. Desde a sua criação em 1996, já ocorreram nove edições do SARESP, sendo compulsória a participação de todas as escolas estaduais e por adesão para as demais redes de ensino (municipal e privada).

A Secretaria Estadual de Minas Gerais implementou o Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais tendo como objetivos principais levantar informações para que os professores possam atuar com maior efetividade na condução do processo de ensino e fornecer subsídios para a gestão

mais eficaz da Secretaria de Educação. No ano de 2000 foi instituído o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE), com a atribuição de avaliar a cada dois anos, todos os alunos da rede estadual de ensino que estejam cursando o 1º ano do ciclo intermediário (o equivalente a 4ª série do Ensino Fundamental), o 2º ano do ciclo avançado (8ª série do Ensino Fundamental) e o 3º ano do Ensino Médio. Até o momento foram realizados nove ciclos de avaliação.

O Programa de Avaliação do Sistema Educacional do Paraná foi implementado em 1995, tendo o objetivo de obter informações sobre os níveis de conhecimento dos alunos. As séries e as disciplinas avaliadas variam de um ano para outro, mas desde 1997 houve avaliação da 4ª e da 8ª séries do Ensino Fundamental em leitura e em matemática. A última avaliação ocorreu em 2002, estando o Programa suspenso desde então.

Em 1992, o estado do Ceará implementou do seu sistema próprio de avaliação, atualmente denominado como Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE). Em 2004, o SPAECE contemplou, pela primeira vez, a rede municipal de ensino, avaliando alunos de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio, com aplicação de testes nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, além dos instrumentos contextuais que incluiu questionários aos alunos, professores e diretores.

Com o objetivo de verificar a situação das redes de ensino nas capitais construí um indicador referente à implementação de sistemas de avaliação de desempenho, a partir das informações disponíveis no Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e nas Secretarias de Educação.

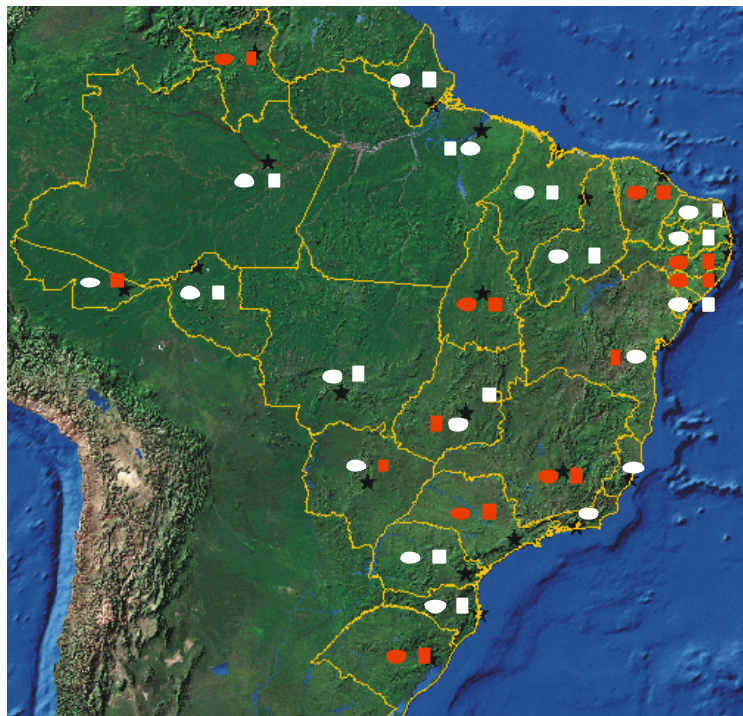
**Construção do Indicador**

O CONSED e as Secretarias Estaduais de Educação disponibilizam informações sobre os programas de avaliação do sistema de ensino. Com base nestas informações, construí um indicador considerando a implementação ou não de tais programas em cada uma das redes de ensino das capitais brasileiras.

A Figura 6 indica que 20 (40%) redes de ensino das capitais brasileiras possuem programas de avaliação de desempenho dos estudantes. As avaliações nas redes municipais ocorrem por adesão aos programas estaduais. O processo de implementação da política de avaliações indica que a interação e a parceria

técnica com o INEP/MEC, bem como a vinculação com universidades têm papel fundamental na consolidação dos sistemas de avaliação estaduais.

Figura 6: Programas Avaliação de Desempenho de Alunos das redes estaduais e municipais das capitais brasileiras entre 2003 e 2005.



