

POLÍTICA EDUCACIONAL E GESTÃO NA ESCOLA BÁSICA: PERSPECTIVAS

Eduardo Augusto Moscon Oliveira
Itamar Mendes da Silva
Marcelo Lima
(organizadores)

Política educacional e a gestão na escola básica: perspectivas

Eduardo Augusto Moscon Oliveira
Itamar Mendes da Silva
Marcelo Lima
ORGANIZADORES

Política educacional e a gestão na escola básica: perspectivas

 **Pedro & João**
editores

Copyright © das autoras e dos autores

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos das autoras e dos autores.

**Eduardo Augusto Moscon Oliveira; Itamar Mendes da Silva; Marcelo Lima
(Organizadores)**

Política educacional e a gestão na escola básica: perspectivas. São Carlos: Pedro & João Editores, 2014. 150p.

ISBN 978-85-7993-641-8 [impresso]

978-85-7993-642-5 [Ebook]

1. Política educacional. 2. Gestão na escola básica. 3. Educação pública. 4. Sistema municipal de ensino. 5. Autores. I. Título.

CDD – 370

Capa: Andersen Bianchi

Editores: Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

Conselho Científico da Pedro & João Editores:

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/ Brasil); Nair F. Gurgel do Amaral (UNIR/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil).



Pedro & João Editores

www.pedroejoaoeditores.com.br

13568-878 - São Carlos – SP

2014

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
<i>Eduardo Augusto Moscon Oliveira</i> <i>Itamar Mendes da Silva</i> <i>Marcelo Lima</i>	
AS CONCEPÇÕES DE EDUCAÇÃO COMO SERVIÇO, DIREITO E BEM PÚBLICO: CONTRIBUIÇÕES PARA A DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA COMO GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO	9
<i>Simone Alves Cassini</i> <i>Gilda Cardoso de Araujo</i>	
O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: NOVOS OU VELHOS DESAFIOS?	29
<i>Nicholas Davies</i>	
POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO ESCOLAR	47
<i>Edson Pantaleão</i>	
A CENTRALIDADE E AUTONOMIA DA ESCOLA NA REFORMA EDUCACIONAL DOS ANOS 1990	65
<i>Eduardo Augusto Moscon Oliveira</i>	
O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	79
<i>Terezinha Maria Schuchter</i>	

GESTÃO E AVALIAÇÕES SISTÊMICAS <i>Itamar Mendes da Silva</i>	93
A GESTÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA: O IDEB E O IDE NO DISCURSO OFICIAL <i>Caroline Falco Valpassos</i>	111
METODOLOGIA DE GESTÃO DE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: IDAS E VINDAS NA IMPLANTAÇÃO DE TECNOLOGIAS PARA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR <i>Marcelo Lima</i> <i>Nilcéa Elias Rodrigues Moreira</i>	125
A EDUCAÇÃO AMBIENTAL CRÍTICA COMO EIXO ARTICULADOR DE POLÍTICA PÚBLICA VIA GESTÃO PARTICIPATIVA <i>Maria das Graças Ferreira Lobino</i>	141

APRESENTAÇÃO

Este livro foi produzido a partir de discussões, debates, palestras e reflexões realizadas, durante a segunda oferta do Curso de Especialização em Gestão Escolar, (2011-2012) executado em convênio com o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública da Secretaria da Educação básica do Ministério da Educação SEB/MEC e parceria com a Secretaria de Estado da Educação/SEDU e com a União dos Dirigentes Municipais de Educação/ UNDIME no Espírito Santo. O curso foi realizado pelo Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo – LAGEBES, do Centro de Educação da UFES. O LAGEBES tem sediado diversos projetos em parceria com a SEB/MEC como o Pradime e Pro-conselhos.

O Programa “Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública” e parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) surgiu como demanda de se construir processos de gestão escolar, alinhados com a proposta e a concepção da qualidade social da educação. O Programa Escola de Gestores tem como objetivos gerais: i) Formar, em nível de especialização (lato sensu), gestores educacionais efetivos das escolas públicas da educação básica, incluídos aqueles de educação de jovens e adultos, de educação especial e de educação profissional; ii)- Contribuir com a qualificação do gestor escolar na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar com qualidade social.

Curso de Especialização em Gestão Escolar, como destaca a professora Gilda Cardoso (2008) com a proposta de um novo formato para romper as barreiras entre as distintas esferas de governo e assumir um papel protagonista na elaboração e implantação de uma política nacional de formação de gestores. As diretrizes da formação e sua proposta curricular induziam a uma articulação entre agências formadoras (universidades federais e sistemas de ensino) que funcionava de forma fragmentada.

O curso reuniu 400 diretores e vice-diretores de escolas das redes municipais e da rede estadual de educação. Realizado na modalidade a distância – EaD, porém com muitos encontros presenciais. Contou com 10 polos espalhados pelo estado do Espírito Santo, sediados nas

superintendências de Ensino Estaduais. Atendeu, também, alguns poucos profissionais do norte do estado do Rio de Janeiro.

Ao término do curso foi realizada avaliação e se concluiu que as discussões realizadas eram de riqueza impar e poderiam constituírem-se material útil ao trabalho dos gestores no cotidiano das escolas básicas. Assim, se buscou empreender esforço para organizar a publicação que ora se apresenta a leitura e ao debate de você, car@ leitor/a.

O foco dos debates é a gestão da educação básica e, mais especificamente, como as decisões mais gerais impactam os trabalhos da escola. No livro são apresentadas reflexões acerca de: Direito a Educação, Financiamento, Educação Especial, Planejamento, Avaliações Sistêmicas, Qualidade, Autonomia e Educação e ambiente.

Agradecemos aos autores que compartilharam os textos para esta publicação e com muita satisfação e alegria compartilhamos estes escritos.

Vitória/ES, jul. 2014

Eduardo Augusto Moscon Oliveira
Itamar Mendes da Silva
Marcelo Lima

AS CONCEPÇÕES DE EDUCAÇÃO COMO SERVIÇO, DIREITO E BEM PÚBLICO: CONTRIBUIÇÕES PARA A DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA COMO GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Simone Alves Cassini¹
Gilda Cardoso de Araujo²

Introdução

Em termos de concepções a educação é proclamada como direito público, o que não poderia se confundir com serviço nem com bem público (ABICALIL, 2013), embora sejam concepções que se interpenetrem no atual discurso acadêmico e político. Partindo dessa premissa pretendemos tratar essas distinções, procurando analisar como o direito à educação é concebido no âmbito da prestação positiva do Estado, trazendo a noção de educação como serviço público, como direito público e o atual discurso em defesa da educação como bem público.

Dessa forma, a partir de uma análise histórica e interpretativa, na primeira parte apresentamos a configuração do serviço público como modo de atuação do Estado para posteriormente discutirmos como o direito à educação é concebido nas legislações. Por fim, analisamos o recente discurso que concebe a educação como bem público. Para o desenvolvimento da análise utilizamos o aporte teórico do Direito, particularmente do Direito Administrativo, para tratar das questões conceituais relativas à administração pública (CLÈVE, 2011; DI PIETRO, 2012; GASPARINI, 2003; JUSTEN FILHO, 2003; PONTES DE MIRANDA, 1933; MEIRELLES, 2010; SCHIER, 2011) relacionando-as ao debate na área educacional (CURY, 2002 e 2008; DIAS, 2003 e 2005; DUARTE,

1 Graduada em Pedagogia e mestre em educação pela Universidade Federal do Espírito Santo. Professora da educação básica no município de São Mateus desde 1999, membro do Conselho Municipal de Educação de São Mateus e do Lagebes - UFES (Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo).

2 Graduada em História e mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo. Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (2005). Atualmente é Professora Associada da Universidade Federal do Espírito Santo, atuando na graduação e no Programa de Pós-Graduação em Educação.

2004; OLIVEIRA, 1999 e 2009; SAVIANI, 2008; TEIXEIRA, 1956, 1958, 1996)

As conclusões apontam para a necessidade de novos debates em torno da educação não só como direito, mas, fundamentalmente, de como a forma de atuação do Estado influencia diretamente na garantia desse direito, ponderando para os riscos que se corre ao recorrermos à concepção de educação como bem público.

A concepção de serviço público.

Os serviços públicos estão entre os “distintos modos de prestação pelo Estado de serviços aos cidadãos” (MODESTO, 2005, p. 1). Não há consenso na doutrina quanto ao seu conceito, pois existem concepções desde as mais amplas - que traduzem toda atividade prestada pelo Estado como serviço público, ideia essa apresentada por Massagão (1968); Cretella Júnior (1980), Medauar (2001), dentre outros juristas - às mais restritas, que estabelecem elementos que restringem as atividades que podem ou não assim serem classificadas, como as de Tácito (1975), Mello (1975), Justen Filho (2003).

A noção de serviço público tem sua gênese no contexto do liberalismo clássico, sofrendo modificações no processo histórico de formação do Estado e seu modo de atuar na sociedade. Segundo Schier (2011), originalmente a concepção de serviço público é atrelada à noção de desenvolvimento que, naquele tipo de Estado (liberal), fora caracterizado pela intervenção mínima na economia para consolidação burguesa das bases do capitalismo. Ou seja, consistia em toda atividade assumida pelo Estado, desde que não interferisse na livre concorrência e estivesse vinculada à noção de desenvolvimento econômico, o que englobava atividades de infraestrutura ou de interesse geral que não auferissem lucro.

Entretanto mesmo com essa definição o liberalismo clássico já postulava a educação como serviço público. A título de exemplo, Adam Smith (1983), um dos teóricos do liberalismo clássico, já abordava a educação como serviço público, considerando uma das atividades reguladas pelo Estado e não basicamente prestadas por ele, já que os gastos com instrução não necessariamente seriam custeados com receita pública, pois poderia gerar receita específica para manter-se, como pagamento dos honorários ou remuneração do professor

pelo aluno. Seu pensamento não pleiteava o pleno financiamento do Estado pela instrução pública, mesmo entendendo tratar-se de atividade importante e não lucrativa.³ Em resumo, historicamente, antes mesmo de ser concebida como um direito social, a educação foi defendida pelos liberais como um serviço público, pois tratava-se de condição para o “usufruto dos direitos civis” (CURY, 2002, p. 249).⁴

A concepção de Educação como serviço público

A concepção de serviço público, não apenas como instrumento de desenvolvimento, mas também de redução das desigualdades só surgiu como modo de atuar do Estado a partir da instituição do Estado Social⁵ que, por sua característica intervencionista e por constitucionalizar os direitos sociais⁶, assumiu novas atribuições. Tem-se, a partir de então, a afirmação de que esse tipo de Estado “é o Estado do Serviço Público. O serviço público é a tradução jurídica do compromisso político da intervenção estatal para satisfazer as necessidades coletivas” (JUSTEN FILHO, 2003, p. 23).

Dessa forma, a concepção de serviço público foi se afirmando como o modo de atuação do Estado para a efetivação dos direitos sociais. No Brasil é importante problematizar o processo histórico de transformação da concepção de serviço público no ordenamento jurídico, pois um de seus efeitos é a “desfiguração do que sofre a política educacional brasileira” (TEIXEIRA, 1956). O debate em defesa da educação como serviço prestado pelo Estado, logo, público no sentido de domínio estatal para fiscalização e gestão, foi indubitavelmente embaraçado pelo debate privatista da educação

3 Isso porque serviço público não pressupõe gratuidade, mas, gestão pública. A visão liberal clássica da escola pública, gratuita, obrigatória e laica, foi originariamente difundida por Condorcet, que expressou a visão mais elaborada da relação Estado e escola (SAVIANI, 2008).

4 Vale lembrar que a bandeira do liberalismo baseava-se na luta pelos direitos individuais, civis e políticos.

5 Há divergências teóricas quanto às nomenclaturas dadas ao tipo de Estado que insurgiu no pós crise do Estado liberal. Para tanto, indicamos como leitura as obras de Novais (1987), Bonavides (1961), que abordam o advento do Estado Social no âmbito do direito.

6 Os direitos sociais foram constitucionalizados primeiro na Constituição Mexicana de 1917, depois na Constituição Russa de 1918, e posteriormente na Constituição de Weimar de 1919.

com a apologia da livre iniciativa, desvirtuando a noção de escola pública defendida durante a década de 1950⁷, pois na avaliação de Anísio Teixeira a

[...] relativa ausência de vigor de nossa atual concepção de escola pública e a aceitação semi-indiferente da escola particular foram e são, ao meu ver, um dos aspectos dessa desfiguração generalizada de que sofre a política educacional brasileira [...] (TEIXEIRA, 1956, s/p)

Anísio Teixeira foi um dos precursores na defesa do direito à educação como direito de interesse público, promovido pela lei (TEIXEIRA, 1996). Apesar de não ter prevalecido a concepção de educação pública da forma por ele e por seu grupo defendida, ao menos foi salvaguardada a atuação do Estado com a garantia de alguma concepção de escola pública com o advento da primeira LDB (Lei nº. 4.024/1961).

Assim, o que se pretendia era conceber a educação como serviço público no qual o Estado tem maior interferência e controle e, para isso, não bastava enunciá-la como direito, era preciso adaptar a legislação para assim caracterizá-la segundo a noção jurídica de serviço público, que interfere no modo de agir do Estado.

O conceito de serviço público se modifica de acordo com a necessidade e as contingências políticas, econômicas, sociais, culturais e o momento histórico de cada sociedade. Atualmente, um exemplo da modificação da concepção de serviço público é a interpretação dada pelo doutrinador Hely Lopes Meirelles à educação. Em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*, traduzia o ensino, quando prestado por particular, “desprovido da natureza jurídica de serviço público”, interpretação que adotava até o ano de 2009.

A modificação desse conceito em Meirelles foi influenciada pelas concepções do ministro Eros Grau que, em 2008, por ocasião da 13ª edição do livro *A ordem econômica na Constituição de 1988*, considerou seu raciocínio errôneo, posto que partia da premissa equivocada de que a mesma atividade “caracteriza ou deixa de caracterizar serviço

7 Nos anos 1950, a Constituição de 1946, que previu a elaboração de uma LDB, reavivou o debate sobre a educação que já havia sido polarizado, na década de 1930, por dois blocos distintos: os educadores comprometidos com os ideais da Escola Nova; e os defensores da iniciativa privada.

público se empreendida pelo Estado ou pelo setor privado”. (MEIRELLES, 2010, p. 352). Nessa perspectiva, os autores consideram a educação como um serviço público não exclusivo do Estado.

Ainda a título de reforçar essa perspectiva de serviço público, no ano de 2005, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino interpôs sob nº. 1007-7, Ação Direta de Inconstitucionalidade à Lei nº. 10.989/93 do estado de Pernambuco, que estabelecia prazo para pagamento de mensalidades nos estabelecimentos privados de ensino naquela unidade da federação. Dentre os argumentos que respaldaram o pedido estava o da livre iniciativa. O ministro Eros Grau foi relator da ação, julgada improcedente, considerando o ensino serviço público, conforme a decisão

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.989/93 DO ESTADO DE PERNAMBUCO. EDUCAÇÃO: SERVIÇO PÚBLICO NÃO PRIVATIVO. MENSALIDADES ESCOLARES. FIXAÇÃO DA DATA DE VENCIMENTO. MATÉRIA DE DIREITO CONTRATUAL. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Os serviços de educação, sejam os prestados pelo Estado, sejam os prestados por particulares, configuram serviço público não privativo, podendo ser desenvolvidos pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização. [...] (STF; ADI 1007-7; Tribunal Pleno; Rel. Min. Eros Grau; Julg. 30/08/2005; DJ 24/02/2006)

O relator deixou claro, em seu voto, que o julgamento não era sobre matéria que tratava de educação mas de contrato. Assim, defendeu ser a educação serviço público. Essa interpretação não foi unânime no Tribunal. O ministro Carlos Britto discordou dos argumentos do relator afirmando não conceber a educação nem a saúde como serviços públicos e, diferente de Eros Grau, votou contra a procedência da ação por considerar ser de competência do Estado legislar sobre matéria de responsabilidade de dano ao consumidor. Isso demonstra que as concepções de serviço público são distintas, havendo divergências dentro do próprio Poder Público.

Convergindo para as ideias de Grau (2008) e Meirelles (2010), Di Pietro (2012, p.106), ao estudar a evolução do conceito de serviço público, conclui que houve uma ampliação na sua abrangência para que fossem incluídas atividades de natureza comercial, industrial e social. Contudo, é a lei que define as atividades que são consideradas serviço público. Assim, não é possível avaliar qual o melhor conceito a

ser adotado, pois ora a legislação utiliza o conceito no sentido amplo, ora no sentido restrito. Com esses argumentos, a autora distingue serviço público das demais atividades administrativas de natureza pública, conceituando-o como “atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.⁸

O regime jurídico público é o elemento formal da noção clássica de serviço público, que é caracterizado pela **gestão** direta ou indireta do Estado. É nessa perspectiva que podemos dizer que Anísio Teixeira defendeu a gestão pública do ensino por meio do reconhecimento da educação pública, no sentido da escola pública única, universal, para todos. Não se trata de monopólio do Estado, mas de um dado regime jurídico de prestação, que limita a livre iniciativa aos ditames da justiça social, como nos explica Cavalcanti (2010, p.1).

Tratar a Educação como serviço público é um passo para se desenvolver um planejamento a longo prazo em prol da dignidade humana e da liberdade. Ver na livre iniciativa e na livre concorrência princípios que devem se sobressair da educação é submeter o mínimo existencial ao mercado capitalista, quando esse deve ser instrumento do homem para a conquista de suas necessidades materiais e imateriais.

Com a previsão legal da livre iniciativa, há coexistência de dois tipos de regime jurídico, ou seja, o público quando o serviço educacional é prestado pelo Estado, e o privado quando prestado pelo particular. O instituto da **autorização**, a que a instituição privada está sujeita, é classificado, no direito administrativo, como ato administrativo unilateral, discricionário e precário pela qual o poder público autoriza certa atividade, serviço ou a utilização de determinados bens particulares ou públicos, com o objetivo que se satisfaça certas exigências administrativas, sem interesse à obtenção de continuidade da autorização (que pode ser negada pelo poder público). Nos serviços caracterizados na legislação como públicos (que não deixam dúvida quanto a essa classificação), a investida da

8 Di Pietro (2012) concebe a educação como serviço público não exclusivo do Estado, “próprio” quando por ele executado e “impróprio” quando autorizado ao particular. Argumenta ser “público” porque atende as necessidades coletivas, mas “impropriamente público” por não ter a gestão direta ou indireta do Estado.

iniciativa privada é possível desde que atendam aos princípios da continuidade do serviço público, da flexibilidade dos meios aos fins e da igualdade dos usuários e, por isso, incide maior ingerência do Estado, pois são regidos pelos institutos da concessão ou permissão.

Uma atividade considerada serviço público, por regra do art. 175 da CF/88, só pode ser delegada ao particular por meio dos institutos da concessão ou da permissão. A diferença entre esses dois institutos consiste que, enquanto a permissão é ato unilateral, discricionário e precário pelo qual o Poder Público faculta ao particular serviços de interesse coletivo, ou o uso de bens público, a concessão decorre de acordo de vontades, ou seja, trata-se de contrato administrativo pelo qual transfere-se o serviço público. A autorização é uma exceção a essa regra, prevista no art. 21, XXI e XXII da CF/88, por isso existem divergências quanto à classificação dos serviços educacionais como serviço público. (MEIRELLES, 2010)

Adotando a concepção de que a educação é serviço público impróprio, Di Pietro (2012) entende que o instituto da autorização, nesse caso, não constitui ato de delegação de atividade do Estado, mas simples medida de polícia⁹, incapaz de suscitar o regime jurídico de direito público.

Como alertou Ataliba (1993), não estabelecer o regime jurídico de direito público, ou seja, deixar certas atividades à mercê do regime jurídico de direito privado e longe do domínio estatal, pode levar a desproteção do interesse público, ocasionando ausência de tutela ao usuário desse serviço, como também ausência de controle estatal. O risco é ainda maior no caso de os serviços incluírem atividades que estão no rol dos direitos sociais fundamentais, constituídos constitucionalmente como direito público, como é o caso da educação.