Legenda:

○ Rede Municipal □ Rede Estadual

Branco: Sem Sistema de Avaliação

Vermelho: Com Sistema de Avaliação

A análise temporal da implementação dos sistemas de avaliação indica descontinuidades das ações. Os sistemas de avaliação das redes de ensino diferem também na duração da ação, na capacidade técnica e na forma como os resultados obtidos pela avaliação são traduzidos em ações mobilizadoras para a melhoria dos resultados. Na grande maioria das redes com sistemas de avaliação há programas ligados à Secretaria de Educação para implementar a consciência da utilidade dos resultados na orientação da prática pedagógica e, freqüentemente este é um dos objetivos mais difíceis de alcançar (Pequeno, 2001). A associação entre resultados e consequência é um dos pilares do conceito de responsabilização (*accountability*) que, nos últimos anos, vem ganhando espaço na agenda política educacional. Sua principal idéia é que os estudantes e toda a equipe escolar são responsáveis pelo desempenho da escola. Com base em testes padronizados e de padrões para determinar quais escolas têm desempenho melhor, são estabelecidos critérios para

a aplicação de consequências, baseadas em incentivos materiais ou simbólicos. Para Moe (2003), a política de responsabilização é alvo de muitas críticas no meio educacional, uma vez que sua efetivação envolve um complexo processo de ponderação entre controle e política. Os principais problemas de controle relacionam-se com as divergências de motivações e expectativas dos professores e diretores de escolas e os gestores responsáveis pela política. É uma disputa de poder: de um lado os sindicatos dos professores protegendo seus interesses (autonomia de trabalho e segurança do cargo) e de outro, as autoridades que usam de mecanismos de recompensas e punições para resolver o problema de controle. Em relação ao problema da política, o autor assinala o descompasso entre os interesses dos políticos (que tendem a agradar seus eleitores), o interesse dos sindicatos dos professores e o interesse público. Mesmo com estes problemas, as políticas de responsabilização vêm sendo implementadas em vários países, sendo que a experiência mais documentada e avaliada é a da reforma implementada na cidade de Chicago.

No final dos anos de 1980, a situação educacional da cidade de Chicago era uma das piores dos Estados Unidos. Uma política de responsabilização foi instituída em 1990 e, em um primeiro momento, caracterizou-se pela descentralização e fortalecimento do poder local como alavancas para o processo de mudança. Foram criados os Conselhos Escolares Locais formados por pais de alunos e representantes comunitários, além do diretor e de professores. Os diretores das escolas eram selecionados pelo Conselho e podiam contratar professores de acordo com a demanda. Além disso, o diretor elaborava um plano geral de desenvolvimento escolar e o orçamento anual, que eram aprovados pelo Conselho. O resultado da escola era divulgado e todos eram considerados responsáveis. Frente a resultados ruins a escola, por meio do Conselho, deveria tomar providências no sentido de traçar metas para a melhoria da escola.

Em 1996, uma nova fase da política de responsabilização foi implementada, na qual foi diminuído o poder dos Conselhos Locais e estipuladas medidas relacionadas ao estabelecimento de padrões e maiores consequências pelos resultados. Para o aluno que não conseguisse um nível mínimo no teste de avaliação de habilidades do *Iowa Test of Basic Skills* (ITBS) era obrigado a freqüentar um programa de verão e poderia ser reprovado, caso não atingisse o padrão mínimo na reavaliação. As escolas que tivesse sucessivamente resultados

considerados insatisfatórios eram colocadas em observação, podendo o governo fechá-la ou mudar a sua administração. Esta fase da política baseia-se na introdução de sanções (frequência a programas de verão, reprovação e a possibilidade de perda de empregos de professores e diretores) como forma de melhorar a aprendizagem dos alunos. Apesar das críticas e das resistências no processo de implementação da política, estudos mostram o aumento do desempenho educacional de Chicago. É no contexto das políticas de responsabilização que, em 2002, o governo federal norte-americano instituiu o programa *No Child Left Behind*.

No Brasil, de acordo com Brooke (2006) existem três experiências de políticas de responsabilização: o Boletim da Escola (Paraná), o Nova Escola (Rio de Janeiro) e Escola do Novo Milênio (Ceará). No Paraná foi criada, em 2001, uma publicação, o Boletim Escolar, com informações sobre os resultados de cada escola da rede estadual. Direcionado aos pais de alunos e à comunidade em geral, o objetivo principal do boletim era estimular uma pressão positiva pela melhoria da escola. A iniciativa foi alvo de severas críticas e na mudança do governo em 2003 o programa de avaliação da rede estadual foi suspenso. Já os programas Nova Escola, da rede estadual do Rio de Janeiro, e a Escola Novo Milênio do Ceará baseiam-se no estabelecimento de recompensas financeiras para as melhores escolas. Os maiores problemas enfrentados, além das resistências dos grupos envolvidos, principalmente dos professores, são os relacionados à operacionalização dos critérios de padrões de desempenho e de incentivos.

Nessa linha de transparência e responsabilização, o MEC/INEP divulgou recentemente os resultados por escola de dois programas de avaliação: o Exame Nacional do Ensino Médio e o Prova Brasil.

### 3.6

#### **Eixo: Autonomia das Unidades Escolares**

#### **Política/ Programa: Programa Federal Dinheiro Direto na Escola**

Desde a década de 1950 o tema da autonomia escolar esteve presente nas discussões das escolas públicas no sentido de oferecer alternativa à dominância de ações administrativas e intervenções políticas alheias à realidade escolar. No entanto, foi na década de 1980 que o tema volta à cena do debate político inserido, agora, no contexto de reforma do Estado, que tinha como um dos principais eixos

a descentralização. Especificamente para a educação, a idéia de descentralização envolvia a necessidade de reestruturação do sistema como um todo, a partir da implementação de ações que propiciassem, às instituições escolares, uma maior autonomia administrativa, financeira e pedagógica. Assim, o discurso em defesa da autonomia escolar está imbricado com a defesa de processos descentralizadores, como uma maneira de fortalecer e consolidar a democracia<sup>18</sup>.

A partir das eleições diretas para governador, em 1982, diversas inovações na gestão dos sistemas de ensino começaram a acontecer, que atingiram, direta ou indiretamente, o cotidiano escolar (Paes de Barros e Mendonça, 1998). Tais inovações focalizavam basicamente quatro aspectos: (i) a transferência direta de recursos para as escolas; (ii) escolha do diretor da escola; (iii) a implantação de colegiados e (iv) elaboração e execução do projeto político-pedagógico. No primeiro caso, trata-se de uma política de transferência de recursos, cuja finalidade é estimular a autonomia financeira da escola, permitindo maior tomada de decisão a respeito da alocação dos recursos. O segundo aspecto relaciona-se com a política que visa estabelecer a eleição para o cargo de diretor como um dos pilares da democratização da escola. Já as políticas de implementação de colegiados têm com objetivo organizar e desenvolver modelo participativo de gestão escolar. E por último, a elaboração do projeto político-pedagógico contém a definição do conteúdo que deve ser ensinado e o que deve ser aprendido na escola caracterizando-se, principalmente, por expressar os interesses e necessidades da sociedade e por ser concebido e construído com base na realidade local.

Nos anos de 1990, a política educacional recoloca em pauta a autonomia escolar, a partir do estabelecimento de um conjunto de dispositivos legais e normativos que consolida as mudanças apontadas no período histórico imediatamente anterior. A Constituição Federal de 1998 institui a “democracia participativa” e estabelece como princípios básicos para a educação o “pluralismo de idéias e concepções pedagógicas” e a “gestão democrática do ensino público” (Art. 206). Já o artigo 15 da LDB (Lei 9394/96) estabelece que é de

---

<sup>18</sup> Os críticos da autonomia da escola consideram que dessa natureza levem à privatização e desobriguem o Estado de sua função de oferecer uma escola pública gratuita e de qualidade para todos. Outra crítica refere-se à pulverização, à dispersão e à preservação do localismo, que dificultam ações reformistas ou revolucionárias mais profundas e globais (Gadotti e Romão, 1997).

responsabilidade dos sistemas de ensino assegurar, às unidades escolares públicas de educação básica, progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira.

A autonomia escolar<sup>19</sup>, conforme instituída pela LDB, refere-se à construção da identidade institucional, constituída pela formação de capacidade organizacional da escola para elaborar o seu projeto educacional, pelo gerenciamento dos recursos financeiros, bem como pela adoção de uma gestão compartilhada.

No entanto, as referências à autonomia escolar nas legislações e normas dos sistemas de ensino são feitas de maneira vaga. De modo geral, enunciam a autonomia como um valor, mas não estabelecem mecanismos concretos para sua conquista efetiva. Assim, experiências de concretização da autonomia escolar nas redes de ensino são diversificadas e muitas vezes centradas apenas em um dos aspectos: seja o administrativo, o financeiro ou o pedagógico (Gadotti e Romão, 1997). Para avaliar o tema da autonomia escolar nas redes de ensino das capitais brasileiras selecionei dois aspectos: a transferência direta de recursos financeiros e o processo de escolha de diretores escolares.

No que tange ao aspecto de transferência direta de recursos para as escolas, diversas propostas foram colocadas em ação, principalmente nas redes estaduais de ensino, após as eleições diretas para governador em 1982. Posteriormente, a transferência de recursos foi implementada nos estados da Bahia, Pernambuco, Paraná, Goiás e Mato Grosso. Todos os demais estados, exceto Paraíba e São Paulo, desenvolveram programas de transferência de recursos para as escolas nos dois primeiros anos da década de 1990.

Neste mesmo período diversas propostas de autonomia financeira para o ensino básico foram colocadas em ação por iniciativa nacional - como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). O 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. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é um dos programas destinados ao Ensino Fundamental financiado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do

---

<sup>19</sup> Para maiores detalhes sobre as várias dimensões do conceito de autonomia ver Martins (2002).

Ministério da Educação. Sua principal finalidade é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal nas modalidades regular, especial e indígena<sup>20</sup>. Os recursos são destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, podendo ser empregados, por exemplo, na manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar, na implementação de projeto pedagógico e no desenvolvimento de atividades educacionais. É vetado o uso de recursos para pagamento de pessoal.