A concepção de Educação como direito público

Como abordamos na primeira parte deste artigo, a noção de serviço público é anterior à de direito público, pois durante a vigência do chamado Estado Liberal os serviços públicos eram atividades

⁹ Medida de polícia decorre do poder de polícia do Estado, que são atribuições que visam limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público. Essa medida incide “sobre bens, direitos ou atividades” (Di Pietro, 2012, p. 124), e decorrem dos institutos da licença e da autorização.

tuteladas pelo Estado, de interesse geral, não lucrativas e que promovessem o desenvolvimento, sem interferência estatal na economia. Somente a partir da noção de Estado Social que essa concepção foi tomando outros contornos. Ou seja, foi a partir do surgimento dos direitos sociais e a nova gama de atividades assumidas pelo Estado (os direitos prestacionais) que o “serviço público” passou a ser concebido como modo de atuação para garantia desses direitos.

Atualmente, a posição ativa do Estado reforça a característica de certos direitos como *públicos subjetivos*. A Constituição Federal de 1988 trata a educação como um direito social fundamental (art. 6º), público e subjetivo em se tratando de etapa obrigatória (art. 208, §1º). Segundo Cury (2008, p. 295)

A educação básica é declarada, em nosso ordenamento jurídico maior, como direito do cidadão – dever do Estado [...] Este reconhecimento positivado, dentro de um Estado Democrático de Direito, tem atrás de si um longo caminho percorrido. Da instrução própria das primeiras letras no Império, reservada apenas aos cidadãos, ao ensino primário de quatro anos nos estados da Velha República, do ensino primário obrigatório e gratuito na Constituição de 1934 à sua extensão para oito anos em 1967, derrubando a barreira dos exames de admissão, chegamos ao direito público subjetivo e ao novo conceito ora analisado.

Esse “novo conceito” a que o prof. Cury se refere é o da concepção de educação como direito social público e subjetivo, juridicamente protegido no âmbito do ensino obrigatório, e da educação escolar “erigida em bem público de caráter próprio, por ser ela em si cidadã” (2008, p. 296).

A concepção de direito público subjetivo tem sua origem na Alemanha, no final do século XIX por ocasião vigência da Constituição do Estado Social, em decorrência da necessidade de uma posição ativa, ou melhor, de maior comprometimento do Estado quanto à proteção dos direitos sociais enunciados. Pontes de Miranda foi um dos primeiros juristas a esboçar uma teoria dos direitos fundamentais no Brasil, em que o comprometimento do Estado com os direitos humanos era a forma de promover o desenvolvimento e a justiça social. Dessa forma, foi o primeiro jurista a tratar a educação como direito público subjetivo, trazendo a ideia de escola única.

Do ponto de vista do direito, tratada tecnicamente, a educação é direito subjetivo público, correspondente a um dever do Estado. Para Pontes de Miranda, não basta a declaração do direito à educação nas constituições, nem do dever do Estado. Também não satisfaz a mera situação jurídica do indivíduo diante do Estado que adotou constitucionalmente a educação de plano, com recursos e critérios previstos na constituição (educação soviética). É preciso, para que haja direito à educação, que os dois lados se realizem: a definição constitucional do modo de realização da educação, como dever exigível dos governantes; e o direito subjetivo público do indivíduo à educação, ou de executar a obrigação imposta ao Estado. (SALGADO, 2010, p. 18)

A teorização de Pontes de Miranda não se restringiu somente à defesa de uma educação pública, mas também, de uma educação laica e de princípios sociais.

Entretanto, foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que o ensino passou a ser concebido como direito público subjetivo, obrigatório e gratuito. Contudo, a noção de direito público subjetivo tem como limite a “garantia” circunscrita ao ensino obrigatório.¹⁰

A concepção mais ampla do direito à educação está inserida no art. 6º, que a contempla como “verdadeiro direito fundamental” (CLÈVE, 2011, p.97), mas a garantia desse direito é limitada à uma etapa do ensino pela característica dada ao direito público subjetivo da educação a partir do art. 205 da CF/88. Assim, podemos remontar ao velho problema apontado por Bobbio (1992, p. 24-25):

[...] o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. [...] o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico, e num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual a sua natureza [...] mas sim, qual é o modo mais seguro para garanti-los.

O problema não se restringe simplesmente à concepção da educação como direito, pois este parece estar efetivamente caracterizado na legislação, e não restrito exclusivamente à concepção

10 A EC 59/2009, que instituiu o FUNDEB, modificou o art. 208, I da CF/88 objetivando ampliar a obrigatoriedade escolar, estabelecendo não mais uma etapa obrigatória, mas, faixa etária obrigatória, que vai dos 04 aos 17 anos de idade, a ser implementada progressivamente até 2016.

prescrita na Constituição, (direito social fundamental, público e subjetivo) pois é considerado também como direito da personalidade, ou seja, inscrito na categoria de direitos com características “intransmissíveis e irrenunciáveis, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária” (art. 11 do Código Civil), e é nessa perspectiva que Bittar (2001, p. 158) argumenta tratar-se de um

direito natural, imanente, absoluto, oponível *erga omnes*, inalienável, impenhorável, imprescritível, irrenunciável, não se sujeitando aos caprichos do Estado ou à vontade do legislador, pois se trata de algo ínsito à personalidade humana desenvolver, conforme a própria estrutura e constituição humana.

A previsão tanto constitucional quanto infraconstitucional não tem se constituído como suficientes para efetivação desse direito. Ao contrário do otimismo exacerbado quanto à “impressionante” característica da educação como direito nas legislações (OLIVEIRA, 1999; DUARTE, 2004; CURY, 2002), podemos afirmar tratar-se de leis que, embora o propósito seja garantir os direitos fundamentais, limita-o ao mínimo estabelecido pelo Estado. É nessa perspectiva que retomamos ao problema dos direitos fundamentais apontado por Bobbio (1992, p. 24), ou seja, o “modo mais seguro para garanti-los”.

A característica de direito público subjetivo não tem se constituído como modo de garantia do direito à educação, pois se trata de instituto limitador do direito de exigibilidade do cidadão contra o Estado, pois revela a adoção legislativa do princípio da “reserva do possível”, evidenciando a má interpretação que resultou na má aplicabilidade desse princípio no Direito brasileiro. Para Krell (2002, p. 52) isso

[...] representa uma adaptação de um *tópos* da jurisprudência constitucional alemã (*Der Vorbehalt des Möglichen*), que entende que a **construção de direitos subjetivos à prestação material de serviços públicos** pelo Estado está sujeita à condição da disponibilidade dos respectivos recursos. Ao mesmo tempo, a decisão sobre a disponibilidade dos mesmos estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e dos parlamentos, através da composição dos orçamentos públicos. (grifamos)

A teoria da reserva do possível tem sua origem na jurisprudência Alemã, quando, em 1972, o Tribunal Constitucional Federal Alemão decidiu sobre o limite do número de matrículas nas faculdades de Hamburg e Bavária, decisão conhecida como *Numerus Clausus*, que objetivou resolver o problema de vagas e da demanda pelo ensino superior naquele país. O princípio legitima que a concretização dos direitos fundamentais dependentes de atuação positiva do Estado (direitos sociais) estão sob a reserva do possível e, em resumo, está relacionada à capacidade financeira do Estado.

Devido ao aumento das demandas sociais, que são infinitas com recursos finitos (CANOTILHO, 2004), a efetivação do direito à educação tem se constituído de forma gradativa e à brasileira, nos limites do legalmente possível, não havendo esforço orçamentário para ampliação e aperfeiçoamento da atuação do Estado com a oferta regular do ensino.¹¹

É com esses argumentos que afirmamos ser a educação um direito público, fundamental, mas sua efetivação tem se constituído pela concepção de direito público subjetivo limitado à educação obrigatória, dentro dos limites estabelecidos pelo Estado, sendo constituído o seu modo de atuação como opção política ordenada pelo princípio da reserva do possível, mecanismo insuficiente para materialização dos direitos fundamentais. Assim, atualmente, tem-se invocado, como mecanismo que objetiva fortalecer a atuação do Estado para proteção do direito à educação (principalmente contra os ditames do capitalismo), a concepção de bem público.

A concepção de Educação como bem público

Parece que está se consolidando um consenso, no meio acadêmico, em conceber a educação como um bem público (CURY, 2008; DIAS, 2002 e 2005). Os argumentos para essa afirmação englobam tanto a ideia de cidadania, gratuidade, obrigatoriedade e dever do Estado quanto do poder estatal de regulação da atividade (DOTA, 2008). O termo é entendido como um princípio, ou seja, “um

¹¹ Na educação o esforço orçamentário é resultante de lutas históricas. Atualmente presenciamos a campanha em favor do investimento de 10% do PIB, da destinação dos recursos dos royalties do petróleo no pré-sal para a educação, bem como da discussão do Custo Aluno-Qualidade.

imperativo moral que sobrepõe a dignidade humana aos interesses, inclinações e circunstâncias individuais” (SOBRINHO, 2013, p. 109), tomado como um serviço público aberto à iniciativa privada e cercado de proteção jurídica (CURY, 2006). Nessa perspectiva, a educação é entendida como *bem*, logo, *serviço público*, mesmo quando prestado pelo particular.

No ensino superior, tem se travado, desde os fins dos anos 80 nos países anglo-saxões, um intenso debate sobre duas concepções, que são contrapostas: uma, da educação como bem público e outra da educação como mercadoria (OLIVEIRA, 2009).

No Brasil, esse debate se intensificou a partir da realização do Fórum Social de Porto Alegre, realizado no final de janeiro de 2002, que levou a discussão para a III Cumbre (Reunião Ibero-Americana de Reitores de Universidades Públicas), ocorrida em Porto Alegre em abril de 2002. Dentre as questões que englobavam os debates travados durante o evento, estava a proposta da OMC (Organização Mundial do Comércio) em transformar a educação em um dos 12 serviços do Gats (Acordo Geral sobre Comércio de Serviços), proposta essa apresentada em 2001, na IV Reunião Ministerial da OMC, ocorrida em Dohar, no Catar, que estabeleceu o prazo de até março de 2003 para que os países membros da OMC aderissem à proposta.

A partir de então, travou-se no Brasil debates intensos sobre o que chamaríamos de “campanha em defesa da educação superior como bem público”, uma tendência que objetivou ratificar a educação como um “bem comum” e, dessa forma, afastá-la da concepção de mercadoria, havendo, inclusive, uma audiência pública realizada na Câmara dos Deputados em julho de 2002.

Não é irreflexo que o Projeto de Lei de reforma universitária, PL nº. 7200/2006, que tramita na Câmara, classifica, no art. 3º, o ensino superior como “bem público que cumpre sua função social por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão, assegurada, pelo Poder Público, a sua qualidade”.

Esse movimento objetiva afastar a liberalização do comércio educacional, como proposto pela OMC, mediante a adoção do Gats. O acordo prevê como exceção aos serviços comerciais regulamentados pela OMC “aqueles que forem fornecidos no exercício da autoridade governamental” (DIAS, 2003, p.821) e desde que não providos por uma

base comercial, não sendo permitida a competição com os provedores de serviços (DIAS, 2005).

A partir da exceção da OMC, defender a educação como bem público significa, para essa linha de pensamento, não sujeitar o ensino aos desmandos do mercado. No entanto, o que se conclui é que “mesmo sem a aprovação de tais acordos, a educação tem se transformado, crescentemente, em mercadoria” (OLIVEIRA, 2009, p. 740).

Aderir pura e simplesmente a uma concepção entendendo tratar-se de termo princípio lógico, pode ser um risco e resultar em mecanismo insuficiente para atrair a tutela do Estado e afastar os desmandos do mercado. Isso porque trata-se de termo ambíguo, podendo apresentar configurações diferentes tanto no Direito Administrativo quanto em outras áreas.

No Direito Administrativo, todos os bens, sejam eles naturais ou não, que satisfazem as necessidades coletivas e se configuram como de uso comum, são considerados bens públicos (a exemplo de praças públicas, praias, estradas, transporte, comunicação, entre outros) (MEIRELLES, 2010). Assim, nem todo bem público pressupõe serviço estatal, mas todo serviço estatal pressupõe bem público, como conceituou Gasparini (2003, p.683), ao dizer que “bens públicos são todas as coisas materiais ou imateriais pertencentes ou não às pessoas jurídicas de direito público e as pertencentes a terceiros quando vinculadas à prestação de serviço público”, acrescentando tratar-se também de “coisas usáveis por qualquer povo, sem formalidades, pois para uso e gozo nada se exige em termos de autorização ou permissão”

Nos argumentos em defesa da educação como bem público isso é invertido, ou seja, o fato de a educação ser considerada bem público já pressupõe tratar-se de serviço público. Nessa perspectiva, serviço público é entendido como toda atividade que atinge a coletividade, sem considerar os requisitos legais que caracterizamos serviço público.

Outro equívoco é utilizar o termo bem público como sinônimo de bem comum¹². O bem comum busca a felicidade natural, sendo um

12 No direito administrativo, *bens públicos* constituem o domínio público, e engloba tanto bens móveis quanto imóveis pertencentes à entidades estatais, ou afetados à prestação de um serviço público. Já o *bem comum* é o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias, o que inclui as exigências materiais ou imateriais, e necessidades vitais da coletividade.

valor político (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1998). Para atingir esse objetivo (o bem comum) o Estado, orientador da conduta no chamado Estado de Bem-Estar, intervém na propriedade e no domínio econômico quando utilizado contra o bem comum da coletividade (MEIRELLES, 2010). De outra forma, o termo bem público significa

[...] os que geram vantagens indivisíveis em benefício de todos, nada subtraindo o gozo de um indivíduo ao gozo dos demais. O bem público não transcende, na verdade, o privado, porque é igualmente um bem do indivíduo e se alcança através do mercado ou, mais frequentemente, através das finanças públicas (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1998, p.107).

Ou seja, a utilização do termo, pode não ser capaz de afastar a educação das concepções de mercado, já que o mercado pode ser considerado um instrumento capaz de fazer o indivíduo alcançar o bem público.

O mesmo risco, mas tratado de uma forma bem diferente ao utilizar os preceitos da Economia, é assinalado por Barros, Carvalho, Franco, Mendonça e Tafner (2007), que afirmam ser, na educação, incorreta a adoção desse termo. Entendem que, para caracterizar a educação como bem público, é necessário satisfazer duas condições: o custo para o indivíduo se beneficiar desse bem é zero e é impossível excluir uma pessoa de se beneficiar desse bem

De fato, um serviço para o qual existe um mercado onde as pessoas pagam para serem atendidas não poderia ser caracterizado como um bem público por mais que o setor público participe da provisão destes serviços e atue na sua regulação. No caso de um bem público, ninguém pode ser excluído, não há incentivos para que as pessoas paguem por esse bem. (BARROS et al. p. 8)

Se atentarmos para as questões que tornam controversa a educação concebida como serviço, direito público subjetivo e bem público, como exposto neste trabalho, os discursos atuais em defesa da educação como bem público (pressupondo proteção e garantia de direito) desconsidera o risco que se corre ao possível (e não desejável) retrocesso na histórica luta em defesa da escola única. Por isso, urge a necessidade de estudos teóricos para aprofundamento do tema e que

estabeleçam interfaces com outras áreas do conhecimento, evitando a propagação de concepções endógenas.

Considerações Finais

Ao incitarmos o modo de atuação do Estado para garantia dos direitos fundamentais sociais, em específico a educação, procuramos problematizar esse tema trazendo não apenas a concepção de direito à educação, mas, especificamente, o direito público subjetivo, entrelaçando à histórica luta pela educação pública, ou melhor, pela escola única defendida na década de 30 e retomada na década de 50.

Procuramos relacionar a defesa da escola pública, mais precisamente os ideais apresentados por Anísio Teixeira e Pontes de Miranda à bandeira não de uma educação vista como bem público, mas que apresentasse um regime jurídico próprio que vinculasse a atuação do Estado de forma a garantir esse direito, o que foi sobrepujado pela bandeira privatista, da livre iniciativa.

Ou seja, explanamos sobre a concepção de direito à educação a partir da concepção de prestação positiva do Estado, problematizando os instrumentos que se configuram como “modo mais seguro” de garantir os direitos difundidos na Magna Carta (BOBBIO, 1992).

Resta evidente a necessidade de mecanismos que aproximam o Estado dos deveres constitucionais, de forma a garantir a todos iguais direitos, com iguais serviços, no sentido de que deve ser prestado a todos, sem qualquer distinção. Isso significa valorizar a questão do público em detrimento da livre iniciativa e tratar a educação como serviço público, colocando-a sob os princípios do direito público que se destina a proteger direitos coletivos, concebidos como modo de concretização dos direitos fundamentais. Em síntese, trata-se de uma reconfiguração do modo de atuação do Estado.

Dessa forma, pensar em educação como um direito e um serviço público é limitar a livre-iniciativa ao interesse da justiça social e aos princípios maiores de nossa Constituição, ou seja, garantir o desenvolvimento nacional e a construção de uma sociedade mais livre, justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, Carlos Alberto. Federalismo e Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. IV SEB, Campinas, 2013. (palestra)
- ATALIBA, Geraldo. Empresas estatais e regime administrativo: serviço público: inexistência de concessão: delegação: proteção ao interesse público. Revista trimestral de direito público, São Paulo, nº. 4, 1993
- BARROS, Ricardo. et al. Confusões em torno da noção de público: o caso da educação superior. Texto para discussão, UFF/Economia. Out. 2007. Disponível em http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD224.pdf > acesso abr. 2013.
- BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Direito e ensino jurídico: legislação educacional. São Paulo: Atlas, 2001.
- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola. & PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 11ª ed. Brasília: UnB, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 1ed. São Paulo: Saraiva, 1961.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito. 2ª ed. São Paulo, 2011. Disponível http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/CAQi_educativo_2Edicao.pdf > acesso em abr. 2013.
- CANOTILHO. José Joaquim Gomes. Estudos sobre direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra ed. 2004.
- CAVALCANTI, Rodrigo de Camargo. Educação enquanto serviço público. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 73, fev 2010. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7187>. Acesso em fev. 2013.
- CLÈVE, Clemerson. Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. In: BACELAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. (coord.) Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental. In: I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Belo Horizonte, Fórum, 2011.

CRETELLA JÚNIOR, José. Administração indireta brasileira. Rio de Janeiro, Forense, 1980.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. Cadernos de Pesquisa, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf> - acesso em fev. 2013.

_____. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. Cadernos de Pesquisa, n. 116, p. 245-262, julho. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf> - acesso em abr. 2013.

_____. O Direito à Educação: Um campo de atuação do Gestor Educacional na Escola. Brasília: Escola de Gestores, 2006. Disponível em <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/jamilcury.pdf> > acesso em 15 de abr. 2013.

DIAS, Marco. Antonio Rodrigues. Comercialização no ensino superior: é possível manter a ideia de bem público? Rev. Educação e Sociedade, vol. 24, n. 84, p. 817 a 838, setembro de 2003. Disponível em www.cedes.unicamp.br > acesso em abr. 2013.

_____. Educação Superior vista como bem público: tendências e dificuldades. In: Articulación universidad-escuela media: acciones del programa: experiencias para compartir. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2005.

DOTA, Alexandre Godoy. A educação como um bem público tutelado pelo Estado mediante as políticas públicas de avaliação da qualidade. EDUCERE, 2008. Disponível em <http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2008/anais/pdf> acesso 15 de abr. 2013.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais. Rev. São Paulo em Perspectiva, 2004. Disponível em www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf > acesso em abr. 2013.

GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 8ª ed. São Paulo. Saraiva, 2003

JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria Geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003.

KRELL, Andreas J. Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

MASSAGÃO. Mário. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos tribunais, 1968.

MEDAUAR, Odette. Direito administrativo moderno. 5ª ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2001

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 36ª ed. São Paulo. Malheiros 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Apontamentos sobre os agentes públicos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. REDAE, nº 2, maio/junho/julho 2005. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-2-MAIO-2005-PAULO%20MODESTO.pdf>

NOVAIS, Jorge Reis. Contributo para uma teoria do Estado de Direito: do Estado de direito liberal ao Estado social e democrático de direito. Coimbra. Coimbra Ed. 1987.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A transformação da educação em Mercado no Brasil. Rev. Educação e Sociedade, Vol. 30, n. 108, p. 739 – 760, Campinas, 2009. Disponível em www.cedes.unicamp.br > acesso em 05/03/2013.

_____. O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. RBE, maio/jun/jul/1999. Disponível http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/rbde11/rbde11_07_romualdo_portela_de_oliveira.pdf> acesso em 12/04/2013.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Direito à educação. Rio de Janeiro. Ed. Alba, 1933.

SALGADO, Joaquim Carlos. Pontes de Miranda e o direito à educação: exposição crítica. Publicado em 2010 no site da Academia Mineira de Letras Jurídicas, Disponível em <http://www.amlj.com.br> > acesso em 15/03/2013

SAVIANI, Dermeval. História das ideias pedagógicas no Brasil. Campinas: Autores Associados, 2008.

SCHIER, Adriana Costa Ricardo. Serviço público com direito fundamental: mecanismo de desenvolvimento social. In: BACELAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. (coord.) Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental. Belo Horizonte, Fórum, 2011.

SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOBRINHO, José Dias. Educação Superior: Bem Público, Equidade e Democratização. Avaliação, Campinas, Vol. 18. nº. 1 Mar. 2013, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772013000100007&script=sci_arttext > acesso Abr. 2013

TÁCITO, Caio. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva. 1975

TEIXEIRA, Anísio. Educação é um direito. 2ªed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

_____. A escola pública universal e gratuita. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, out./dez. 1956. Disponível em <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/gratuita.html> > acesso em 01/04/2013

_____, Anísio. Revolução social não se faz através de escola primária. Entrevista. Folha da Manhã. São Paulo, 9 maio 1958. Disponível em <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/escola4.html> > acesso em 01/04/2013

VASCONCELOS FILHO, Marcos. Ao piar das corujas: uma compreensão do pensamento de Pontes de Miranda. Maceió. EDUFAL, 2006.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: NOVOS OU VELHOS DESAFIOS?

Nicholas Davies¹

1-Introdução

Este texto pretende apresentar alguns desafios do financiamento da educação. Antes, é preciso esclarecer o caráter do Estado e de suas políticas, pois isso se reflete no financiamento da educação e de outras políticas. Numa sociedade desigual, e não apenas na sociedade capitalista, é um equívoco denominar ações estatais como públicas, uma vez que elas **não** são elaboradas a partir de iniciativa da maioria da população, de consulta a ela ou visando a seus interesses. Ainda que se apresentem como públicas, caracterizam-se pelo privatismo, já que o Estado representa principalmente uma minoria da população: as várias frações da classe dominante e os segmentos burocráticos privilegiados (Legislativo, Judiciário, setores do Executivo). Exemplo disso é a política fiscal/econômica dos governos, que favorece o empresariado (sobretudo o grande) com toda sorte de incentivos e vantagens. A privatização recente, por exemplo, foi financiada em grande parte pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e “Social” (BNDES). Exemplos de privilegiamento de segmentos da burocracia estatal são os altíssimos salários e vantagens do Judiciário, do Legislativo e de parte do Executivo.

Entretanto, o Estado reflete não só tais interesses dominantes mas também as contradições sociais (as lutas abertas ou ocultas) entre exploradores/privilegiados e explorados/oprimidos e, por isso, é levado, por pressão dos “de baixo” e/ou por necessidade de legitimação dos detentores do poder, a atender a interesses dos subalternos, podendo, assim, adquirir certo caráter público. As ditas políticas “sociais” são manifestações deste potencial público (bastante

¹ Graduado em História e mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é Professor Associado da Universidade Federal Fluminense.

variável de acordo com o contexto e o país), que, por sua vez, depende da correlação de forças das classes populares/exploradas e das classes dominantes. Assim, se as classes populares/exploradas estiverem organizadas e mobilizadas e se as classes dominantes ou os aparelhos burocráticos estiverem desorganizados ou se virem sem condições de negar concessões às classes populares, estas poderão extrair do Estado uma parcela maior da riqueza social por ele extorquida na forma de impostos. Isso explica, pelo menos em parte, a constituição do chamado “Estado de Bem-Estar Social” em países da Europa Ocidental, que significou a criação de direitos sociais e a expansão de benefícios sociais. Vale ressaltar que tais avanços “sociais” não são apenas conquistas (no sentido de serem obtidas graças unicamente à luta dos subalternos), mas também concessões por parte dos donos do poder, que utilizam tais avanços para se legitimar e para enfraquecer qualquer perspectiva mais radical que busque romper com a “ordem” vigente. No entanto, tais conquistas podem, em contexto diferente, ser retiradas ou diluídas, como os representantes do capitalismo vêm tentando fazer no mundo hoje.

2- O financiamento público a instituições privadas de ensino

Um dos percalços da educação pública é a destinação direta ou indireta de recursos públicos para instituições privadas de ensino. Por exemplo, gozam de isenção fiscal pelo menos desde a Constituição Federal (CF) de 1946 e tiveram/têm acesso gratuito ou subsidiado a verbas públicas em várias legislações, como na primeira LDB (Lei N° 4.024), de 1961, na Lei N° 5.692 (BRASIL, 1971), que criou o ensino de 1° e 2° Graus, e na atual LDB (Lei N° 9.394).

A CF de 1988, em seu art. 212 (parágrafo 2°), oferece uma brecha privatista ao considerar, para efeito do cumprimento do percentual mínimo dos impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), o montante aplicado pelos sistemas de ensino federal, estadual e municipal e na forma do art. 213. Ora, tais sistemas abrangem não só as escolas estatais, mas também todas as privadas, o que significa que, pela CF, gastos públicos em escolas privadas seriam parte do percentual mínimo. É verdade que, na esfera federal, tal brecha foi aparentemente fechada pela modificação introduzida pela Emenda Constitucional (EC) N° 14 (BRASIL, 1996a) no parágrafo 1° do

art. 211, estabelecendo que a “União [...] financiará as instituições de ensino **públicas** federais”. Entretanto, como o parágrafo 2º do art. 212 não foi alterado, o resultado é uma incongruência, pelo menos na esfera federal, da sua formulação com a nova redação do parágrafo 1º do art. 211. Na esfera estadual, distrital e municipal, a brecha continua aberta do ponto de vista legal.

O *caput* do art. 213 é mais explícito na privatização: os recursos públicos podem ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas “sem fins lucrativos”, formulação enganosa pois os lucros de tais escolas não são registrados como tais na contabilidade, mas sim como transferências a suas entidades mantenedoras, que na verdade são mantidas e não mantenedoras. O parágrafo 2º do art. 213 nem se preocupa que tais escolas não tenham fins lucrativos, já que prevê que “As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público”. A Lei Nº 9394, no entanto, procurou impedir esta brecha ao estipular que o percentual mínimo se destina ao ensino **público**, porém considera bolsas de estudo em escolas privadas como MDE. O problema é que as disposições constitucionais preponderam sobre as de qualquer lei.

Um terceiro mecanismo favorável foi o salário-educação, contribuição social criada em 1964 (logo após o golpe militar de 1º de abril) sobre a folha de pagamento das empresas para financiar o então ensino primário e que até o final de 1996 podia legalmente custear alunos reais ou muitas vezes fictícios no ensino fundamental em escolas particulares, tendo sido carreado para pagar legal ou ilegalmente boa parte das matrículas no ensino fundamental privado, segundo Velloso (1987).

Privilégios mais recentes são as isenções fiscais ou de contribuições a instituições privadas de ensino superior (IES) que aderissem ao Programa Universidade para “Todos” (PROUNI), iniciativa do governo federal que exige como contrapartida para tais isenções a oferta de bolsas integrais ou parciais, o que veio a resolver ou pelo menos atenuar a ociosidade ou inadimplência nelas, além do benefício do Financiamento do Estudante do Ensino Superior Privado (FIES), que é formalmente um empréstimo ao estudante, porém se materializa em certificados que as IES privadas utilizam para quitar suas dívidas previdenciárias e outras junto ao governo federal. Vale lembrar que o FIES é o sucessor do Crédito Educativo, criado na

década de 1970 pela ditadura militar (ou civil-militar, segundo outra interpretação). A magnitude do FIES é exemplificada pela Lei N° 12.956 (BRASIL, 2014), sancionada pela presidente Dilma em fevereiro de 2014, prevendo R\$ 2,5 bilhões em créditos para ele, pelos créditos de mais de R\$ 5,4 bilhões para ele em 2013, segundo o FNDE (BRASIL, MEC, FNDE, 2014), e pelo fato de o PROUNI ter oferecido mais de 1,2 milhão de bolsas integrais e parciais de 2005 a 2013, segundo o Sisprouni (o Sistema do MEC para o Prouni) de 6/11/2013, cujo número expressivo se explica pelo menos em parte porque o FIES prioriza os bolsistas parciais do PROUNI. Graças a estes e outros mecanismos, tais IES privadas cresceram mais do que as públicas, não só durante a ditadura, mas também durante os governos “democráticos” de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e do Partido dos Trabalhadores (2003 até hoje).

Como se não bastassem todos estes benefícios, em julho de 2012 a presidente sancionou a Lei 12.688 (BRASIL, 2012), para “reestruturar e fortalecer as instituições de ensino superior privado” com dívidas tributárias com a União, a serem pagas em 180 prestações mensais, ou seja, por 15 anos, prevendo também que até 90% das prestações mensais das dívidas podem ser convertidas em bolsas integrais.

Outro mecanismo é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), cuja lei de regulamentação (N° 11.494) permite a destinação de recursos públicos a creches, pré-escolas e instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais de educação especial “sem fins lucrativos” conveniadas com o Poder Público, assim como a cessão de professores da rede pública para trabalhar nelas (BRASIL, 2007), permissão que contradiz a própria Lei N° 11.494 e também a EC N° 53, que criou o FUNDEB, destinado apenas à educação básica **pública**.

Por fim, cabe lembrar os recursos embutidos nos produtos e serviços pagos pela população (neste sentido, são públicos), arrecadados por empresas e repassados a entidades empresariais: é o caso do sistema “S” (Senai, Sesi, Senac, Sesc etc.), financiado por tributos incluídos em muitos preços, ou seja, são recursos públicos, pois bancados por toda a população, embora privatizados por tais entidades.

3- Artíficios que retiraram/retiram receitas vinculadas à educação pública

Antes de esboçar alguns destes artíficios, cabe lembrar que as verbas legalmente devidas em educação são de dois tipos. Um são as vinculadas à MDE: no mínimo 18% dos impostos, no caso da União, e 25%, em Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios, segundo o art. 212 da CF de 1988. Tal vinculação, com percentuais e formulações variados desde que começou na CF de 1934, foi suprimida na CF de 1937, restabelecida na CF de 1946, eliminada novamente, na CF de 1967, só voltando a ser restaurada pela EC Nº 24 (Emenda Calmon), em 1983. Em alguns Estados (São Paulo, Rio Grande do Sul) e Municípios (Rio de Janeiro), por exemplo, tais percentuais foram elevados nas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas municipais. Incidem sobre a receita líquida de impostos, ou seja, a que fica com o governo federal após a transferência deles para Estados, DF e municípios, e a que fica com os governos estaduais após a transferência para os municípios. Outra receita com origem em impostos que deveria ser contabilizada é a de impostos atrasados (de anos anteriores), que não é registrada na rubrica de impostos, mas sim na da dívida ativa tributária, além do rendimento com a aplicação dos impostos no mercado financeiro, receitas estas que de modo geral os governos durante muito tempo não incluíam na base de cálculo do percentual mínimo. No caso do rendimento financeiro, até hoje a maioria dos governos, talvez todos, não o incluem nesta base.

Outro tipo de receita são as **adicionais** ao percentual mínimo, algumas com origem em impostos, outras não, tendo vinculação específica, não coincidente necessariamente com o conceito de MDE. Por exemplo, o salário-educação (quase R\$ 17 bilhões de arrecadação nacional em 2013), que não é imposto, só podia ser utilizado no ensino fundamental até o final de 2006 porém não no pagamento de pessoal. Desde 2007 só pode ser empregado na educação básica. Os recursos da merenda escolar, por sua vez, têm origem no salário-educação e também em impostos, mas não são considerados de MDE pela LDB, sendo financiados em grande medida pelo governo federal (R\$ 3,5 bilhões em 2013), que também custeia uma série de programas (transporte escolar, dinheiro direto na escola, Plano de Ações Articuladas etc) cujos recursos são adicionais e têm vinculação

específica. Só os programas de transporte escolar e dinheiro direto na escola (PDDE) totalizaram quase R\$ 3 bilhões em 2013.

Os ganhos (e a complementação federal, se houve/há) com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o FUNDEB são receitas adicionais (com origem em impostos) calculadas pela diferença entre a contribuição de impostos dos governos estadual e dos municipais para o fundo dentro de cada Estado (os fundos operam só no âmbito de cada Estado) e sua receita. A complementação federal para o FUNDEB gira em torno de R\$ 10 bilhões atualmente.

São vários os artifícios que prejudicaram e prejudicam a educação pública. Um são as renúncias fiscais. Segundo o relatório do Tribunal de Contas da União sobre as contas federais (BRASIL, TCU, 2013), o total de renúncias de receitas tributárias/previdenciárias/creditícias pelo governo federal teria atingido R\$ 216,5 bilhões em 2012, muito superiores às despesas federais em educação (R\$ 66,5 bilhões) e saúde (R\$ 77,3 bilhões). Como sabido, as renúncias consistem em redução total ou parcial de tributos por um certo tempo, a pretexto de incentivar a economia como um todo ou um setor ou região específico. Vale frisar o impacto negativo de renúncias sobre receitas estaduais e municipais, constituídas em parte por impostos federais que integram os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). Segundo o Ministro José Jorge, relator do TCU sobre as contas, em 2012 houve renúncia de receita do Imposto de Renda e do IPI da ordem de R\$ 85 bilhões, com uma redução potencial nos recursos transferidos a estados e municípios de 38 bilhões de reais. Considerando que governos estaduais e municipais também praticam tais renúncias, são astronômicas as perdas sofridas pela educação pública.

Outro desafio secular é a não aplicação da verba legalmente vinculada, devida à interpretação equivocada (ou esperta) por governos e Tribunais de Contas (TC). Por exemplo, desde 2004 o governo estadual do Mato Grosso excluiu o imposto de renda por ele arrecadado da base de cálculo, com a concordância/conivência do TC. Durante anos na década de 1990 o governo estadual de Goiás não computou nesta base o Fundo de Participação dos Estados, também com a concordância/conivência do TC. Os governos estaduais do Rio de Janeiro e São Paulo, por sua vez, durante anos na década de 1990

não contabilizaram o salário-educação como acréscimo ao percentual mínimo, com a concordância/conivência dos TCs. Já a prefeitura do Rio de Janeiro durante toda a vigência do FUNDEF não acrescentou os seus ganhos anuais de centenas de milhões de reais ao percentual mínimo.

Outro prejuízo tem sido a não inclusão dos rendimentos financeiros com impostos e receitas integralmente vinculadas (salário-educação, por exemplo). Embora registrados contabilmente como uma das rubricas da receita patrimonial, e não de impostos, deveriam ser computados, pois sua origem são impostos ou receitas adicionais. A inclusão de tais rendimentos talvez não fosse necessária se os governos, no caso de não aplicarem num trimestre o montante legalmente devido em MDE, compensassem, no trimestre seguinte, o valor não aplicado no anterior, conforme exigido pela LDB (§ 4º do art. 69), mas é muito pouco provável que essa exigência legal venha sendo cumprida, até porque, com base em estudos que realizo há alguns anos, praticamente nenhum TC faz essa exigência.

No Espírito Santo, o Conselho Estadual do FUNDEF registrou que o governo estadual não contabilizou em 1999 (e também em anos posteriores) parte do ICMS utilizado como incentivos fiscais na forma de empréstimos a empresas no âmbito do Fundo para o Desenvolvimento de Atividades Portuárias, resultando numa renúncia fiscal de R\$ 408 milhões (DAVIES, 2006), contrariando notificação do MEC e a Nota Técnica Nº 118 STN/COFIN, de 12/8/03, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, que qualificou este procedimento de inconstitucional, por violar o inciso IV do artigo 167 da CF.

A educação perdeu e perde recursos também pelo modo como governos e TCs contabilizam despesas, com uma distinção pouco ou raramente considerada nos orçamentos e prestações de contas. É a distinção entre o conceito de MDE, definido nos artigos 70 e 71 da LDB e complementado pelo Parecer Nº 26 (BRASIL, 1997), do Conselho Nacional de Educação, e o da função orçamentária Educação, previsto na Lei Federal Nº 4.320 (BRASIL, 1964), que normatiza a elaboração de orçamento público. A merenda escolar, por exemplo, não é considerada como MDE e, portanto, não pode ser paga com o percentual mínimo, embora possa ser (e é, pelo menos parcialmente) financiada pelos repasses feitos pelo FNDE para a alimentação escolar.

Outro equívoco consiste em considerar os inativos como parte da MDE, quando o certo é considerá-los na função Previdenciária. Afinal, não contribuem mais para manter e desenvolver o ensino e sua aposentadoria, em tese pelo menos, deveria ser financiada com suas contribuições e as patronais feitas ao longo da vida ativa, caso não tenham sido total ou parcialmente dilapidadas pelos governos. Vale lembrar que o conceito de MDE na LDB abrange apenas remuneração de quem trabalha na educação, e os aposentados recebem proventos, não remuneração, conforme lembram os Manuais da Secretaria do Tesouro Nacional.

Deve-se prestar atenção também para a distinção entre despesa empenhada (também denominada de realizada), liquidada e paga, uma vez que nem todo empenho é efetivamente liquidado e, portanto, pago, podendo ocorrer de empenhos emitidos num ano ser cancelados em exercícios posteriores mas os governos não descontarem tais cancelamentos dos supostos gastos em educação. Esta prática de emissão de empenhos (sobretudo para alcançar o percentual mínimo vinculado à MDE) e seu cancelamento em exercício posterior não é incomum e, por isso, se deve estar atento para empenhos não liquidados num ano e que poderão ser cancelados em exercícios posteriores.

Por último, convém atentar para o fato de que prefeituras só podem aplicar os 25% dos impostos na educação infantil (EI) e no ensino fundamental (EF), conforme determina o art. 11 da LDB. Só podem investir no ensino médio ou superior depois de atender plenamente à EI e ao EF e mesmo assim com recursos fora dos 25%.

4- A pequena participação do governo federal

São muitos (antigos e atuais) os casos de pouco compromisso federal com a educação básica. Por exemplo, o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF de 1988 previa que, por 10 anos, o Poder Público deveria aplicar pelo menos 50% dos percentuais previstos no art. 212 na universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo (9%, no caso da União), o que não foi cumprido pelo governo federal, segundo o TCU. A EC N° 14 (BRASIL, 1996a), iniciativa do governo FHC, diminuiu este compromisso ainda mais, para o equivalente a 5,4% dos impostos,

porém aumentou a obrigação de Estados, DF e municípios com o ensino fundamental para 15% dos impostos de 1997 a 2006 e criou o FUNDEF. A EC Nº 53 (BRASIL, 2006), por sua vez, iniciativa do governo Lula que criou o FUNDEB, não prevê compromisso federal específico (a não ser a complementação federal) com a educação básica e a erradicação do analfabetismo, como se este já tivesse sido erradicado, o que é desmentido pelo IBGE, que registra cerca de 15 milhões de analfabetos (sem falar nos analfabetos funcionais).

Vale lembrar ainda as várias Emendas Constitucionais que, sem alterar o art. 212 da CF, desvincularam 20% de impostos federais (entre eles os que compõem os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios) e contribuições sociais (o salário-educação) da educação desde 1994. Os efeitos negativos para Estados, DF e Municípios terminaram no final de 1999, porém continuaram em âmbito federal de 2000 a 2010, em consequência da aprovação e prorrogação várias vezes da Desvinculação da Receita da União (DRU), cujos danos para a educação só extinguiram no final de 2010, em consequência da aprovação da EC Nº 59/2009 (BRASIL, 2009), que, entre outras disposições, estabelece como meta aplicar “recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto”. De qualquer modo, o prejuízo destas ECs foi de dezenas de bilhões de reais durante toda a sua vigência.