O repasse dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é feito anualmente pelo FNDE às contas bancárias das unidades executoras, sem necessidade de assinatura de convênios. Cabe às unidades executoras das escolas utilizarem os recursos, de acordo com as decisões da comunidade. As escolas públicas com mais de 50 estudantes matriculados, para serem beneficiadas com recursos do PDDE, devem criar suas unidades executoras. Tais unidades são entidades sem fins lucrativos, representativa dos estabelecimentos de ensino públicos, constituída e integrada por membros das comunidades escolar e local (caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar ou similar), ou outra instituição constituída para receber, executar e prestar contas dos recursos destinados às referidas escolas.

O valor transferido a cada escola é determinado com base no número de alunos matriculados no Ensino Fundamental no Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento. Para 2006, o valor anual é de R\$ 1.300,00 para as escolas com mais de 50 e menos de 100 alunos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de R\$ 1.100,00 para as regiões Sudeste, Sul e para o Distrito Federal. Para a gestão das unidades escolares, o aporte adicional de recursos financeiros tem um duplo efeito: no fortalecimento da capacidade de definição dos objetivos e dos rumos da gestão escolar dos diretores, docentes e dos membros da comunidade e na diminuição da burocracia das transferências, de modo a permitir que o dinheiro esteja à disposição da escola o quanto antes.

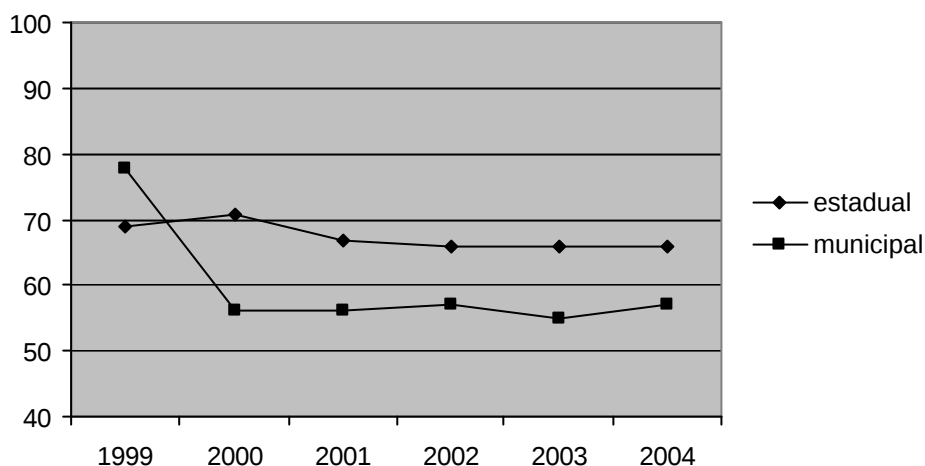
---

<sup>20</sup> As escolas qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) também estão aptas a receberem os recursos do PDDE.

### Construção do Indicador

O questionário do Censo Escolar, desde 1997, inclui uma questão sobre a participação da escola em diversos programas federais, entre eles o PDDE. Para a construção do indicador, considerei, em cada uma das redes de ensino das capitais brasileiras, a porcentagem de escolas que afirmavam ter participado do Programa Federal Dinheiro Direto na Escola.

Gráfico 34: Evolução do percentual de escolas das redes estaduais e municipais para o conjunto das capitais brasileiras que receberam recursos do PDDE de 1999 a 2004.



Fonte Censo Escolar

A análise do conjunto das redes de ensino das capitais brasileiras aponta que houve um decréscimo no percentual de escolas que recebiam recursos do PDDE entre 1999 e 2004, passando de 77% para 62%, respectivamente. Conforme mostra o Gráfico 34 o decréscimo foi mais intenso na rede municipal: em 1999, o percentual de escolas municipais beneficiadas era de 80% e, em 2004, apenas 59%.

Conforme apresentado a Figura 7, em 2004, as redes de ensino que apresentam percentuais mais elevados de escolas recebendo recursos do PDDE são as redes municipais de Vitória, Belo Horizonte e Salvador, assim como as redes estaduais de Fortaleza, Natal, São Paulo, Belém e Manaus. As redes municipais de Florianópolis, Boa Vista, São Luis são as que apresentam baixos percentuais. Destaca-se o caso da rede municipal de São Paulo com apenas 29% de escolas recebendo recursos do programa federal.

Figura 7: Percentual de escolas das redes estaduais e municipais para o conjunto das capitais brasileiras que receberam recursos do PDDE em 2005.



Legenda:

Branco: Rede Estadual

Amarelo: Rede Municipal

O desenho do programa federal tem como principal estratégia indutora para a adesão dos governos locais, o repasse de recursos direto aos cofres locais, sem que estes estejam sujeitos à barganha política. No entanto, entre as exigências burocráticas, duas podem funcionar como inibidoras do processo. A primeira é a necessidade da criação de unidades executoras em escolas com mais de 50 alunos matriculados e, a segunda, a restrição de transferência de recursos para as escolas que já participem de outro programa federal, resolução esta instituída a partir de 2000.