Com relação aos dois fundos (FUNDEF e FUNDEB) criados pelo governo federal, são frágeis pois consistem basicamente numa redistribuição, dentro de cada Estado, de impostos do governo estadual e das prefeituras. No FUNDEF (1998-2006), o governo estadual e os municipais contribuíam com 15% de alguns impostos e recebiam principalmente de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental regular. No FUNDEB (2007 até 2020), contribuem com 20% de um número maior de impostos e recebem do fundo de acordo com dois critérios: (1) número de matrículas municipais na educação infantil e no ensino fundamental e matrículas estaduais no ensino fundamental e no ensino médio, (2) valor diferente atribuído a cada nível, modalidade e localização da matrícula.

A fragilidade vem do fato de milhares de governos perderem com eles e, portanto, terem menos condições objetivas de manter e desenvolver o ensino e valorizar o magistério. Os que ganharam/ganham tiveram/têm condições objetivas de cumprir o

objetivo proclamado, porém isso não é nenhuma garantia. Por exemplo, as matrículas municipais na educação básica em todos os Estados vêm caindo desde a implantação do FUNDEB, em 2007, embora milhares de prefeituras tenham tido/venham tendo ganhos e complementação federal expressivos com ele.

A fragilidade se deve também ao governo federal contribuir com quase nada ou pouco. No último ano de vigência do FUNDEF, 2006, a complementação federal foi de menos de 1% (R\$ 300 milhões) da receita nacional, formada quase que exclusivamente pela contribuição de Estados e municípios (mais de R\$ 35 bilhões). No FUNDEB, esta complementação é maior (10% do total), porém não é tão significativa quando se considera que o governo federal arrecada muito mais do que os governos estaduais e municipais. Vale lembrar que tal complementação era/é definida legalmente como a necessária para a receita *per capita* em cada Estado alcançar o valor mínimo nacional, não sendo cumprida na vigência do FUNDEF nem pelo governo de FHC nem pelo de Lula. Segundo relatório do GT constituído pelo MEC (BRASIL, MEC, 2003), o governo federal teria deixado de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões devidos de 1998 a 2002. Como essa irregularidade continuou no governo Lula, de 2003 a 2006, a dívida do governo federal com o FUNDEF de 1998 a 2006 deve ter superado R\$ 25 bilhões!

5- A enorme desigualdade tributária entre regiões e esferas de governo e o financiamento nos Planos de Educação

Outro desafio é a enorme desigualdade tributária dentre as diferentes esferas de governo e principalmente a discrepância entre recursos e responsabilidades educacionais, desde a Independência, em 1822, até hoje. O governo central tem a maior receita porém nunca assumiu constitucionalmente oferecer educação básica a toda a população, deixando-a a cargo dos Estados e Municípios, geralmente menos privilegiados. Os governos estaduais, por sua vez, vêm se desobrigando do ensino fundamental transferindo-o (sem nenhuma base legal) para as prefeituras, sobretudo desde a implantação do FUNDEF, em 1998, embora fiquem com a maior fatia do maior imposto (75% do ICMS). Segundo o Balanço do Setor Público Nacional, publicado em 2012 pela Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, STN,

2012), a receita líquida (ou seja, após transferência da parcela devida aos municípios) de impostos dos governos estaduais (23 forneceram dados) em 2010 teria sido de cerca de R\$ 282 bilhões (os dados do Distrito Federal foram excluídos, pois o DF não tem Municípios). Os Municípios (4.283 forneceram dados, dos 5.564 existentes na época), por sua vez, teriam tido uma receita de impostos de R\$ 182 bilhões, ou seja, R\$ 100 bilhões a menos do que a dos Estados (R\$ 282 bilhões). Já o número de matrículas municipais na educação básica em 2010 (23.722.411) foi maior do que as estaduais (20.031.988). Em outras palavras, as prefeituras arrecadaram bem menos impostos (R\$ 100 bilhões a menos) para atender a um número maior de matrículas (+ de 3,7 milhões) na educação básica do que os governos estaduais.

Esta desigualdade remete a uma das principais polêmicas no financiamento entre, de um lado, os que priorizam mais verbas, enfatizando a sua falta, e, de outro, os que advogam sua melhor aplicação, argumentando que elas já são suficientes. Um exemplo desta polêmica foram os projetos de lei para o Plano Nacional de Educação (PNE) encaminhados em 1998, um pelo MEC, o outro por entidades da dita sociedade civil, sobretudo sindicatos de profissionais da educação e entidades acadêmicas, reunidas no Congresso Nacional de Educação (CONED), em Belo Horizonte, em novembro de 1997. O projeto do MEC previa uma série de metas para 10 anos, porém não definia aumentos dos gastos governamentais, alegando que bastaria a aplicação do percentual mínimo dos impostos e a racionalização no uso dos recursos para a consecução das metas, sem estimar os custos de tais metas e os recursos necessários. Embora seja verdade que a diminuição ou eliminação dos desperdícios ou corrupção dos governos possibilitaria recursos significativos para o cumprimento de tais metas, era pouco provável a concretização das metas do MEC apenas com o uso “judicioso” dos recursos constitucionais. Se até hoje as práticas dos governantes têm deixado muito a desejar em termos deste uso judicioso, por que razão mudariam a partir do Plano? Como o Plano não apontava elementos concretos que permitissem esperar a aplicação correta e racional dos recursos, as suas metas careciam de fundamentação por não definirem a origem estatal dos recursos adicionais para a sua realização. Isso talvez se explique porque o governo federal na época, seguindo o receituário neoliberal, via a educação como responsabilidade de todos, e não apenas do Estado

(tido como incompetente e ineficiente), o que significava transferir à família, aos meios de comunicação de massa, às organizações não-governamentais, leigas ou confessionais, à ação da iniciativa privada, papéis crescentes na oferta da educação que seria responsabilidade estatal.

Ao contrário do MEC, o Plano das entidades participantes do CONED, autointitulado “Proposta da Sociedade Brasileira”, previa aumento significativo (10% do PIB) dos recursos públicos ao longo de 10 anos. Ora, conforme o noticiário revela diariamente, não basta aumentar os recursos, pois eles podem ser dilapidados pelos governantes e pela máquina estatal devido à má gestão, superfaturamentos e tantas outras práticas ilícitas. O simples aumento dos recursos não resultará necessariamente no atendimento das metas quantitativas e qualitativas do plano, uma vez que a corrupção, o desperdício, a burocratização e tantos outros males podem consumir grande parte do aumento das verbas. Assim, o financiamento é tanto uma questão quantitativa (mais recursos) quanto qualitativa (sua melhor utilização).

A propósito, o Plano sancionado por FHC em 2001 (em vigor até o final de 2010) não previa aumento de recursos em consequência dos vetos presidenciais, nunca derrubados por Lula nem por sua base aliada (eficiente para outras coisas), criando, assim, um plano que não foi plano, pois não definia a origem dos recursos para a consecução das metas. Em outras palavras, o plano se tornou mera retórica.

Tal polêmica de certa forma se repetiu na “novela” do projeto de lei (PL) de PNE encaminhado pelo governo federal ao Congresso Nacional no final de 2010. Previa 7% do PIB ao final da vigência do PNE, contrariando a proposta das entidades reunidas na Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010, que defendiam 10% do PIB em 2014 para a educação pública! A ironia é que a CONAE parece ter sido bancada pelo MEC e as entidades que dela participaram de modo geral eram e são alinhadas com o governo federal atual, o que parece indicar que a CONAE foi

promovida para o governo se legitimar e criar a ilusão (mais uma!) da participação de entidades da “sociedade civil”, uma vez que a proposta da CONAE para o financiamento do PNE não foi considerada, sendo torpedeada pelos representantes do governo no Congresso Nacional.

O financiamento na Lei do novo PNE (Lei nº 13.005), sancionada em junho de 2014, contém vários pontos fracos. Um é prever no mínimo 10% do PIB apenas para o final da vigência do PNE, ou seja, em 2024, sendo no mínimo 7% do PIB no quinto ano, a saber, em 2019. Como não há definição de percentuais e progressividade entre estes períodos, o Poder Público não é obrigado a aplicar nenhum percentual durante eles. Em outras palavras, até o quarto ano não há nenhuma exigência de percentual, assim como do 6º até o 9º.

Outro problema é a falta de clareza sobre a destinação dos recursos públicos, pois a meta 20 prevê que tais percentuais se destinam à educação *pública*, porém o § 4º do art. 5º define que “O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, *inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial* na forma do art. 213 da Constituição Federal (grifo meu). Aparentemente, os percentuais se vinculam à educação pública, porém o Poder Público, no cálculo do investimento público em educação previsto no inciso VI do art. 214 da CF, poderá considerar os recursos públicos destinados a programas que beneficiam instituições privadas, como o Fies, creches, pré-escolas e de educação especial privadas sem fins lucrativos, isenção fiscal (Prouni, por exemplo).

Outra debilidade é que os governos não arrecadam PIB, mas sim impostos, taxas e contribuições etc. O PIB é apenas um indicador (muito frágil, tendo em vista a sonegação fiscal generalizada) da riqueza nacional, cuja maior parte não fica com o Poder Público, mas sim com o setor privado. Como cobrar do Poder Público a aplicação de um percentual de uma receita que ele não arrecada? A destinação de

10% do PIB será dificilmente operacionalizável porque o PIB informa a riqueza nacional (dos governos e iniciativa privada), não apenas dos governos, e será impossível responsabilizar as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) ou cada governo individualmente em termos de percentual do PIB. Talvez o único que possa ser responsabilizado em certa medida seja o federal, até porque individualmente detém grande parcela da receita nacional. Quando as responsabilidades financeiras não são claramente definidas, o seu descumprimento é inevitável. Isso é complicado ainda mais porque o regime de colaboração até hoje não foi definido e a Lei prevê sua regulamentação somente no prazo de 2 anos após a aprovação do PNE.

Além disso, mesmo que governos indiquem nos orçamentos e balanços estarem aplicando o correspondente a 10% do PIB, nada garante que isso esteja acontecendo na prática, pois não é incomum eles declararem dispêndios que não representam despesas reais. Tampouco adianta destinar 10% do PIB para a educação pública se grande parte dos recursos for absorvida pela burocracia, que é quem controla a destinação das verbas. É sabido que boa parte dos recursos públicos se perdem nas atividades-meio e não beneficiam as atividades-fim (a escola e a sala de aula) e o aumento de recursos para a educação não garante necessariamente o atendimento de certas metas de ampliação de vagas, contratação de profissionais da educação e funcionários, se a burocracia educacional não for contida em sua voracidade. Em síntese, não basta garantir mais recursos. É preciso também assegurar a sua efetiva aplicação (e não apenas contábil) na melhoria das atividades-fim (o professor e o aluno).

Outra fragilidade é que a Lei não poderá ser cumprida imediatamente, pois muitas das ações nela previstas dependerão de leis posteriores. A mais importante é a regulamentação do regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com implicações na ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados (prevista no art. 211 da CF). Trocando em miúdos, se os entes federados não tiverem condições de garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino, a União e os Estados deveriam exercer tal ação (art. 75 da LDB). Tal regulamentação até hoje não foi feita e a Lei a posterga ainda mais, segundo a estratégia 20.9, que prevê, no prazo de 2 anos, lei complementar neste sentido.

Outra estratégia que dependerá de lei posterior, também no prazo de 2 anos após a sanção da Lei nº 13.005, é a que definirá o custo aluno-qualidade inicial, a ser substituído pelo custo aluno-qualidade no prazo de 3 anos, prevendo-se complementação federal a Estados, Distrito Federal e Municípios que não alcancem tal valor do custo-aluno-qualidade. Em suma, como a lei do PNE foi sancionada em 2014, só em 2016 (provavelmente mais para o final do ano) termina o prazo para a elaboração da Lei do Custo Aluno-Qualidade inicial e a regulamentação do regime de colaboração. Até lá não se poderá exigir legalmente a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados, conforme previsto na LDB. Uma fragilidade deste cálculo é que ele será monopolizado pelo INEP, sem nenhuma participação ou influência efetiva de entidades da sociedade civil. No máximo tal cálculo será “acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação, pelo Conselho Nacional de Educação e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal” (BRASIL, 2014). Para este caso, no entanto, a Lei não prevê o controle social que advoga sobre os recursos aplicados em educação.

Referências

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: mar. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 212 da CF e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12/11/2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Lei Nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13/7/2001.

BRASIL. Lei Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei Nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14/1/2005.

BRASIL. Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Lei Nº 12.688, de 18 de julho de 2012. Institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES). *Diário Oficial da União*, Brasília, 19/7/2012. Edição extra.

BRASIL. Lei Nº 12.956, de 27 de fevereiro de 2014. Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de

R\$ 2.531.486.253,00, para o fim que especifica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28/2/2014.

BRASIL. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, edição extra, Brasília, DF, 26 de junho de 2014.

BRASIL. Lei Nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12/8/1971. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 8 mar. 2014.

BRASIL. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. MEC. Conselho Nacional de Educação. *Parecer No. CP 26/97*, de 2 de dezembro de 1997. Interpreta o financiamento da educação na LDB. Brasília, 1997. Disponível em <www.mec.gov.br>. Acesso em jun. 1998.

BRASIL. MEC. FNDE. *Relatório de gestão: 2013*. Brasília, DF, 2014. Disponível em www.fnde.gov.br. Acesso em: 10 mai. 2014.

BRASIL. MEC. *Plano Nacional de Educação: proposta do Executivo ao Congresso Nacional*. Brasília: MEC/Inep, 1998.

BRASIL. MEC. Relatório do GT sobre o cálculo do valor mínimo do FUNDEF. Brasília, 2003. Disponível em <www.mec.gov.br>. Acesso em: set. 2003.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Balanco do Setor Público Nacional*. Brasília, 2012. Disponível em: www.stn.fazenda.gov.br. Acesso em: jul. 2012.

BRASIL. Senado Federal. Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação. Brasília, 2013. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em 12/2/2014.

BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República*. Exercício de 2012. Item “Renúncia de receitas: benefícios tributários, financeiros e creditícios”. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 20 abr. 2014.

CONED (Congresso Nacional de Educação). *Plano Nacional de Educação*. Proposta da Sociedade Brasileira. Plano elaborado pelas entidades participantes do II Coned (Congresso Nacional de Educação), realizado em Belo Horizonte, de 6 a 9 de novembro de 1997.

- DAVIES, Nicholas. *Fundeb: a redenção da educação básica?* Campinas: Autores Associados, 2008.
- DAVIES, Nicholas. *Legislação educacional federal básica*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2010.
- DAVIES, Nicholas. *O financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004.
- DAVIES, Nicholas. *O Fundef e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001a.
- DAVIES, Nicholas. Os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo para verificar os recursos vinculados à educação. *Cadernos de Pesquisa em Educação* (revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo), Vitória, n. 23, jan./jun. 2006.
- DAVIES, Nicholas. *Tribunais de Contas e educação*. Quem controla o fiscalizador dos recursos? Brasília: Editora Plano, 2001b.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- VELLOSO, Jacques. A nova lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. *Educação & Sociedade*, São Paulo, n. 30, 1988.
- VELLOSO, Jacques. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a Universidade Federal. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 61, 1987.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO ESCOLAR

Edson Pantaleão¹

Introdução

Neste texto, problematizamos as implicações das políticas públicas de Educação Especial para a atuação da equipe de gestão escolar, mais especificamente, destacamos os indicativos das políticas de inclusão do município de Vitória-ES e seus rebatimentos nas práticas organizativas no cotidiano das escolas. Enfatizamos, a partir da literatura e do estudo de documentos legais, as possíveis interfaces entre a gestão escolar, a inclusão e a formação continuada. Por fim, a partir de uma experiência de pesquisa realizada em uma escola municipal, indicamos a necessidade de a equipe de gestão escolar articular, criticamente, suas decisões e escolhas às demandas da escola e às políticas pensadas e elaboradas nos órgãos centrais dos sistemas de ensino.

A escola vem sendo compreendida como lugar privilegiado de socialização de saberes. Local onde se ampliam as relações humanas, principalmente, por meio da apropriação de códigos linguísticos historicamente produzidos. Estes facilitam a comunicação entre os sujeitos e o acesso a novos conhecimentos. Com efeito, as formas de comunicação e as relações estabelecidas no contexto escolar criam marcas históricas na trajetória de cada sujeito particular. E, em se tratando do aluno público alvo da Educação Especial, há que se considerar a importância dessa vivência cotidiana na sua trajetória pessoal e escolar, para o enfrentamento e superação de barreiras historicamente produzidas.

É importante destacar que o direito à educação, por muitos anos, foi reservado a uma elite social. No entanto, com a organização dos movimentos sociais, lutas foram firmadas para que o acesso aos

¹ Doutor em Educação, professor do Centro de Educação e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo.

bancos escolares fosse estendido a todos os cidadãos brasileiros, como um direito público e subjetivo, sendo dever do Estado garantir esse direito, conforme previsto em textos legais.

Com isso, o movimento de inclusão de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação ganhou ênfase, visto que o ensino desses estudantes foi muitas vezes substituído por intervenções em instituições especializadas, devido à crença de que atendimentos clínicos e terapêuticos eram mais necessários do que os processos de escolarização. Dessa maneira, ações foram direcionadas para que as escolas de Educação Básica se configurassem como espaços inclusivos, demandando além da reorganização das ações pedagógicas, outra base filosófica e arquitetônica, para que os alunos tivessem acesso, permanência e ensino no contexto escolar.

Em âmbito nacional, significativos movimentos evidenciam as tentativas das escolas de ensino comum se adequarem às necessidades dos alunos, mas grandes desafios ainda persistem nesse processo, pois a fragilidade da formação docente para o trato da diversidade humana, os currículos escolares organizados sequencialmente, as perspectivas de avaliação presas a resultados quantitativos, e a necessidade da gestão da escola desencadear ações para que todos possam aprender na coletividade, são desafios ainda não respondidos, cujas ações estão em processo de construção (PANTALEÃO, 2012).

No bojo desse debate, a implementação de políticas públicas de Educação Especial no contexto da inclusão escolar tem desencadeado para as escolas a necessidade da (re)organização e coordenação das ações pedagógicas no seu cotidiano. Isso tem provocado, para atuação da equipe de gestão, uma maior implicação nos processos de formação continuada no contexto das escolas. Na tentativa de compreender os indicativos de tais políticas emanadas da Secretaria Municipal de Educação de Vitória (SEME) e seus possíveis rebatimentos na atuação da equipe de gestão das escolas, neste texto trazemos aspectos referentes às propostas políticas do sistema municipal de ensino nos últimos anos, bem como aspectos dos Planos de Trabalho do setor de Educação Especial dessa Secretaria.

Interfaces entre a gestão escolar, a inclusão e a formação continuada

Temos presenciado, no Brasil, nas últimas décadas, movimentos de reforma educacional direcionados para todos os níveis e modalidades de ensino. Indicativos desses movimentos estão presentes no processo de desconcentração da gestão da educação, nos discursos sobre autonomia da escola, flexibilização do currículo, “escola para todos”, na importância de se considerar as diferenças humanas e educar na diversidade. Tais reformas têm provocado a necessidade de mobilizar a instituição escolar para outra forma de pensar seu trabalho e seus modos de ação junto aos profissionais que nela atuam, bem como junto aos alunos e comunidade na qual está inserida e com a qual atua. Entretanto, observamos certos padrões burocráticos que estão cristalizados na organização e no funcionamento dos sistemas de ensino, evidenciados, paradoxalmente, na centralização de tomadas de decisões e de implementação de políticas educacionais pelas Secretarias de Educação.

Corroborando esses argumentos, Garcia (2006) e Michels (2006) destacam que, com as reformas educacionais brasileiras a partir das políticas vigentes, a organização do trabalho pedagógico escolar tem sido foco de referência para se pensar processos de formação continuada.

Ao analisar os eixos das reformas educacionais na última década, Michels (2006) destaca que a gestão, a formação de professores e a inclusão são apontadas como indicadores das políticas que atribuem contornos para a organização escolar. Nesse sentido, direciona-se para a equipe de gestão a assunção de uma fundamental posição política de mobilização e articulação entre o atendimento às demandas das escolas e as reivindicações junto às secretarias de educação, para a implementação das políticas e conquistas para as escolas. Destaca-se, aqui, a configuração da função política e administrativa da gestão escolar.