Essas exigências podem explicar o grau de adesão das escolas das redes de ensino das capitais brasileiras em 2004, pois os resultados apontam que existe uma diferença na adesão de acordo com a dependência administrativa, sendo maior entre as escolas da rede estadual. Segundo dados do FNDE, o número de unidades executoras na rede estadual é maior do que na rede municipal (MEC,

2006). Desta forma, a rede institucional à qual pertence à escola (estadual ou municipal), assim como o porte do estabelecimento condiciona acentuadamente a possibilidade de recebimento de recursos financeiros do PDDE.

No caso específico da cidade de São Paulo, entre 1997 e 2000, um dos fatores que explicam os baixos percentuais de escolas municipais recebendo recursos do PDDE relaciona-se com a situação institucional. Neste período, a administração dos recursos financeiros da secretaria municipal de São Paulo estava sob a responsabilidade da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF) que centralizava as decisões sobre a liberação dos recursos financeiros disponíveis. Esta centralização dificultava o acompanhamento do gerenciamento contábil-financeiro de todos os recursos destinados à educação como, por exemplo, o FUNDEF e o PDDE. Aliado a isto estava a descontinuidade política-administrativa que a cidade de São Paulo enfrentava<sup>21</sup>, ocasionando prejuízos na área de financiamento da educação, uma vez que a legislação vigente determina que o órgão responsável pelo gerenciamento dos recursos financeiros destinados à educação, seja a secretaria municipal de educação (Santos, 2004).

### 3.7

#### **Eixo: Autonomia das Unidades Escolares Política/ Programa: Escolha do Diretor Escolar**

Na década de 1980 a administração das escolas era marcada pelo clientelismo que se apresentava desde a indicação política para o cargo de diretor até pelas contratações provisórias e sem concursos dos professores. A prerrogativa da indicação dos diretores das escolas era, desde o fim da ditadura Vargas, reservada aos políticos, o que tornava as escolas instrumentos de barganha política. A forma de escolha de dirigentes escolares - mais especificamente as reivindicações no estabelecimento do processo eleitoral - está intimamente vinculada à luta dos movimentos sociais em prol da democracia.

Nos últimos anos o processo de escolha de diretores das escolas públicas do ensino básico no país tem merecido destaque. O que se constata é que a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante - ao lado de múltiplos fatores -

---

<sup>21</sup> Santos (2004) mostra que no período de 1997 a 2000 houve uma constante mudança da chefia do executivo da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, bem como a alteração da chefia do poder executivo municipal a partir de 2001, quando deixou o cargo o Prefeito Celso Pitta - Partido Trabalhista Nacional (PTN) e assumiu a Prefeita Marta Suplicy - Partido dos Trabalhadores (PT) (2001 a 2004).

sobre como se darão as relações mais ou menos democráticas na escola. A escolha dos diretores está inserida no contexto das diversas medidas referentes à democratização da gestão escolar, como a criação de conselhos deliberativos com a participação de professores, pais, alunos e da comunidade.

De modo geral, podemos considerar quatro modalidades de escolhas do diretor, que, apesar de serem passíveis de variações, não mudam em suas características básicas. São elas: a) indicação (técnica ou política); b) seleção por concurso de títulos e provas, c) eleições e d) esquemas mistos. A defesa ou crítica a cada uma delas constitui outras tantas maneiras de coordenar a relevância da escolha do diretor na condução dos problemas da escola (Paro, 1998).

A escolha do diretor por indicação pode dar-se, ou com a exigência prévia de qualificação específica e um mínimo de experiência ou por razões políticas ou por uma combinação dos dois critérios. Até recentemente este era o processo mais disseminado entre as redes de ensino do país. Alvo de severas críticas, a indicação torna o diretor um representante do Poder Executivo. Ao prescindir do respaldo da comunidade escolar fica diminuída a possibilidade de participação de membros da comunidade escolar.

A escolha a partir de concurso público encontra defensores das mais diferentes correntes políticas e ideológicas, que argumentam ser este o tipo de processo no qual, a adoção de critérios técnicos para o preenchimento de cargos, traz moralidade pública. As principais vantagens apontadas para o concurso são: a objetividade do processo, especialmente, em comparação à alternativa clientelista de indicação baseada critérios políticos-partidários e a possibilidade de aferição de conhecimentos técnicos. No entanto, as críticas estão no sentido da impossibilidade de aferição da liderança do candidato diante da comunidade escolar, uma vez que o concurso isolado não estabelece nenhum vínculo do diretor com os professores, alunos e funcionários da escola. Outra imposição aos concursos refere-se à estabilidade, quase vitalícia, do cargo<sup>22</sup> que pode vir a desencadear um descompromisso do diretor com os objetivos educacionais (Paro, 1998).

---

<sup>22</sup> Isto porque judicialmente o concurso vincula-se à estabilidade do cargo para o qual ele é feito.