Esses desafios fizeram e fazem a legislação nacional dar passos significativos para que as escolas de ensino comum se projetem como espaços inclusivos, pois a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN nº. 9.394/96 – possibilitou, só para citarmos alguns exemplos, a oferta de currículos, métodos, técnicas, recursos

educativos e organização específicos, para atender às necessidades desses estudantes; uma terminalidade específica para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental; a disponibilização de professores para o atendimento especializado e de docentes capacitados para o trabalho nas classes comuns (BRASIL, 1996).

O novo desafio para a gestão escolar é a implantação da política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva. Apresentada pelo Ministério de Educação/Secretaria de Educação Especial, em janeiro de 2008, considera que, a partir dos referenciais para a construção de sistemas educacionais inclusivos, há a necessidade de mudança estrutural e cultural da escola “para que todos os alunos tenham suas especificidades atendidas” (BRASIL, 2008, p. 5).

Nesse sentido, para assegurar a inclusão escolar de alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, é preciso garantir:

acesso ao ensino regular, com participação, aprendizagem e continuidade nos níveis mais elevados do ensino; transversalidade da modalidade de educação especial desde a educação infantil até a educação superior; oferta do atendimento educacional especializado; **formação** de professores para o atendimento educacional especializado e **demais profissionais da educação para a inclusão; participação da família e da comunidade; acessibilidade arquitetônica**, nos transportes, **nos mobiliários, nas comunicações e informação;** e articulação intersetorial na implementação das políticas públicas (BRASIL, 2008, p. 14, grifos nossos).

Essas reflexões nos possibilitam problematizar os processos de gestão da e na escola, principalmente no que se referem às práticas organizativas, pedagógicas e administrativas, para assegurar a inclusão desses alunos, mais especificamente, aos processos de ensinar e aprender que perpassam as relações intersubjetivas no cotidiano escolar. Assim, precisamos indagar: como as políticas públicas, emanadas dos órgãos centrais dos sistemas de ensino, têm sido implementadas no cotidiano escolar? Como os profissionais das escolas têm compreendido esses movimentos políticos? E, por fim, como a instituição escolar na organização dos seus espaços e tempos

tem respondido a essas questões? Essas são algumas indagações que desencadeiam reflexões que tangenciam a temática que focalizamos neste texto.

Com a ampliação das conquistas legais das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação para a escolarização nas escolas comuns, os profissionais da educação têm sido desafiados, em suas práticas cotidianas, a garantir que o processo de aprendizagem seja assegurado a todos os alunos e a buscar meios para educar a todos indistintamente, em um mesmo espaço e tempo. Isso implica, segundo Prieto (2003), movimentos de mudanças tanto no âmbito dos sistemas de ensino, quanto das unidades escolares e das práticas dos profissionais que nelas atuam.

Para Garcia (2006, p. 299), as formas de organização do trabalho pedagógico a partir das políticas vigentes para a educação especial têm tido como eixos de referência, em primeiro lugar, “[...] uma abordagem educacional para a educação especial, cujo pilar é a concepção de necessidades educacionais especiais, em contraposição ao trabalho pedagógico tradicional que tomava como referência o modelo médico-psicológico [...]” e, em segundo lugar, “[...] uma crítica à homogeneização da escola regular, na defesa de um trabalho pedagógico com referência na diversidade e no reconhecimento das diferenças”. Contudo, os estudos da autora apontam para uma “[...] insuficiência das proposições inclusivas para as políticas de educação especial no Brasil no sentido da superação das desigualdades educacionais”, uma vez que se observam processos de reprodução em relação às proposições das políticas internacionais, expressadas nas práticas escolares por meio da apropriação e preservação de princípios conservadores na compreensão das relações sociais, as quais subordinam, em grande medida, as formas organizativas do trabalho pedagógico.

A partir da concepção que se tem configurado no discurso “atendimento às necessidades educacionais especiais”, podemos estar, segundo Garcia (2006), obscurecendo as relações de exclusão na e da escola e colocando sobre os sujeitos a responsabilidade pelo seu sucesso ou fracasso escolar, se considerarmos os alunos com necessidades especiais

[...] todos aqueles que não acompanharem o trabalho pedagógico encaminhado na escola regular. [...] cumpre lembrar o próprio surgimento da educação especial, que se deu relacionado às classificações e seleções dos alunos que não acompanhavam os estudos na escola regular (GARCIA, 2006, p. 303).

No caso do Brasil, os indicativos para o trabalho organizativo das escolas no atendimento aos alunos com “necessidades educacionais especiais”² aparecem na legislação, tanto na Lei nº 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN), quanto no Relatório que compõe o Parecer CNE/CEB 17/2001 e na Resolução CNE/CEB 02/2001³, apoiados no discurso da democratização da educação e da escola. Em uma amplitude política de gestão, essa Resolução convoca os sistemas de ensino a fazerem funcionar um setor de Educação Especial para que, colaborativamente com as unidades de ensino, instituíssem ações visando à garantia do conhecimento a esses estudantes:

Os sistemas de ensino devem contribuir e fazer funcionar um setor responsável pela educação especial, dotado de recursos humanos, materiais e financeiros que viabilizem e deem sustentação ao processo de construção da educação inclusiva (BRASIL, 2001, art. 3º).

Ao nos debruçarmos sobre a agenda de políticas públicas de educação na modalidade de educação especial percebemos que essa tem constituído debates constantes entre educadores da área, bem como pesquisadores e estudantes, principalmente a partir de 2008, quando da instituição da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva, que sinaliza a necessária

2 A legislação brasileira define mais claramente a população da educação especial. Essa definição é reforçada no texto do documento orientador da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, de janeiro de 2008, nos seguintes termos: “a educação especial passa a constituir a proposta pedagógica da escola, definindo como seu público-alvo os alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação” (BRASIL, 2008, p. 15).

3 BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer 17/2001**, de 03 de julho de 2001. Brasília, 2001a e BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução 02/2001**, de 11 de setembro de 2001, que institui as Diretrizes nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Brasília, 2001b.

implementação de políticas públicas para que alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação tenham garantido o acesso, a participação e aprendizado nas escolas regulares (MEC, 2008). Esse documento, além de definir os sujeitos a serem trabalhados pela educação especial, também reforça os princípios e fundamentos das escolas inclusivas.

Outros documentos disparadores desse debate são: o Decreto Nº 6.571 (2008) que dispõe sobre o Atendimento Educacional Especializado – AEE, a Resolução CNE/CEB Nº 004 (2009) que instituiu diretrizes operacionais para esse atendimento e o Decreto 7.611 (2011) que revoga o decreto anterior e dispõe sobre a educação especial e o atendimento educacional especializado, entre outros.

A operacionalização dos serviços prestados pelas instituições especializadas de educação especial, a partir da Resolução Nº 004 (2009), provocou uma mudança na organização do atendimento educacional, de forma que tais instituições tiveram que se organizar como Centro de Atendimento Educacional Especializado – CAEE, no Estado do Espírito Santo.

Problematisando essa questão, encontramos em Baptista (2009), questionamentos acerca dos possíveis resultados das atuais políticas. Na análise sobre o movimento da elaboração da política de 2008, por exemplo, o autor destaca apontamentos/temas que continuam como eixos definidores do campo da educação especial e educação inclusiva. Entre eles ressaltamos: o papel da educação especial na instituição de processos inclusivos, considerando a dependência de mudanças no ensino comum; a necessidade da definição de quem são os sujeitos da educação especial; a definição dos serviços mais apropriados para o suporte à inclusão; como deve ser oferecido o serviço na sala de recursos e quais suas relações com a prática pedagógica da sala de aula comum.

Diante disso, a atuação de uma equipe de gestão na organização e coordenação dos espaços e tempos escolares, com vista à construção e a implementação de práticas educativas que atendam aos processos de inclusão, precisa provocar o engajamento político da coletividade escolar no que concerne ao atendimento dos alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, seja no âmbito dos espaços da escola, seja

nas reivindicações de políticas públicas que garantam condições concretas de trabalho.

Direta ou indiretamente, a presença desses alunos no contexto escolar tem provocado “tensões”⁴ e desencadeado a necessidade de organização de práticas de gestão – pedagógica e administrativa – que considerem, cada vez mais, as diversidades histórico-culturais na constituição dos sujeitos. Isso implica a construção de novos modos de pensar a escola, bem como de organizar seus espaços e tempos. Trata-se, no entanto, nos termos de Heller (1992), de uma situação conflituosa e desconhecida, necessitando a superação da assunção de papéis predeterminados no ato da gestão, pois “os ideais de um papel conduzem tão-somente ao empobrecimento, à atrofia do homem. Levam simplesmente a uma direção manipulada e mecanizada do comportamento” (p. 97). Assim,

[...] quanto mais inédita for uma situação, tanto menos será possível comportar-se diante dela conforme as prescrições de um papel que [...] debilita-se do ponto de vista social geral nos casos em que, durante seu decurso, produz-se uma situação conflitiva repentina e revolucionária (HELLER, 1992, p. 107).

Políticas de inclusão no município de Vitória: implicações para a atuação da equipe de gestão escolar.

As reflexões feitas até aqui se apresentam pertinentes, principalmente, no contexto das reformulações e implementação das políticas de inclusão do Município de Vitória-ES. Os indicativos da Secretaria Municipal de Educação entre os anos de 2007 e 2013, por meio do Plano de Trabalho da “Coordenação de Formação e Acompanhamento à Educação Especial (CFAEE)”, apontam para que a escola assuma, cada vez mais, o seu compromisso político e sua responsabilização perante esses alunos e seja “uma instituição aberta a todas as crianças, uma instituição que tem a preocupação de não descartar ninguém, de fazer com que se compartilhem os saberes que

4 “Tensão” aqui pode ganhar, assim como nos termos de Meirieu (2005), a dimensão de uma situação de oposição próxima ao conflito entre duas pessoas ou grupos de pessoas, bem como pode ser interior e designar o estado de um sujeito submetido a injunções contraditórias. Nesse caso, traduz-se por uma contração e pode conduzir o sujeito a projetar-se para uma ação futura – tensão para.

ela deve ensinar a todos. Sem nenhuma reserva” (MEIRIEU, 2005, p. 44). Nessa direção, a Secretaria pretende “redimensionar o atendimento educacional especializado nas unidades de ensino [...] a fim de aprimorar as práticas pedagógicas e a discussão acerca da educação inclusiva, no cotidiano das escolas” (VITÓRIA, SEME/SPP/ CFAEE – PLANO DE TRABALHO/2007, p. 2-3). Esse documento apresenta como objetivos, entre outros:

a) Oportunizar a um maior número de unidades de ensino condições para reflexão e elaboração teórico-prática, acerca da educação especial na perspectiva da inclusão; b) Facilitar o acesso dos alunos ao atendimento educacional especializado, visando descentralizar a concentração dos mesmos nas unidades de ensino com Laboratórios Pedagógicos; c) Aprimorar e estreitar as relações e as trocas de experiências das práticas pedagógicas realizadas, com os alunos, pelos professores especializados em educação especial e pelos professores de sala comum, diretores, pedagogos, coordenadores de turno e outros profissionais da escola (p. 3).

O propósito da Coordenação de Formação e Acompanhamento à Educação Especial (CFAEE), com seus Planos de Trabalho, é redimensionar o atendimento educacional especializado nas escolas, modificando o “modelo” de atendimento oferecido aos alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação que, nos últimos anos, seguia a proposta dos “Laboratórios Pedagógicos”⁵. Para tanto, “com vistas a ampliar as oportunidades dos alunos em seu processo de ensino e aprendizagem, por meio do currículo escolar, das práticas pedagógicas, dos processos de avaliação e das demais ações que os envolvam”(VITÓRIA, SEME/SPP/ CFAEE – PLANO DE TRABALHO/2012, p. 6), a CFAEE apresenta a importância de articulação das suas ações com as Gerências de Educação Infantil, de Ensino Fundamental e demais Gerências e Coordenações da Secretaria Municipal de Educação, buscando dar subsídios às unidades de ensino no processo de inclusão escolar.

5 Para uma melhor compreensão acerca dos pressupostos gerais que orientam a política educacional implantada no município de Vitória (ES), em especial sobre como foi pensada e implantada a educação dos alunos com necessidades educacionais especiais, no período de 1989 até 2004, veja Gobete (2005).

De fato, o atendimento educacional especializado, via Laboratório Pedagógico, fora implementado no município de Vitória (ES), no final da década de 1990. Naquele momento, diante do crescimento (de 162%) de matrículas de alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação no Sistema Municipal de Ensino, a equipe de Educação Especial teve a tarefa de elaborar uma política de Educação Especial “alinhada” aos pressupostos da “educação para todos”. Partindo da compreensão de que seria inviável equipar todas as 79 Unidades de Ensino, fora constituído e implementado o Projeto Unidades-Polo. Desse modo, sete Unidades-Polo foram criadas, uma em cada região administrativa da Cidade de Vitória (GOBETE, 2005). A autora faz as seguintes considerações sobre as Unidades-Polo:

as Unidades-Polo são escolas comuns da rede, localizadas nas regiões administrativas do município, cujo programa implica em promover adaptações estruturais e funcionais para um melhor desempenho destes alunos [**alunos com necessidades educativas especiais**] no seu processo de escolarização (SEME/DEE, 1999, *apud* GOBETE, 2005, p. 136, grifo da autora).

Com a implantação do projeto Unidade-Polo, o atendimento aos alunos com “necessidades educacionais especiais” se dava em espaços específicos denominados “Laboratórios Pedagógicos”, que eram acompanhados e assessorados por profissionais da equipe de educação especial, localizados na SEME. Gobete (2005) destaca que, embora o conceito de Laboratório Pedagógico (LP) estivesse fundamentado na pertinência da instituição de um espaço favorável à produção de novas didáticas ou de uma “pedagogia especializada” a partir do trabalho desenvolvido com os alunos,

[...] os Laboratórios Pedagógicos guardaram semelhanças com as Salas de Recursos: oferta de serviço pedagógico especializado nas áreas de deficiência mental, auditiva e visual; atendimento ao aluno no horário contrário ao do ensino comum; trabalho realizado em pequenos grupos ou individualmente por professor especializado na respectiva deficiência; assessoria da equipe central nas atividades a serem desenvolvidas pelo professor especialista, com pouco envolvimento dos profissionais da unidade escolar, nesse caso, da UP, no planejamento e ações desenvolvidas no LP, o que acaba reforçando a ideia de que esse

espaço não pertence à escola onde está localizado e continua visto como um espaço segregado da Educação Especial, ou seja, alimenta-se o hábito da transferência da responsabilidade para com o aluno (GOBETE, 2005. p. 143).

Gobete (2005) nos explica que isso se dava, fundamentalmente, em decorrência do fato de que os profissionais que passaram a atuar nos Laboratórios Pedagógicos eram, basicamente, os mesmos que vinham atuando nas salas de recursos. Não conseguindo perceber as mudanças propostas pela política municipal, estava claro, para eles, a mudança de terminologias, “mas não estava totalmente claro o que efetivamente mudaria na atuação dentro desses espaços que continuavam, na prática, com a mesma formatação” (GOBETE, 2005, p. 144).

No final do ano de 2002, novamente observamos mudanças na política de atendimento aos alunos com “necessidades educacionais especiais”. A nova mudança instituiu a função de coordenador de Laboratório Pedagógico, objetivando a descentralização das ações de assessoria e acompanhamento pedagógicos específicos. Localizados por região administrativa, os coordenadores passariam a atuar em escolas de cada região, descentralizando as ações da equipe de educação especial. As funções desse profissional foram definidas nos seguintes termos:

Cada Laboratório Pedagógico (LP), nos turnos matutino, vespertino e noturno, terão 1 (um) coordenador de atividades, sob a supervisão da Divisão de Educação Especial, a fim de realizar, semanalmente, junto à equipe de professores do LP: - O planejamento e avaliação das atividades internas e externas do LP; - O acompanhamento dos encaminhamentos dos alunos avaliados e atendidos no LP; - As avaliações do potencial pedagógico dos alunos encaminhados ao LP, a fim de levantar necessidade de atendimentos específicos ou de outros encaminhamentos que se fizerem necessários; - A agenda de trabalho dos profissionais do LP;- O cumprimento das ações e demandas do LP (SEME/DEE, 2002 *apud* GOBETE, 2005, p. 164-165).

Em documento posterior, na atualização do seu plano de ação para 2002-2003, a Divisão de Educação Especial da SEME definiu que os coordenadores de Laboratório Pedagógico exerceriam essas funções, de modo que aquele espaço pudesse:

[...] promover o acesso ao currículo escolar, o desenvolvimento do talento, subsidiar, acompanhar, prover as ações pedagógicas das unidades escolares e dos alunos que apresentam NEE, bem como mediar ações de parcerias com instituições facilitadoras do processo inclusivo (por exemplo, APAE, SEMUS, SEMAS, UFES, FAESA, UVV, entre outras), em colaboração com a Equipe Central, as Unidades de Ensino e as famílias (VITÓRIA/SEME/DEE, 2003, p.8).

Desde então, a política de atendimento especializado ao aluno com “necessidades educacionais especiais” passou a organizar-se sob o “modelo” Laboratório Pedagógico. Com a expectativa de ampliar os serviços de atendimentos ao alunado, em 2004, o Sistema Municipal de Ensino contava com a organização de 14 Laboratórios Pedagógicos.

De acordo com registros encontrados na escola investigada durante a pesquisa de doutorado realizada entre os anos de 2007 e 2009, no período de 2004 a 2006, quatro professoras do ensino comum assumiram a função de coordenador do Laboratório Pedagógico na escola: Larissa, em 2004; Nilsa, em 2005; Maura, em 2006, e, ainda no final desse ano, a professora Janete⁶. Entretanto, a partir de uma nova proposta política de atendimento educacional especializado nas escolas, a Coordenação de Formação e Acompanhamento à Educação Especial (CFAEE), com seu Plano de Trabalho de 2007, redimensionou a coordenação dos serviços especializados, que passaria, dessa vez, para a equipe de gestão da escola.

Nessa perspectiva, os indicativos contidos nos documentos da SEME apontam para uma efetiva implementação de práticas de planejamento coletivas e modos de organização e coordenação dos seus espaços e tempos de formação continuada, para possibilitar aos profissionais desencadearem ações que atendam às demandas concretas nas práticas cotidianas, considerando, principalmente, que:

Cada Unidade de Ensino, de acordo com sua própria demanda, e a partir da gestão de seus recursos e/ou busca de recursos próprios via caixa escolar, adquirirá seus equipamentos, materiais didáticos, ampliação de seus espaços, dentre outros recursos necessários provenientes do FNDE/EE, SEME/CFAEE, SEME/GGD, ao atendimento dos alunos com NEE (VITÓRIA, SEME/SPP/CFAEE – PLANO DE TRABALHO/2007, p. 5).

⁶ Os nomes aqui utilizados são fictícios.

Para a efetivação das ações pedagógicas no atendimento educacional especializado, esse documento, assim como os Planos de Trabalho dos anos subsequentes, prima pela necessidade do trabalho colaborativo entre o professor especializado e o professor da classe comum. Destaca ainda, conforme indicativos da política nacional (BRASIL, 2006):

- atuação de professores-intérpretes das linguagens e códigos aplicáveis;
- atuação de professores itinerantes intra e interinstitucionais;
- disponibilização de outros apoios necessários à aprendizagem, à locomoção e à comunicação;
- salas de apoio pedagógico, nas quais o professor especializado possa realizar a complementação ou suplementação curricular, utilizando procedimentos, equipamentos e materiais específicos em período diverso ao da escolarização.

Outro indicativo dos planos de trabalho da Secretaria, que tem implicações e demandas para a equipe de gestão na organização e na coordenação dos espaços e tempos da escola, principalmente, no que diz respeito ao planejamento e atuação colaborativa⁷ entre os profissionais, refere-se à disponibilização de carga horária para os professores especializados em educação especial.

Conforme prescrito no documento de 2007, esses profissionais precisariam distribuir sua carga horária de 25 horas semanais em duas escolas, “sendo: 15 horas em EMEF⁸ com maior concentração de alunos com necessidades educacionais especiais, por comprometimento motor, sensorial, mental, neurológico, segundo caracterização do MEC/SEESP e Censo Escolar/ SEME, e 10 horas em outra EMEF com menor concentração destes alunos” (VITÓRIA, SEME/SPP/ CFAEE – PLANO DE TRABALHO/2007, p. 5). Já o documento 2008-2009 apenas prescreve que a carga horária desses profissionais será organizada em conformidade com o quantitativo de alunos nas

7 Na política municipal, a atuação colaborativa entre docentes supõe envolvimento dos professores especializados no cotidiano escolar dos alunos com necessidades educacionais especiais, a partir de uma estreita atuação junto ao professor do ensino comum. Essa atuação pode se dar pelo acompanhamento ao aluno no contexto das salas de aula e/ou nos momentos de planejamentos quando discutem os processos escolares desses alunos, para definir aspectos metodológicos qualificados às suas necessidades.

8 Escola Municipal de Ensino Fundamental.

escolas, sem especificar o número de horas em cada escola – incluem-se, aqui, os Centros de Educação Infantil. Além dessa definição, os professores das áreas de surdez, deficiência visual (orientação e mobilidade) e deficiência múltipla atuam em caráter de itinerância. Para os professores da área de altas habilidades/superdotação, a localização de trabalho seria no Centro de Desenvolvimento do Potencial e do Talento de Vitória (CEDET), desenvolvendo oficinas e projetos de enriquecimento curricular e prestando assessoria às escolas, sempre que necessário.

Sem especificar mais claramente as atribuições da equipe de gestão escolar e dos professores especializados, os documentos apontam para a pertinência de um trabalho colaborativo entre esses profissionais, de modo a garantir os encaminhamentos para diagnóstico dos alunos com indicativos de necessidade de apoio complementar e suplementar na modalidade de educação especial.

Por fim, esses indicativos e os propósitos de formação continuada previstos nos documentos supracitados corroboram as políticas de governo da gestão da educação municipal de Vitória para 2005-2008.

A partir dos indicadores enunciados nas pesquisas e das demandas identificadas nas ações em 2006, a Gerência de Formação e Desenvolvimento em Educação (GFDE) aponta como política de formação a ocorrência em diferentes espaços e tempos, quais sejam: nas Unidades de Ensino, nos espaços coletivos interescolares garantidos pela SEME e no Núcleo de Estudo de Pesquisa em Educação (Nepe)⁹.

No que se refere aos processos de formação nas Unidades de Ensino, esses devem ter como foco as problematizações, necessidades e desejos dos profissionais. Sua organização e coordenação devem ser definidas no coletivo da escola. Para isso a equipe de gestão deve se articular com os profissionais no cotidiano escolar, bem como com a SEME/GFDE para garantir tais processos de formação.

Para, provisoriamente, finalizar...

A partir das reflexões apresentadas, gostaríamos de reiterar a necessidade de compreender a *escola* como espaço vivo, processual,

⁹ Segundo informação obtida na GFDE, o Nepe encontra-se em processo de construção em 2008.

com continuidade e descontinuidade no *enredo* da vida cotidiana. Os diversos movimentos que a escola engendra são implicados nas relações sociais dos sujeitos, envolvendo suas particularidades, individualidades e genericidade. Consideramos que esses movimentos precisam estabelecer constantes *diálogos* com os órgãos centrais dos sistemas de ensino na implementação de políticas públicas para a educação, mais especificamente, para a educação especial. Como vimos, uma das grandes tensões que vivemos no cotidiano escolar vincula-se a essas políticas. O atendimento às condições concretas de funcionamento da escola depende de relações estreitas com as ações dos órgãos centrais de ensino.

Há que se considerar que, articulada à esfera da vida cotidiana, existe uma esfera não cotidiana da vida que, no movimento dialético, se dissimula e se expressa, como, por exemplo, a política, a economia e a ciência (LEFEBVRE, 1968; HELLER, 1992). Diante desse movimento dialético, as ações dos profissionais das escolas, mais especificamente, das equipes de gestão precisam, criticamente, articular suas decisões e escolhas no cotidiano aos projetos políticos pensados e elaborados nas esferas não cotidianas da vida escolar.

Referências

BAPTISTA, Cláudio Roberto. A política nacional de educação especial no Brasil: passos para uma perspectiva inclusiva? In: MARTINS, L. A. R. (Org.). **Práticas inclusivas no sistema de ensino e em outros contextos**. Natal, RN: EDUFRN, 2009.

BRASIL. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de dezembro de 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria do Ensino Fundamental. Secretaria de Educação Especial. **Parâmetros curriculares nacionais**. Adaptações curriculares. Estratégias para a educação de alunos com necessidades educacionais especiais. Brasília: MEC/SEF/SEESP, 1998.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Parecer 17/2001**, de 03 de julho de 2001.

Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Brasília: CNE/CEB, 2001a.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Resolução 02/2001**, de 11 de setembro de 2001, institui as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Brasília: CNE/CEB, 2001b.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CNE/CP. **Resolução 01/2006**, de 15 de maio de 2006, institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Pedagogia. Brasília: CNE/CP, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Direito à educação: subsídios para a gestão dos sistemas educacionais – orientações gerais e marcos legais**. Brasília: MEC/SEESP, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília: MEC/SEESP, 2008.

GARCIA, Rosalba M. C. Políticas para a educação especial e as formas organizativas do trabalho pedagógico. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Universidade Estadual Paulista. v. 12, n. 3, 2006. Marília: ABPEE/FFC-Unesp, 2006.

GOBETE, Girlene. **Política Educacional no Município de Vitória no Período de 1989 a 2004: implicações nas políticas de educação especial**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, 2005.

HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

LEFEBVRE, Henri. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1968.

MEIRIEU, Philippe. **O cotidiano da escola e da sala de aula: o fazer e o compreender**. Porto Alegre: Artmed, 2005.

MICHELS, Maria Helena. Gestão, formação docente e inclusão: eixos da reforma educacional brasileira que atribuem contornos à organização escolar. **Revista brasileira de educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n.33, set./dez. 2006. ISSN 1413-2478.

PANTALEÃO, Edson. Política e Gestão da Educação Especial em foco. In: JESUS, D. M. de (Org.). **Gestão da Educação Especial: pesquisa, política e formação**. Curitiba: Appris, 2012.

PRIETO, Rosângela G. Políticas de melhoria da escola pública para todos: tensões atuais. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISADORES DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 26., 2003. Poços de Caldas, MG. **Anais...** Poços de Caldas, MG: ANPED, 2003. 1 CD-ROM. GT 15.

VITÓRIA. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VITÓRIA. Divisão de Educação Especial. **Diretrizes 2003: atualização do plano de ação 2002/2003**. Vitória, 2003.

VITÓRIA. **Assessoria/Formação junto às Unidades de Ensino-2005**. Vitória, Es: SEME/SPP, 2005.

VITÓRIA. **Proposta teórico-metodológica para a formação dos educadores do município de Vitória-2006**. Vitória, Es: SEME/SPP/GFDE – Gerência de Formação e Desenvolvimento em Educação, 2006.

VITÓRIA. **Política de formação continuada para os profissionais da educação do sistema municipal de ensino de Vitória-2007**. Vitória, Es: SEME/SPP/GFDE – Gerência de Formação e Desenvolvimento em Educação, 2007.

VITÓRIA. **Plano de trabalho-2007**. Vitória, Es: SEME/SPP/CFAEE – Coordenação de Formação e Acompanhamento à Educação Especial, 2007.

VITÓRIA. **Plano de trabalho-2008/2009**. Vitória, Es: SEME/SPP/CFAEE – Coordenação de Formação e Acompanhamento à Educação Especial, 2008.

A CENTRALIDADE DA ESCOLA NA REFORMA EDUCACIONAL DOS ANOS 1990

Eduardo Augusto Moscon Oliveira¹

Introdução

A escola se constitui como instituição central na política educacional brasileira com a reforma educacional dos anos 1990. Passa a ser o foco de um conjunto de programas, projetos e ações que conferem centralidade a instituição. Este texto tem como objetivo discutir brevemente as disputas e interesses sobre os modelos de escola (e autonomia) defendidos durante a reforma.

A discussão sobre a escola no conjunto da produção em educação no Brasil não é nova. Os trabalhos de Saviani (1983), Libâneo (1986), entre outros educadores destacam o importante papel orgânico da escola como instituição que tem muito a colaborar para a cidadania e a democracia.

Segundo Vieira (2001), desde 1985, se esboça a trajetória do governo brasileiro em direção à unidade escolar. Entra para a agenda governamental, expressa nos relatórios produzidos pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), a partir de 1995, na primeira gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso.

É no processo de abertura democrática dos anos 80, principalmente pela *possibilidade* de uma gestão democrática da escola pública e a pertinência de seu acompanhamento e controle pela população, que a autonomia passa a constitui centralidade. Licínio Lima (2001) chama a atenção para esse fato, assim como Antônio Nóvoa (1992).

Lima (2001) ao analisar a reforma educacional portuguesa aponta para a redescoberta das estratégias neo-tayloristas de modernização, que levariam em direção à pacificação, ao consenso, e, por

¹ Doutor em Educação pela UFBA. Coordenador do projeto de extensão “Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo” – LAGEBES/UFES. Coordenou o curso de pós-graduação *lato sensu* em “Gestão Escolar” ofertado pela UFES em convênio com o MEC/SEB.

consequente, ganhos de produtividade e qualidade, por meio do "princípio da integração" (que indica as possibilidades da participação nas estruturas organizacionais como forma de mudança do "clima" da organização).

Nesse "estilo de gestão", a participação é inscrita no conjunto das teorias conservadoras, em que significa *integração e colaboração* e não necessariamente tomada de decisões. Não implica poder. O "projeto pedagógico", a "autonomia" e a "comunidade educativa" estariam assim consubstanciando uma nova forma de gestão. A autonomia das escolas, para Lima (2001, p.124):

[...] poderá representar apenas uma nova, e melhor, forma de articulação funcional entre o nível central e os níveis local e institucional da educação escola, abrindo-se mão de possíveis desarticulações relativas sobre as quais se edificam espaços de autonomia de afirmação legítima de orientações, de objetivos e de "projectos" da "comunidade educativa". Dito de outro modo [...] continuarão sendo convocados [...] mas como instrumentos essenciais de uma política de racionalização e modernização, como metáforas capazes de dissimular os conflitos, de acentuar igualdade, o consenso e a harmonia, como resultados ou artefatos, e não como processos de construção colectivas"[sic].

Dessa forma, o discurso da autonomia, presente na política educacional brasileira é parcialmente incorporado, em sua *vertente operacional*, em que os educadores, pais, funcionários, alunos e comunidade deverão realizar projetos para cumprir metas estabelecidas *a priori*, por instituições que sabem o que é melhor para a educação. Na reforma educacional dos anos 1990, considerando essas observações iniciais, a escola se constituirá como centro do processo.

Porém, "comunidade escolar" e "autonomia" representam expressões que desde o manifesto dos pioneiros da escola nova, na primeira metade do século já faziam parte do pensamento pedagógico brasileiro e, com a abertura democrática dos anos 1980, foram intensificadas.

O problema reside na complexidade de superposições, reinterpretações e na polissemia que esses conceitos expressam para as variadas matizes teóricas. No caso da reforma educacional brasileira, a vertente assumida foi a da vertente *operacional*, no corpo

da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) lei 9394, de 20 de dezembro de 1996 e no conjunto da legislação que lhe dá suporte e lhe reinterpreta.

A LDB 9394/96, estabelece no art 12 que: “os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de”:

- I. administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- II. assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- III. velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- IV. prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- V. articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VI. informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

No mesmo ordenamento, há o chamamento dos sistemas educacionais, para os *progressivos graus de autonomia da unidade escolar*:

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os *integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira*, observadas as normas gerais de direito financeiro público. [grifo nosso]

Ao mesmo tempo, desde 1995, antes portanto da LDB de 1996, foi criado o programa conhecido como “Dinheiro direto na escola”, (PDDE) para a transferência de recursos diretamente às escolas (VIEIRA, 2001). Para que a escola receba o dinheiro de FNDE, é necessária a estruturação da escola como “unidade executora”, (caixa escolar, conselho de escola ou associação de pais e mestres), de forma que se *constitua em uma empresa*, para celebrar a sua autonomia financeira.

No processo de reforma educacional, vários programas foram ampliados e criados pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que fortaleceram a relação direta com a unidade escolar. Entre eles, podemos citar: Programa Nacional Biblioteca da Escola, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de

Informática na Educação – PROINFO, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Nacional Saúde do Escolar e TV Escola.

Além desses projetos que se focam na escola, é preciso acrescentar aqueles que, direta ou indiretamente, chegaram a escola, fruto de acordos com o Banco Mundial, como: BM, como o Pró-Qualidade, FUNDESCOLA, “Educação Básica para o Nordeste” e “Municipalização do Estado do Paraná”.

Observando a legislação e os diversos programas nacionais, sob o controle do governo federal, evidenciou-se a centralização da esfera federal sobre o controle de aspectos essenciais da política educacional brasileira, pois a estrutura subnacional, foi considerada ineficiente à época. A esfera federal passa a assumir parcela decisória das esferas estaduais e municipais.

Diferentes perspectivas de autonomia: a escola como foco

A centralidade, o “foco” na escola estabelecida pelas propostas governamentais, tem historicidade e abrangência internacional. Segundo Nóvoa (1992), o *movimento das escolas eficazes*, desde os anos 60 conquistou espaços na pesquisa educacional em âmbito internacional, orientando seu objeto para as “organizações escolares” e a sua “excelência”.

Tal movimento de pesquisa não passa sem ser reconhecido no Brasil, como é o caso de Mello (1992). Também desde os anos 90, com a *Conferência Mundial de Educação para Todos*, ocorrida em Jomtien, Tailândia, a necessidade de reformar a educação se insere no discurso governamental.

Apesar do interesse governamental, os movimentos populares, desde a Constituição de 1988, insistiam em uma discussão ampla, aberta, democrática e propositiva para a educação nacional, segundo Vieira (2001).

Várias propostas de autonomia da escola foram desenvolvidas e discutidas ao fim dos anos 80 e início dos anos 90 no Brasil e que influenciaram a elaboração da política educacional brasileira, que, mesmo iniciando na gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, mantiveram-se, em certa medida presentes nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva. É importante ressaltar que a perspectiva assumida

nos dois governos foi diferente, e, de certa forma dialoga com as vertentes abaixo apresentadas.

Dentre a variada gama de propostas para a autonomia da escola, é importante separar duas, que se sobressaem devido às suas características. A primeira está ligada à visão mais operacional e administrativa da autonomia de Mello (1992) e a segunda tem como ponto de partida a democratização da educação e assenta-se sobre a educação popular, como destaca Gadotti (1992).

Mello (1992) ao abordar a questão da descentralização e autonomia da escola, resgata as pesquisas em educação que apontam para uma maior eficiência quanto aos resultados da escola. Essas pesquisas mostram que os processos internos da escola são determinantes para o sucesso das políticas educativas.

A autora, ao contextualizar a autonomia da escola, evidencia que a força que remete ao local, ou seja, à unidade escolar, está ligada ao processo maior de reestruturação produtiva, que “valoriza e fortalece as unidades que executam as atividades-fim das grandes organizações”, como expresso abaixo:

Tornou-se, portanto, imperativo, a partir da incorporação de novas tecnologias de gerenciamento, reestruturar as grandes máquinas burocráticas, redirecionando para suas atividades-fim mais recursos, capacidade de iniciativa e inovação, bem como responsabilidade de prestar contas pela qualidade dos serviços que prestam. Esse redirecionamento tem-se revelado possível e necessário, pela incorporação de tecnologias micro-organizacionais de informação que permitem adotar controles centralizados menos numerosos e mais flexíveis, combinado com um forte componente de avaliação do produto ou dos resultados (p.138).

Afirma que, para a melhoria da qualidade de ensino, a descentralização dos sistemas e o concomitante fortalecimento das escolas, diminuindo os ordenamentos e a burocracia, possibilitariam abrir espaço para que as diferentes identidades escolares possam efetivar um projeto político pedagógico, promovendo a qualidade da educação.

Ao mesmo tempo, devido à complexidade de tal processo, tornam-se necessárias algumas condições indispensáveis à maior autonomia da escola,

[...] a existência de um sistema externo de avaliação de resultados, aferidos pela aprendizagem dos alunos de conteúdos básicos e comuns, como estratégia para evitar a fragmentação; mecanismos de responsabilidade e prestação de contas pelos resultados alcançados; ações de compensação das desigualdades que impeçam possíveis efeitos regressivos da descentralização (p.138).

Quando o acesso ao ensino fundamental estiver satisfatoriamente resolvido – a perspectiva do FUNDEF à época - seria fundamental centrar esforços na questão da qualidade para que seja “exitoso” o oferecimento de um patamar básico escolar com qualidade. A fim de se chegar a esse patamar, propõe que se estimulem modelos flexíveis e diferenciados de gestão escolar, ou seja, pontos de partida diferenciados, mas com requisitos básicos no ponto de chegada e, nesse caso, a avaliação por testes de conteúdo. Ao mesmo tempo, mecanismos de compensação financeira e técnica entrariam como intervenientes para que a autonomia não prejudique clientelas em regiões mais pobres.

A autora propôs também a flexibilidade das relações de trabalho, tanto no que concerne ao salário quanto ao contrato com vistas a quebrar o corporativismo e diferenciar o pagamento por diferentes resultados. Esse projeto de autonomia proposto por Mello (1992) deve necessariamente partir da cúpula do sistema e se possível tornar-se programa de governo.

A proposta de autonomia da referida autora afina-se com as políticas propostas pelo Banco Mundial e, como aponta Coraggio (1996):

Para enquadrar a realidade educativa em seu modelo econômico e poder aplicar-lhe seus teoremas gerais, o Banco Mundial estabeleceu uma correlação (mais do que uma analogia) entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo aspectos essenciais próprios da realidade educativa (p.102).

Essa proposta operacional de autonomia que se baseia na mudança institucional da escola, as quais se alinham numa visão que incorpora à educação os *conceitos de competitividade, descentralização*

e desempenho, eliminando com isso a *burocracia*, o *clientelismo* e o *centralismo estatal*.

O conjunto das propostas depositava na educação a tarefa de transformar a realidade. Como na década de 60 serviu-se da Psicologia Social, na década de 90 “[...] busca-se nas teorias organizacionais (relacionadas às inovações administrativas ocorridas no setor privado) a orientação para fazer com que a educação no país entre no século XXI” (WEBER, 1993, p.23).

Tal como expresso por Mello (1992), os parâmetros estabelecidos para descentralizar as instâncias centrais e autonomizar a escola, não entram na especificidade da unidade escolar, *mas transferem responsabilidades técnicas*, principalmente pela aferição de resultados e quanto ao compromisso de qualidade.

Ao mesmo tempo, dadas as características da “descentralização-centralizada”, a responsabilidade é colocada na atividade-fim (que é onde ocorre o processo) pactuada por um projeto de escola.

A base da proposta de autonomia da autora foram as reformas educacionais ocorridas na Europa, objetivando transferir o poder de decisão para a escola, que tem como fundamento “[...] a capacidade de elaboração e realização de um projeto educativo próprio em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo” (p.120).

Moacir Gadotti (1992) ao abordar as reformas educacionais que ocorriam no continente europeu, destaca a descentralização e a autonomia da escola, concluindo que “esse parece ser o caminho irreversível da atualidade” (p.43). Porém, ressalta que não se podem fazer mudanças no sistema de ensino sem um projeto social.

O mesmo autor indica mudanças provocadas pelo princípio da Gestão Democrática da escola, e da necessidade de um conjunto de medidas políticas que objetivem a participação e a democratização das decisões. Pressupõe: a autonomia dos movimentos sociais e de suas organizações (face à administração pública e à possibilidade de fazer alianças e parcerias); a abertura de canais de participação pela administração para que a tomada de decisões não se efetue em bases tecnocráticas dos laudos técnicos (que, muitas vezes não correspondem à realidade); a transparência administrativa, democratizando as informações à população dos ordenamentos que regem a administração pública. Ao mesmo tempo, a implantação dos

conselhos de escola necessita constituir uma estratégia clara da administração central.

Propõe uma “escola pública única”, ou seja, uma escola pública universal, mas multicultural, que garanta um padrão único de igualdade, e ao mesmo tempo, respeite a diversidade local, onde o popular se insere no público, unindo o nacional e o regional “[...] ultrapassando a escola nacional e estatal para chegar à escola popular” (GADOTTI,1992, p.55).