Como apontado anteriormente, as reivindicações por eleições para o cargo de diretores começam a se desenvolver, principalmente, em oposição ao processo de indicação, no sentido de ampliação da experiência de participação democrática nas diversas instituições da sociedade, dentre elas, a escola.

A eleição de diretores foi adotada por vários sistemas de ensino mesmo antes da promulgação da Constituição Federal, em 1988. As primeiras experiências de eleição direta para a escolha de diretores ocorreram nos estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Acre, Mato Grosso. No entanto, vários estudos apontam para problemas relacionados ao processo eleitoral dos diretores de escolas, tais como o excesso de personalismo na figura do candidato, falta de preparo de alguns deles, populismo e atitudes clientelistas.

Como uma forma de introduzir mecanismos que minimizem esses problemas, algumas redes de ensino vêm adotando um esquema misto, como processo de escolha dos diretores das escolas. Tal esquema prevê, na maioria das vezes, mais de fase no processo de escolha dos diretores combinando como, por exemplo, provas que avaliam sua competência técnica e sua formação acadêmica, com processos eleitorais que tentam medir sua experiência administrativa e capacidade de liderança.

Com o objetivo de verificar a situação das redes de ensino nas capitais brasileiras no que se refere à autonomia administrativa, construí um indicador do processo de escolha dos diretores escolares, a partir dos dados das avaliações do SAEB nos anos de 1999, 2001 e 2003. Nas avaliações do SAEB, os diretores respondem a um questionário que entre diversos itens relativos à sua formação e a caracterização da gestão da escola, possui um sobre a forma pela qual assumiu o cargo de direção naquela escola. Esta informação também está presente no Censo Escolar, mas só a partir de 2004. A desvantagem de utilizar as informações do SAEB para realizar o mapeamento é que, para algumas redes de ensino das capitais – como Palmas – não há informação disponível (maiores detalhes ver anexo 8).

**Construção do Indicador**

Ao longo das avaliações do SAEB houve variações nas opções de respostas para a pergunta sobre a forma de escolha de diretor e, por isso, recodifiquei as respostas de forma a ter as mesmas categorias de respostas para os três anos. Posteriormente verifiquei qual era a opção modal - ou seja, a mais freqüente - da forma de escolha dos diretores das redes de ensino das capitais brasileiras. Com base nestas informações, construí um indicador com a seguinte codificação:

- S – Escolha por seleção;
- E – Escolha por eleição;
- S+E – Escolha por seleção e eleição;
- I – Escolha por indicação (técnica ou política);
- O – Outras formas de escolha;
- si – Sem informação.

As Figuras 8 e 9 mostram um claro movimento de mudança na forma de escolha dos diretores ao longo estes anos, com a substituição da escolha por indicação por outras envolvendo processos mais democráticos - eleição, seleção ou seleção e eleição. Em 1999, 43% das redes de ensino das capitais brasileiras a escolha dos diretores era por indicação de técnicos ou de políticos, já em 2003 eram apenas 11%. Neste período, muitas redes de ensino instituíram as eleições como forma de escolha dos diretores: em 2003, eram 43% das redes de ensino. Ressalta-se também o aumento de redes de ensino que têm como forma de escolha dos diretos um processo envolvendo seleção e eleição: 17% em 2003.

Com relação à análise do processo de implementação de processos mais democráticos na escolha dos diretores escolares, verifica-se que, a história da eleição de diretores de escola no Brasil é marcada por avanços e retrocessos (Romão e Padilha, 1997). Este contexto remete à tese de que o processo de produção de políticas públicas envolve o aprendizado com políticas anteriores. Ou seja, o formato institucional demarca as possibilidades de ação e de sucesso das organizações de interesses. Ao longo dos últimos 15 anos, uma série de mudanças e experiências no que diz respeito à autonomia escolar foi realizada no Brasil, tanto no nível estadual quanto municipal. No entanto, a implementação destas inovações não encontra diretrizes bem definidas nos aparatos legais federais. Além disso, discontinuidades têm sido comuns. É o caso, por exemplo, do Distrito Federal que, em 1987, instituiu o processo eleitoral para a escolha dos diretores, sendo que, por questões políticas, as eleições foram embargadas.

Figura 8: Moda da forma de escolha dos diretores nas redes Estaduais e Municipais das capitais brasileiras em 1999