O projeto de escola autônoma proposto, em linhas gerais, estabelece alguns princípios expressos no seu famoso “Decálogo da Escola Cidadã” e na proposta de um sistema único e descentralizado.

Quanto à administração desse sistema único, propõe apoiar-se em quatro grandes princípios, destacados abaixo:

I **Gestão democrática** – as eleições para representantes deveriam ser mínimas, para evitar criar um corpo burocrático de representantes. Além disso, a função de secretário de Educação seria substituída pela de superintendente das escolas, que ficariam encarregados também de tarefas como planejamento e capacitação dos trabalhadores. Haveria também regras democráticas para elaboração de orçamento e execução do mesmo por parte das escolas. Esse sistema supõe:

[...] objetivos e metas educacionais claramente estabelecidas entre escolas e governo, visando à democratização do acesso e da gestão e à construção de uma nova qualidade de ensino sem que tenha que passar por incontáveis instâncias de poder intermediário (p.64).

II **Comunicação direta com as escolas** – sendo a escola o *locus* central da educação, necessariamente deveria construir e elaborar cultura geral e popular, não apenas reproduzir e executar planos elaborados, sendo função do órgão central zelar pela autonomia da escola.

A comunicação direta entre a administração e as escolas têm seu corolário na comunicação entre as escolas e a população. Para poder participar, a população precisa estar bem informada. A escola burocrática tem medo da participação dos pais; em consequência, não utiliza os próprios alunos para estabelecer um diálogo permanente com os pais (p.65).

III Autonomia da escola – cada escola deveria construir seu projeto político- pedagógico, mas sem isolamento e com unidade e capacidade de comunicação.

Escola não significa, por sua vez, um prédio, um único espaço ou local, significa um projeto, uma ideia que pode associar várias” unidades escolares” ou prédios, superando o temido problema da atomização do sistema de educação. Escola e governo elaborariam conjuntamente as políticas educacionais (p.66).

IV Avaliação permanente do desempenho – ponto fundamental do sistema único, incluído como parte essencial do projeto de escola e com sentido emancipatório.

Não pode ser um ato formal e executado por técnicos externos à escola apenas. Deve envolver a comunidade interna (alunos e professores), a comunidade externa (pais, comunidade) e o poder público. Assim, o princípio da avaliação remete ao primeiro princípio, o da gestão democrática (p.66).

O autor conclui afirmando que, com a sua proposta de autonomia, as escolas deixariam de ser subordinadas aos órgãos centrais.

Por sua vez, Silva (1996) após analisar diversas propostas de autonomia e também a de Gadotti (1992), aponta para a insuficiência das mesmas, pois se afirmam sobre mudanças na estruturação do sistema e da unidade escolar como fatores determinantes para levar à autonomia da escola, que não gera *per si* a autonomia: [...] “o que cria e mantém uma instituição autônoma é o sujeito que a institui e garante sua existência. Sem o sujeito uma estrutura não tem vida e pode, quando muito, ser algo a facilitar ou dificultar a ação dos seres humanos concretos que a utilizam” (p.69).

O autor aponta para a “desumanização” da instituição paralelamente à “entificação” da escola, onde a intervenção humana é anulada, junto com a sua historicidade. As condições institucionais, pelas propostas de autonomia da escola, engendrariam um processo de participação, em que todos os envolvidos na escola estariam em “estado de prontidão”, mas:

Ao contrário, a experiência demonstra que a participação é fruto de um processo de gradativa liberação de esquemas individualistas, paternalistas, burocráticos e não ocorre espontaneamente em uma sociedade como a nossa, cuja tradição é mais de antiparticipação do que de envolvimento efetivo e autêntico das pessoas (p.71).

Os projetos educativos, calcados no sujeito coletivo, deixam de ser meros instrumento burocrático para tornar-se o fio condutor das atividades da escola, pois a autonomia não parte da implantação de um programa com muitos detalhes, mas cabe a cada unidade escolar elaborar o seu projeto e aprová-lo junto ao órgão central.

É importante perceber o modelo teórico que sustenta a autonomia, aponta para a “*pedagogia centrada na escola*”, autogestionária, que apresenta muitas vantagens, como as estabelecidas por Hallak (1992, p.6 apud UNESCO/MEC1993):

- a. grande flexibilidade na utilização dos recursos financeiros;
- b. participação crescente dos diferentes setores na tomada de decisões;
- c. eliminação do controle burocrático centralizado;
- d. capacitação crescente para a inovação, a criatividade e a experimentação;
- e. possibilidade de realizar economias;
- f. capacidade para alocar os recursos para atingir os objetivos da escola;
- g. autonomia crescente na tomada de decisões.

Como coloca Candeias (1995, p.169): “[...] uma aproximação que acredita ser mais fácil trabalhar para a mudança tendo como suporte à ‘realidade institucional’ que cada escola representa, em detrimento da ‘abstração ideológica’ e massificante que caracteriza a noção de ‘sistema de ensino’”. Além disso, como afirma Gentili (1996):

Uma dinâmica aparentemente paradoxal caracteriza as estratégias de reforma educacional promovida pelos governos neoliberais: as lógicas articuladas de *descentralização-centralizante* e de *centralização-descentralizada*. De fato, por um lado, as estratégias neoliberais contra a crise da educação se configuram como uma clara resposta descentralizadora diante dos supostos perigos do planejamento estatal e dos efeitos improdutivos das burocracias governamentais e sindicais (p.26).

Em linhas gerais, o processo de reforma educacional ocorrida no Brasil nos anos 90 do século passado não contemplou o amplo e aberto discurso com a sociedade civil e entidades de classe, e outorgou-se um projeto pontuando interesses os governamentais os compromissos por ele assumidos com institutos multilaterais.

Porém, houve resistência as medidas, por meio das diferentes entidades científico-acadêmicas da área educacional, como a Anped, Anpae, Anfope, Forundir, Cedes e tantas outras, que abriram espaço para a discussão crítica, reagindo a outorga.

No contexto de reforma do Estado brasileiro, certos elementos das propostas de autonomia foram incorporados à reforma educacional dos anos 90 sendo apropriados pelo conjunto da educação brasileira.

Considerações finais

A discussão sobre a centralidade da escola na política educacional brasileira, contempla uma variada série de fatores. Não deve deixar de lado o conjunto da discussão que a constitui.

A escola na reforma educacional, não é concebida como produtora de singularidades, mas de conformidades. Espera-se que responda às expectativas por meio de avaliações padronizadas pela entrega de resultados mensuráveis. Uma perspectiva abstrata de uma instituição social permeada por conflitos, resistências e diferenças.

Não se poder deixar de considerar que, quando a escola é construída como instituição, recria nela os elementos de uma identidade que a diferencia de outras e apropria um espaço-tempo que constitui para si. Passa a ser distinta, com cultura, currículo e projeto próprios, sem distanciar-se das expectativas definidas pelo conjunto da sociedade.

Os profissionais da educação – considerando todos que trabalham na escola – são aqueles que fazem o controle dessa identidade no espaço escolar. Os alunos estabelecem tensões ao conhecimento sistematizado, mediado pela escola. Na instituição escolar concreta, as expectativas, os projetos, as propostas, as tensões, os desejos e as resistências estão presentes formando uma estrutura complexa, onde coabitam diversas perspectivas políticas, sociais e histórias de vida que se cruzam.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **LEI 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

CANDEIAS, Antônio. **Políticas educativas contemporâneas: críticas e alternativas**. Educação e Realidade, n.20, p.155-189, jan./jun.1995

CORAGGIO, José Luiz. Propostas do banco mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: Tommasi et al. (Org.). **O banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Pedagogia da práxis**. São Paulo: Cortez: Inst. Paulo Freire, 1995.

GENTILLI, Pablo. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das majorias. In: **Pedagogia da exclusão: crítica aos neoliberais em educação**. GENTILLI, Pablo (Org.). Petrópolis: Vozes, 1995. p. 228-252.

_____. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: GENTILLI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996. p.9-49

HALLAK, Jacques. *Gestionar las escuelas com más eficiencia y equidad*.

CARTA INFORMATIVA DEL IYPE. Vol X, n.2, abril-junio de 1992, p.6. In: **Gestão da escola fundamental: subsídios para análise e sugestões de aperfeiçoamento**. São Paulo/ Paris/ Brasília: Cortez, UNESCO, MEC, 1993

LIBÂNEO, José Carlos. **Democratização da Escola Pública**. São Paulo: Loyola, 1986.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2001.

MELLO, Guiomar Namó de. **Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio**. São Paulo: Cortez, 1992.

NÓVOA, António et al. **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Don Quixote, 1992.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. São Paulo: Cortez, 1983.

SILVA, Jair Militão da. **A autonomia da escola pública: a re-humanização da escola**. Campinas: Papirus, 1996

VIEIRA, Sofia Lerche. Escola - função social, gestão e política educacional. In: **Gestão da educação: impasses, perspectivas e**

compromissos. Ferreira, N. S. C.; Aguiar, M. A. S. (Orgs.) 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 129-145

_____. **Política educacional em tempos de transição** (1985-1995). Brasília: plano, 2000.

WEBER, Silke. **Democratização e descentralização**: políticas e práticas. RBAE, Brasília, v. 9, n.2 . pp.9-25, jul./dez.1993.

O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Terezinha Maria Schuchter¹

O planejamento da educação no Brasil é uma temática muito presente entre os profissionais da educação em diferentes tempos históricos, e continua pertinente na atualidade, e há questões que são recorrentes, como por exemplo, o caráter centralizador que ainda caracteriza o estabelecimento das políticas públicas. Este é um aspecto que queremos explorar neste trabalho, ou seja, por que a prática do planejamento se constituiu historicamente com um caráter tecnocrático, centralizador, não sistemático, pontual e estabelecido a partir de demandas políticas e não das emergências da realidade?

É sabido que o planejamento das políticas públicas está intimamente relacionado com questões sociais, econômicas, políticas e culturais que marcam determinada época. O planejamento é um ato humano, intencional, portanto, político.

A análise das formas de planejamento traz em si, a necessidade de uma reflexão acerca da sociedade brasileira nas suas diferentes dimensões. Muitos autores já trataram da estrutura social do Brasil, cabe-nos interpretar como esta estrutura interfere e influencia na prática do planejamento das políticas públicas, e que marcas da sociedade se revelam neste planejamento.

O histórico da sociedade brasileira aponta para uma estrutura autoritária, centralizadora, prevalecendo elementos de uma organização social escravocrata, oligárquica, patriarcal, com predomínio de uma estrutura de dominação, que gera por consequência processos de desigualdade social, que pode ser observada também na organização política, ou seja, detém o poder político quem detém o poder econômico.

Por outro lado, governos militares marcaram a administração pública desde os primórdios, bem como durante o governo republicano instaurado a partir de 1889 até a ditadura militar

¹ Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal de Juiz de Fora é mestre e doutora pela Universidade Federal do Espírito Santo. Professora no Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo.

instaurada na década de 1960 e que se estendeu até meados da década de 1980. Neste período entre governos civis e militares prevaleceram regimes autoritários, centralizadores, ditatoriais. Ressaltamos assim que as ditaduras não foram práticas só de governos militares, mas também civis, que governaram através de decretos e de políticas tecnocráticas, centralizadoras. Esta formação social, cultural e a organização política marcada por esta estrutura desigual, de dominação forjou a constituição de uma forma de Estado que é a patrimonialista, pautada na validade de relações de autoridade e de dominação, enquanto “probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas” (WEBER, 2000, p. 139).

Tudo isto, aliado a outras questões sociais e culturais, e ainda ao nosso modelo de democracia representativa, nos fez um povo de pouca tradição de participação, de vivência democrática, de mobilização, de organização de movimentos sociais, assim, as experiências que tivemos foram abortadas. A cultura política autoritária predominou, intercalada por ensaios de democracia, o que acabou por gerar outro problema –a ausência da noção de cidadania, no sentido pleno do direito, por que “a exclusão oficial do indivíduo, não reconhecido como membro de pleno direito do grupo social em que desenvolve sua existência, modela sorrateiramente seu perfil opressivo nesse modelo adoçado de participação limitada” (GORCZEWSKI E MARTIN, 2011, p. 10). Daí a Política, o planejamento das políticas, não é considerada direito, mas favor, benevolência, que “vem” dos poderes constituídos, e, a participação no estabelecimento destas políticas é inimaginável, reforçando assim o caráter tecnocrático e centralizador no ato do planejamento, que acaba se configurando como um “processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder” (IANNI, 1995, p. 309).

Mas ao longo da história, o planejamento das políticas sempre se estabeleceu da mesma forma? Sabemos que não, uma vez que a cada etapa de evolução do sistema capitalista corresponde uma determinada forma de Estado e a cada modelo de Estado corresponde uma forma de planejamento. Santos (2005) aponta que é interessante observar nos diferentes períodos históricos a inter-relação entre três princípios que constituem o pilar da regulação, que são o princípio do estado (política), o princípio do mercado (economia) e o princípio da

comunidade (cidadania), tendo em vista que a relação destes princípios está diretamente ligada à constituição do sistema capitalista, ao modelo de Estado e as formas de planejamento.

O Estado Liberal configurado a partir da segunda metade do século XIX na Europa, e América, ocasionou modificações de ordem econômica, política e sócio-cultural, e fez surgir um novo sujeito do poder social, um novo meio social, uma nova ordem econômica, uma nova racionalidade, um novo poder que expressa e justifica o domínio das classes burguesas na sociedade moderna (HORTA, 1985). O Liberalismo promoveu um “desenvolvimento sem precedentes do princípio do mercado, na atrofia quase total do princípio da comunidade, e, no desenvolvimento ambíguo do princípio do Estado sob a pressão contraditória dos dois movimentos anteriores” (SANTOS, 2005, p. 81). Neste caso há uma forma de intervenção que é dispersa e não sistemática, tópica, localizada, para superar crises bloqueadoras do curso normal da história, ou seja, um intervencionismo simples. O Estado exerce assim uma função reguladora do curso considerado normal do capitalismo, havendo uma precedência do econômico no estabelecimento das políticas.

O Estado intervencionista configurado no final do século XIX teve seu pleno desenvolvimento nas primeiras décadas do século XX depois da segunda guerra mundial, em 1945. É reconhecido por estabelecer uma acentuada intervenção estatal na economia e pelo fortalecimento do poder dos técnicos, no que tange ao planejamento das políticas. Neste modelo há o reconhecimento da ideia dos “direitos sociais”, a expansão do princípio do mercado, a rematerialização das práticas sociais, e por consequência do princípio da comunidade, uma vez que as políticas de classe ganham forte conotação neste modelo político, assim como o Estado, que passa a ser um agente ativo das transformações sociais, políticas e econômicas, e a intervenção, neste caso, é permanente e sistemática até os limites comportáveis do capital resolver problemas criados pelo seu próprio desenvolvimento e corrigir disfunções.

No Brasil, um exemplo típico desta forma de Estado, é o período compreendido entre a instauração do regime militar em 1964 até meados da década de 80, em que se pode observar uma forte intervenção estatal revelada através da centralização do poder, de administrações autoritárias e de formas de planejamento de cunho

burocrático, tecnocrático e vertical, constituindo uma época de forte planificação das políticas públicas.

O Estado Neoliberal teve sua configuração no final da década de 1970, momento em que o princípio do mercado ganhou uma pujança sem precedentes, ocorrendo o extravasamento do econômico, que colonizou o princípio do Estado e da comunidade. Neste contexto observamos a neutralização da capacidade de regulação da economia pelo Estado, o surgimento de mecanismos corporativos de regulação dos conflitos entre capital e trabalho e a flexibilização e automatização dos processos produtivos. O Estado Nacional perde a capacidade de regular as esferas da produção, minimiza sua ação no campo das políticas sociais, vai sustentar o padrão de acumulação privada de capital, exercendo uma função reguladora, ocorrendo a desregulação global da vida econômica, social e política. O princípio da comunidade sofre uma rematerialização em relação ao período anterior, pois vai haver um enfraquecimento dos movimentos sociais organizados e o surgimento de novos movimentos sociais e dinamismos locais (SANTOS, 2005a). E o momento que passamos a viver tornou-se um convite ao individualismo, ao isolamento. O que se prega é a busca de solução de problemas individuais em detrimento do social. O Estado passa a ter uma forma de intervenção mínima.

O discurso que vai prevalecer é o da necessidade de superação do Estado patrimonial e burocrático pelo Estado gerencial, justificado pela crise na pública decorrente da incapacidade administrativa e financeira, apontando assim para a necessidade de reestruturação da administração pública, segundo o modelo da iniciativa privada e regida pelas leis de mercado. O enfoque sistêmico, a administração eficiente e o uso de tecnologias levariam à qualidade total dos serviços prestados, ou seja, é a ênfase na eficiência (economia de recursos), na eficácia (adequação do produto) e na excelência e qualidade total para levar o sistema a corresponder às necessidades do mundo atual.

Para isto se faz necessário usar o procedimento correto, racional, científico, diagnosticar a realidade para evidenciar os problemas, implementar o planejamento, selecionar os meios, elaborar os objetivos operacionais, controlar o processo, avaliar o produto por meio de técnicas adequadas e retroalimentar o sistema. Era necessário, pois, a busca da racionalização do trabalho, o controle do processo produtivo e o aumento da produtividade. O que vamos

observar neste momento é a tentativa de vincular a educação ao novo paradigma produtivo, denominado de neotecnicismo, que é o discurso do racionalismo econômico, do gerenciamento/administração privado como modelo para o setor público. Não podemos deixar de salientar a oscilação neste momento entre “a construção de uma proposta nacional e as demandas oriundas do campo internacional” (FERREIRA e FONSECA, 2011, p. 76). O planejamento assume assim, a característica de racional ou gerencial, em virtude da reorganização do modelo de Estado e do sistema econômico, que passa a demandar a descentralização das políticas.

O planejamento estratégico, em sua modalidade gerencial, foi o instrumento escolhido para organizar as ações de forma racional e descentralizada. Os argumentos em favor da descentralização afirmavam a sua característica inovadora capaz de imprimir autonomia e transferência de poder das autoridades superiores para as autoridades locais (FONSECA; FERREIRA, 2011, p. 79).

O que vamos observar a partir daí é o binômio centralização e descentralização, pois ao mesmo tempo em que no planejamento das políticas era indicada a necessidade de “imprimir autonomia e transferência de poder das autoridades superiores para as autoridades locais”, podia-se observar o forte poder e as demasiadas atribuições da União como poder central. Para os críticos deste modelo, o que houve realmente foi a transferência “para as administrações locais das responsabilidades operativas, antes atribuídas ao poder central” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 79).

A consolidação e fortalecimento desta forma de administração se efetivará a partir de meados da década de 1990, em que haverá uma radical transformação do modelo do Estado. A intenção era a passagem de um Estado burocrático e patrimonialista a um Estado gerencial, e muitas mudanças foram estabelecidas no sentido de garantir a efetivação deste modelo, entretanto, o poder regulador do Estado, continuou presente no planejamento e estabelecimento das políticas públicas.

Dentre as políticas estabelecidas podemos citar o sistema nacional de avaliação da educação básica e superior com estabelecimento de índices de aferição do aproveitamento escolar, as diretrizes curriculares nacionais para todos os níveis, etapas e

modalidades da educação básica, programas de formação de professor e de gestão da escola, mudanças no sistema federal de ensino, incluindo a educação profissional e superior, alteração na política de financiamento e outras.

Interessa aqui destacar entre as políticas consolidadas o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) propostos em meados de 2000, pois ambos se caracterizaram como uma tentativa de descentralização administrativa. O primeiro era constituído de 30 metas, sendo 17 voltadas para a Educação Básica, que visavam enfrentar o desafio de melhoria da qualidade da educação nacional e consolidar o regime de colaboração no sentido de contribuir para a equalização da oferta educacional, proporcionar aos entes federados maior autonomia e integrar um conjunto de programas dando mais organicidade ao sistema nacional de educação (FERREIRA e FONSECA, 2011).