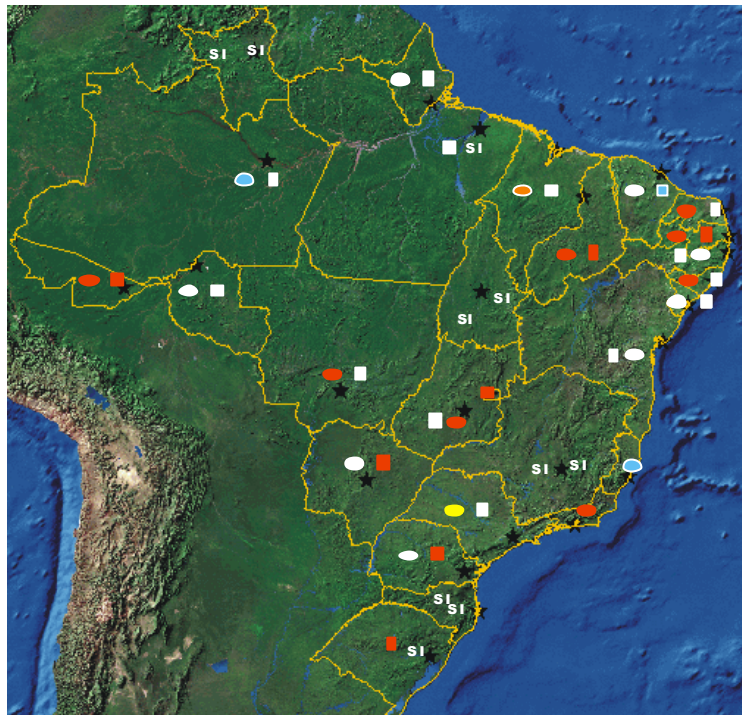
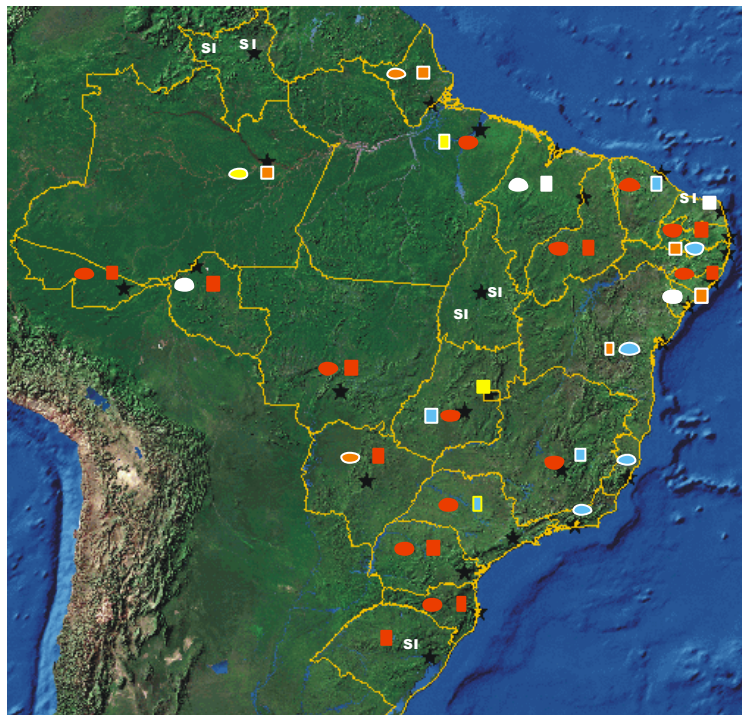


Figura 9: Moda da forma de escolha dos diretores nas redes Estaduais e Municipais das capitais brasileiras em 2003



Legenda:

○ Rede Municipal □ Rede Estadual

Branco: Indicação (técnica ou política)

Vermelho: Eleição

Amarelo: Seleção

Azul: Seleção e Eleição

Laranja: Outras

SI: Sem Informação

### 3.8

#### **Eixo: Formação Docente**

#### **Política/ Programa: Nível de formação inicial dos professores**

No início da década de 1990, o número de professores que não tinham sequer a formação nos cursos de magistério de nível médio, ainda era expressivo, principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Em 1995, 263 mil funções docentes eram ocupadas por professores nesta situação (MEC, 2006). A LDB de 1996 tratou especificamente de dois temas importantes para os professores: a admissão apenas por concurso nas redes públicas de ensino e a qualificação mínima a ser exigida dos professores. Relativamente a este último aspecto, institui o nível superior como formação mínima para a docência na Educação Básica<sup>23</sup>, realizado em cursos de licenciatura ou de graduação. Em seu artigo 87 é explicitado que “até o fim da Década da Educação [compreendida entre 1997 e 2007] somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”.

A formação superior dos profissionais, segundo o artigo 62 da LDB coloca como *locus* de formação dos professores as Universidades e os Institutos Superiores de Educação (IES). A criação dos IES suscitou inúmeras críticas, cujos argumentos centravam-se de um lado em defesa da criação de um espaço próprio para professores fora das Universidades que, ao concentrar esforços na pesquisa, desconsidera a formação docente. Já os argumentos contra referem-se ao fato dos IES, eminentemente da esfera privada, não teriam padrões mínimos de qualidade. A despeito dessas críticas, houve um aumento na procura dos cursos de licenciatura entre 1997 e 2001 (MEC, 2006), grande parte de professores já em exercício como forma de adaptar-se aos novos requisitos para a habilitação no magistério.

Outro fator o importante para a formação de professores foi a determinação do FUNDEF de que 60% dos recursos vinculados ao fundo sejam utilizados no pagamento dos salários dos professores em efetivo exercício e permitindo que parte destes recursos pudesse ser utilizada na formação de professores leigos. Vários estados e municípios passaram a usar parte dos recursos do FUNDEF para financiar cursos de formação para seus professores leigos, por

---

<sup>23</sup> Em 2002, uma resolução do Conselho Nacional de Educação (Resolução 01/2002) assegurou o exercício na Educação Infantil e nas séries iniciais do Ensino Fundamental aos professores com formação normal de nível médio.

meio de convênios estabelecidos entre as Secretarias estaduais e municipais e as instituições de ensino superior e também do apoio do Programa de Formação de Professores (Proformação), usando ensino a distância. Além disso, os recursos do FUNDEF permitiram a elevação dos salários dos professores, principalmente na região Nordeste (Menezes-Filho e Pazello, 2004).

Com o objetivo de verificar a situação das redes de ensino nas capitais brasileiras no que se refere formação inicial dos professores da 4ª série do Ensino Fundamental, construí um indicador se os alunos possuem professores com nível superior, a partir dos dados das avaliações do SAEB nos anos de 1999, 2001 e 2003.

**Construção do Indicador**

No questionário do professor do SAEB consta um item sobre o nível de escolaridade que, ao longo das avaliações, apresentava variações nas opções de respostas, principalmente nas especificações da natureza do curso superior (licenciatura em área específica, pedagogia, outro curso superior etc.). Com base nas respostas dos professores da 4ª série do Ensino Fundamental, construí uma variável indicando se o professor tinha ou não ensino superior completo. Então calculei o percentual de turmas de 4ª série do Ensino Fundamental cujos professores têm curso superior para as redes de ensino das capitais brasileiras.

Os resultados apontam que em todas as capitais brasileiras houve um aumento no atendimento da Educação Infantil, no período de 1999 a 2004 (Figuras 10 e 11). Considerando o conjunto das capitais brasileiras, o percentual de turmas da 4ª série do Ensino Fundamental cujos professores têm ensino superior passou de 49%, em 1999 para 76%, em 2003.

O Gráfico 35 mostra a evolução do indicador tanto para o Brasil quanto para o conjunto das capitais brasileiras por dependência administrativa. Durante todo o período, observa-se um crescimento no percentual de turmas de 4ª série do Ensino Fundamental com professores com ensino superior tanto para o Brasil quanto para o conjunto das capitais brasileiras que apresentam percentuais mais elevados.

No Brasil, observa-se que um crescimento nas duas redes de ensino. Entre as capitais brasileiras, o aumento é mais intenso para a rede municipal, sendo que, provavelmente, parte deste crescimento seja devido à contratação de professores já com as exigências de formação necessárias.

O gráfico de linhas apresenta a evolução da taxa de cobertura de água potável em rede pública em São Paulo entre 1999 e 2003. O eixo vertical representa a taxa de cobertura em porcentagem, variando de 20 a 100. O eixo horizontal indica os anos 1999, 2001 e 2003. Quatro séries são plotadas: 'Brasil - rede estadual' (linha preta com losangos), 'Brasil - rede municipal' (linha preta com retângulos), 'Capitais - rede estadual' (linha verde com retângulos) e 'Capitais - rede municipal' (linha verde com retângulos e 'x'). Todas as séries mostram uma tendência de crescimento, com as capitais em rede municipal atingindo a maior taxa de cobertura em 2003.

| Ano  | Brasil - rede estadual | Brasil - rede municipal | Capitais - rede estadual | Capitais - rede municipal |
|------|------------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|
| 1999 | 39                     | 39                      | 44                       | 59                        |
| 2001 | 47                     | 41                      | 52                       | 70                        |
| 2003 | 67                     | 67                      | 73                       | 83                        |

As figuras 10 e 11 apresentam o percentual de turmas da 4ª série do Ensino Fundamental cujos alunos têm professores com ensino superior em 1999 e 2003, respectivamente. O aumento do percentual entre o período foi mais expressivo entre as redes de ensino das capitais brasileiras das regiões Nordeste e Centro-Oeste.

Figura 11: Percentual de turmas de 4ª série do Ensino Fundamental com cujos professores têm ensino superior das redes estaduais e municipais das capitais brasileiras em 2003



Legenda:

Branco: Rede Estadual

Amarelo: Rede Municipal

SI: Sem Informação

Esta análise permitiu investigar o esforço dos governos municipais e estaduais que tiveram a incumbência legal e política de viabilizar as orientações contidas nos aparatos legais como a Constituição Federal e a LDB. A questão da transferência de responsabilidade na gestão de políticas educacionais não se restringe à alocação de mais recursos financeiros ou a determinações constitucionais. Um fator importante refere-se aos mecanismos de institucionalização da política, tendo o governo federal papel preponderante na indução na transferência de responsabilidades de implementação para os governos locais. O mapeamento realizado mostrou que as redes de ensino são diferentes também em relação ao estabelecimento de prioridade das políticas educacionais. O próximo passo envolve investigar a associação destas políticas sobre o desempenho discente, o que será tratado nos capítulos a seguir.