Dois elementos são importantes neste plano, o primeiro relacionado a uma dimensão técnica é o aperfeiçoamento do sistema nacional de avaliação “construídos a partir de indicadores do aproveitamento dos alunos e expressos em provas aplicadas nacionalmente”, institucionalizando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. A outra dimensão, a financeira está relacionada à mudança da política de financiamento da educação básica através do Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e valorização do magistério (FUNDEB), bem como o financiamento de programas voltados à melhoria da qualidade da educação (SAVIANI, 2007, p. 1245). Entretanto, muitos estudos apontam para a permanência de um modelo centralizado de financiamento e a permanência do repasse de atribuições e responsabilidades aos entes federados para a consecução das metas estabelecidas nestes planos (FERREIRA e FONSECA, 2011).

As questões referentes ao regime de colaboração são a tônica destes dois planos. O PAR vai se constituir no

[...] instrumento jurídico para a consecução deste regime. Seu caráter é plurianual, devendo ser construído com a participação dos gestores e educadores locais com base em diagnóstico elaborado pela coletividade, baseado no Instrumento de Avaliação de Campo que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e

apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Para participar do PAR os municípios assinaram um termo de adesão, “Compromisso Todos pela Educação”, conforme o estabelecido no Decreto no 6.094/2007. O compromisso recebeu a adesão de todos os 26 estados e do Distrito Federal. Aderiram 98% dos municípios brasileiros (FERREIRA e FONSECA, p. 85, 2011).

Há análises controversas quanto ao atendimento dos objetivos do PAR. Há que se destacar a tentativa de instituir um planejamento descentralizado, contudo, o atendimento de seus objetivos é questionado, e, discute-se ainda, a ausência de uma racionalidade administrativa democrática e emancipatória (FERREIRA e FONSECA, 2011).

Desta forma destacamos que tanto o PDE quanto o PAR que se constituíram como iniciativas que tinham a intenção de democratizar o processo de planejamento das políticas públicas acabaram por deixando a desejar.

O planejamento não é apenas um conhecimento teórico, um esquema racional acerca do que deverá ser feito em uma situação determinada. É uma prática comum a qualquer ação humana, é uma prática intencional, significa antever uma intervenção na realidade visando uma mudança. O planejamento como uma prática participativa, como um fenômeno político e pedagógico efetiva uma prática de democratização institucional através da instauração de um processo de tomada de decisões coletivas. Constitui-se em um processo permanente de reflexão e debate dos problemas e demandas sociais, educacionais e econômicas, podendo assim, propiciar a vivência democrática, necessária à participação social e o exercício da cidadania, instaurando o comprometimento de todos na discussão, elaboração, execução e avaliação do que foi planejado.

O planejamento nesta perspectiva crítica, participativa e emancipatória propicia a vivência de práticas democráticas, enfatiza o trabalho solidário, cooperativo e coletivo, recupera a função social do espaço público como um espaço de vivência social, debate, reflexão, execução de metas construídas democraticamente, possibilita uma prática adequada às necessidades e interesses dos sujeitos, favorece a experiência coletiva ao efetivar a socialização de decisões e a divisão de responsabilidades, afasta o perigo das soluções centralizadas e

dogmáticas desprovidas de compromisso com os reais interesses da população.

No caso do planejamento das políticas públicas no campo da educação, ou seja, o planejamento educacional tem que primar pela excelência pelos condicionamentos descritos acima, pois a educação é um campo eminentemente político, e o planejamento não pode prescindir desta dimensão. “É preciso insistir neste pressuposto para mostrar que competência, racionalidade e eficiência não são incompatíveis com democracia” (KUENZER, 1999, p. 79).

Horta (1985, p. 195) defende que

O planejamento educacional constitui uma forma específica de intervenção do Estado em educação, que se relaciona, de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com as outras formas de intervenção do Estado em educação (legislação e educação pública) visando a implantação de uma determinada política educacional do Estado, estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir as funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento deste mesmo Estado.

Daí depreende-se o caráter político do planejamento e sua relação como apontamos no início deste texto com as formas de Estado. Destacamos que historicamente o Estado brasileiro revelou traços da burocracia, da tecnocracia e do patrimonialismo, o que por sua vez influenciou nas formas de planejar, imperando na maioria das vezes na tensão entre os três princípios básicos constitutivos da vida social, que são o princípio do mercado, do estado e da comunidade – a pujança do princípio do mercado. Os outros dois princípios que são fundamentais na reflexão sobre o planejamento na dimensão emancipatória e participativa acabaram sucumbidos. Para compreender esta relação, bem como as formas de planejamento em curso, e, ainda, construir uma reflexão acerca das possibilidades de superação destas, é necessário retomar algumas questões acerca da constituição do Estado na contemporaneidade.

Temos vivido um período, que no caso brasileiro se acentua a partir do início da década de 1990, marcado por muitas transformações. No campo político, podemos observar uma mudança profunda no modelo e no papel do Estado. No lugar de um Estado forte que intervinha na política, na economia, no social e que

minimamente garantia alguns direitos sociais através de políticas públicas, temos um Estado que vem cumprindo um papel de regulador das relações econômicas, políticas e sociais, ou seja, que vem garantindo condições para que o modelo econômico instituído permaneça em funcionamento, proporcionando enfim, condições para a consolidação de um sistema hegemônico ditado pelo capital privado, através de organismos internacionais. Com isso queremos dizer que as transformações vêm se dando em escala mundial.

Por outro lado, tivemos transformações no campo econômico, entre as quais podemos citar a reestruturação produtiva, a mudança no perfil do trabalhador e as exigências de uma nova e constante formação, o fim de grandes corporações responsáveis desde a extração da matéria prima até o produto final, a flexibilização da produção e das relações de trabalho, entre outras.

As transformações políticas em consonância com as transformações econômicas culminaram ainda, em processos que resultaram em privatizações, terceirizações, desregulamentação das relações de trabalho, que acabaram por diminuir o poder e ação dos sindicatos dos trabalhadores, e, a formação de grandes blocos econômicos que paulatinamente vem cumprindo com o papel político do Estado.

Como consequência das transformações políticas e econômicas, temos as mudanças no campo social. Por que motivos, o campo social está relacionado com o econômico e o político? Santos (2005) nos indica o princípio da comunidade, como um elemento na constituição da vida social e do próprio Estado. É interessante observar, que as transformações apontadas têm instituído um novo jeito de ser e de se estabelecer relações sociais e de nomear a realidade. Destaca-se que de todas as transformações ocorridas, a mudança dos sentidos, dos significados e dos discursos que culminam na mudança das práticas sociais, são o cerne do projeto neoliberal que ganhou corpo no Brasil a partir da década de 1990, porque,

[...] nenhum processo de obtenção de hegemonia política pode dispensar uma transformação radical dos significados, das categorias, dos conceitos, dos discursos através dos quais a “realidade” adquire sentido e pode ser nomeada. A transformação do campo semântico não é apenas condição para o estabelecimento dessa hegemonia; ele é parte integral da transformação (SILVA, 1996, p. 82).

O fato é que, o assalto neoliberal ao social se apoia em uma série de estratégias: deslocamento das causas, culpabilização das vítimas do sistema social, despolitização e naturalização do social, demonização do público, apagamento da memória e da história e recontextualização (SILVA, 1996).

Assim, “palavras de ordem”, “bandeiras” de lutas democráticas, e alguns conceitos vão sendo incorporados ao discurso neoliberal, depois de metamorfoseados, instaurando um processo de recriação de termos que passam a reproduzir e a redefinir o social, o político, o econômico e, no caso específico aqui tratado, o educacional. Assim, palavras como: gestão democrática, autonomia, qualidade, descentralização, competência, misturam-se a novas criações – “flexibilidade, nova ordem mundial, globalização, reestruturação, desregulamentação – para compor um quadro no qual os propósitos e as estratégias dos grupos dominantes parecem constituir um destino social não apenas desejável, mas natural e inevitável” (FRIGOTTO, 1996, p. 83).

Neste contexto a educação, é analisada, pensada e praticada a partir de um viés economicista, a partir de critérios próprios do mercado, sendo a escola comparada a uma empresa e o processo ensino-aprendizagem resumido a um conjunto de insumos, com resultados previsíveis e pré-estabelecidos. O que podemos observar é que a “concepção tecnicista de educação que alcançou grande vigor no pensamento educacional da década de 1970, criticada e rebatida na década de 1980, retorna sob nova roupagem no quadro das reformas educativas em curso” (FREITAS, 2002, p. 144).

Assim, os modelos de planejamento e de educação que estão sendo implementados, têm sua lógica pautada em alguns princípios, entre os quais: qualidade total, com o significado de combate a todas as formas de desperdício e ineficiência, daí o discurso da produtividade, da avaliação e da racionalidade, devendo as escolas se organizar à semelhança de grandes empresas; meritocracia; individualismo, onde cada um é responsável por cumprir seu papel para garantir a eficiência do sistema; pedagogia, como gestão educacional, que adquire uma ênfase na uma dimensão empresarial. Enfatizam-se os aspectos administrativos e intraescolares em detrimento dos aspectos pedagógicos e de ordem social, política e econômica.

Assim, o que se constata é uma série de reformas no sentido de enquadrar as políticas para a educação em uma estratégia de recuperação de custos a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96 e de uma série de decretos, projetos e programas, buscando-se reestruturar as políticas para a educação. O que precisamos então fazer para superar esta lógica no planejamento da educação?

Uma questão importante a ser considerada é que no processo de planejamento as demandas das escolas, dos órgãos de ensino, da realidade e do tempo histórico devem se constituir no sentido deste planejamento - seu objetivo principal, por que são estas demandas que devem orientar o trabalho educativo e o estabelecimento das políticas públicas no campo da educação. Trata-se de fazer um caminho inverso no que tange ao estabelecimento das políticas públicas, ou seja, fazer com que estas surjam das necessidades das escolas, dos anseios dos profissionais, dos alunos e dos pais, e, não a partir do planejamento de técnicos especialistas.

O ato de planejar deve, pois, se constituir como troca, reciprocidade, construção coletiva. Todos envolvidos com a educação devem se empenhar na condução deste trabalho. Com isto queremos apontar que é possível, fazer um trabalho potencializador das experiências vividas nas escolas. O projeto político pedagógico das escolas que apontam as demandas das instituições, as experiências que ocorrem nas escolas, as necessidades, expectativas dos professores e alunos podem ser propulsores de políticas públicas. Cabe dizer que muitas vezes essas experiências sequer são reconhecidas e legitimadas, daí a ideia muito comum na sociedade, inclusive entre os profissionais da educação, de que nas escolas não se produz nada, de que nada acontece. É a razão indolente que produz as ausências, que desperdiça as experiências, que cria o sentimento de impotência e determinismo (SANTOS, 2004).

Pensamos estas questões no sentido de reorientar ou de reconduzir as políticas públicas no campo da educação e de qualificar e potencializar os projetos desenvolvidos pelas/nas escolas, por que, tomando as questões políticas, econômicas, históricas, culturais, descritas no início, há que se ter o cuidado ao planejar de não comprometer apenas os entes federados estaduais e municipais e a própria escola e seus profissionais como os responsáveis pela

execução das políticas e pelo ônus da qualidade dos serviços que são prestados. Não se trata de apenas redistribuir as competências e responsabilidades, mas de imprimir uma construção coletiva no ato do planejamento. Não se trata de em nome da autonomia das escolas e dos professores relativizar ou desresponsabilizar o Poder Público em relação à oferta da educação como um direito de todos. Cabe ao Estado garantir condições de tempo, espaço e estrutura para a potencialização do trabalho educativo. A garantia de condições para que o trabalho educativo aconteça como produção, criação, inventividade, prazer, pesquisa, enfim, como uma obra que está sendo produzida é tarefa do Estado.

Trata-se, pois da desconstrução da lógica da racionalidade dominante que impera historicamente no planejamento, para então reconstruir e revitalizar as possibilidades oriundas das inesgotáveis experiências educacionais, culturais e sociais que estão em curso nas instituições de ensino, no sentido de qualificar e potencializar o estabelecimento das políticas públicas. É preciso, enfim, fazer da organização do trabalho destas instituições, uma construção cotidiana com a participação de todos os sujeitos que formam a comunidade escolar, e forjar um movimento coletivo que conduza ao extrapolamento dessas experiências para fora dos muros escolares, para que as demandas sejam o direcionamento das políticas e não o contrário como vem acontecendo.

Referências

FERREIRA, Eliza B. e FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativa no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 69-96, jan./jun. 2011.

FREITAS, H. C. L. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educação & sociedade**. Campinas: CEDES, n. 80, vol. 23, p. 137-168.

FRIGOTTO, G. A formação e profissionalização do educador: novos desafios. SILVA, T. T. da e GENTILLI, P. (Orgs.). **Escola S. A.:** quem ganha e quem perde no mercado educacional no neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996, p. 75 – 105.

GORCZEWSKI, Clovis e MARTIN, NuriaBelloso. A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática- Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2011.

HORTA, José Silvério Baia. Planejamento educacional. MENDES, Durmeval Trigueiro. Filosofia da educação. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

IANNI, Otávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

KUENZER, Acácia; CALAZANS, Maria Julieta; GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. SANTOS, Boaventura de Souza (org.).

Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10ª ed., São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 5ª ed., São Paulo: Cortez, 2005 a.

SAVIANI, Demerval. O Plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SILVA, T. T. O projeto educacional da “nova” direita e a qualidade total. **Universidade e Sociedade**. Brasília: ANDES, Ano VI, n. 10, jan. 1996, 82 – 89.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UnB, 2000.

GESTÃO E AVALIAÇÕES SISTÊMICAS

Itamar Mendes da Silva¹

A avaliação da aprendizagem como uma categoria constitutiva do trabalho pedagógico com alta força indutora nas formas de agir dos atores escolares merece atenção especial visando entender/desvelar seu *modus operandi*, dentro e fora da sala de aula, dentro e fora da escola (SORDI & LUDKE, 2009, p. 314).

O livro no qual este capítulo se insere aborda a Gestão da Educação Básica no contexto do Curso de Especialização destinado a gestores deste nível educacional e integra o Programa Escola de Gestores do MEC. Assim, a proposta deste capítulo é discutir a gestão em relação com as denominadas avaliações sistêmicas no âmbito da Educação Básica. A tarefa parece auspiciosa e complexa requerendo, nos contextos explicitados neste livro, algumas definições prévias sobre avaliação, avaliação sistêmica na Educação Básica e sobre gestão na relação entre sistema e escola.

A avaliação educacional se coloca nas últimas décadas do século XX e início do XXI no contexto social mais amplo da exigência de produtos de qualidade que possam ocupar espaço nas relações comerciais globalizadas. E, como é próprio do sistema capitalista, o ser humano educado e adequado às exigências do “mercado de trabalho” se torna também produto, pois insumo básico do processo produtivo. Educar passa a ser, então, seguindo tais princípios, uma exigência para o Estado que assume o papel de Avaliador (AFONSO, 2001) a fim de zelar pela qualidade da educação. Neste sentido Isabel Cappelletti (1999) nos ensina que:

¹ Formado em Pedagogia é mestre e doutor em educação pela PUC/SP. Atualmente desempenha as seguintes funções: Professor do Departamento de Teorias e Práticas Educacionais do Centro de Educação da UFES; Diretor do Departamento de Apoio Acadêmico da Pró-reitoria de Graduação da Ufes; Líder do Grupo de Pesquisa: Trabalho, Gestão e Avaliação Educacional; Conselheiro Estadual de Educação do Espírito Santo.

A ênfase na questão da avaliação ganha novo fôlego, com a adoção na década de noventa, das políticas públicas de avaliação. Essas políticas, ao privilegiarem a preocupação com o produto, num viés positivista, geraram um confronto com o encaminhamento teórico, à luz do qual vem sendo tratada a avaliação, numa visão contemporânea. (p. 13).

A visão contemporânea que a autora indica propõe “[...] uma abordagem mais globalizante, mais crítica, com forte apelo social, na perspectiva da racionalidade emancipatória” (CAPPELLETTI, 1999, p. 13). Avaliação de sistema de ensino deve, então, se debruçar sobre o processo de ensino, o que não se pode atingir com exames objetivando medir a aprendizagem do estudante, é muito mais amplo e vai da definição do plano de ensino do professor e a escolha das metodologias até se chegar à coleta das informações necessárias a se ter uma visão global do que se fez num determinado período, dos avanços que professor/a e estudantes conseguiram e também das possíveis lacunas a serem trabalhadas no processo educativo.

Evidente que o produto de certo processo é importante e deve ser avaliado. Pois os objetivos do processo de ensino que se colocam em consonância com as decisões curriculares tomadas no âmbito do Estado visando “alcançar determinados resultados em termos de domínio de conhecimentos, habilidades, hábitos, atitudes, convicções e de desenvolvimento de capacidades cognitivas dos alunos” (LIBÂNEO, 1994, p. 79) necessitam ter conhecidos seus pontos fortes e fracos a fim de obter elementos para a sua regulação e a tomada de decisões de políticas na perspectiva da promoção da educação com a qualidade desejada.

O controle e a regulação sobre a educação executado pelo Estado que chamou para si a tarefa de avaliar (AFONSO, 2001), especialmente no currículo, tem se dado por meio da avaliação de larga escala – SAEB, ENEM, PAEBES etc. Ao assumir tal função e realiza-la com o fito de promover avaliação do sistema de ensino o Estado a concebe como forma privilegiada de perseguir o que estabelece a Constituição em seu artigo 206: “garantia de padrão de qualidade”. A carta magna estabelece ainda que o planejamento educacional² deve ser empreendido como forma de “melhoria da qualidade do ensino”

2 O Plano Nacional de Educação (PNE) representa este planejamento previsto na Constituição.

(BRASIL, 1988). Assim, a partir dos resultados destes exames nacionais se realiza o que prevê a legislação que considera como papel do Estado estabelecer diretrizes e objetivos mínimos para o currículo e controlar sua execução. Entretanto, é preciso indicar que a realização de exames gerais uniformizados tomados como avaliação de sistemas de ensino pode levar ao estreitamento do currículo e à destituição dos sujeitos escolares de sua tarefa de maior responsabilidade e nobreza: elaborar currículo.

Na perspectiva do Estado a avaliação do ensino que se pratica na avaliação sistêmica compõe a política pública de avaliação e visa avaliar políticas educacionais. Mas, é importante reafirmar o que já explicitarei noutro texto (SILVA, 2011): Avaliação não é Exame!

Porém, considerando o exame realidade efetiva é importante que a avaliação do ensino pretendida seja capaz de fazer com que os resultados de desempenho de estudantes se relacionem direta e dialeticamente com a avaliação global da escola – a Autoavaliação Institucional – formando um todo avaliativo coordenado pela gestão da escola. Nesta perspectiva seria apropriado do ponto de vista educacional que somente a escola e os órgãos do sistema tivessem acesso às informações destes exames, ao menos num primeiro momento, e tomassem decisões saneadoras quando fosse o caso. Em suma, se advoga que os exames gerais uniformizados não são capazes de captar a complexidade dos processos constitutivos do ensino e característicos da instituição escolar que compõe o sistema de ensino, mas podem ajudar a escola em sua Autoavaliação Institucional – AAI – que se constitui como atividade de gestão pedagógica.

O Lugar da Gestão na Avaliação

Nesta perspectiva, adquire importância a discussão da escola como *locus* da materialização de decisões tomadas a partir das informações obtidas em processos de avaliação considerados sistêmicos. Pois, a instituição fim da realização das políticas para a educação gestadas no âmbito dos sistemas de ensino é a escola, mas será que esta instituição é conhecida pelos elaboradores de política? Caracterizá-la antes de discutir suas práticas e funções ligadas ao ensinar, aprender, socializar e produzir cultura e aos aspectos de localidade parece imprescindível.

Buscando aproximação com o emblemático conceito pode-se concluir com Licínio Lima (2008, p. 86) que a escola não é “mera coleção de indivíduos e de grupos [...] de objetivos e estratégias, de meios e de fins, de alunos e professores” ou mero “conglomerado de classes ou salas de aula, ou simplesmente um agregado de relações entre professores e alunos [...]”, também não é mero “reflexo” das decisões tomadas em instâncias estranhas a seu cotidiano. A escola se constitui em processos pedagógicos complexos de pelo menos três origens ou ângulos que se complementam: a sala de aula como expressão de micro decisões e ações, a própria escola como expressão de meso decisões necessárias ao seu funcionamento organizado e macro decisões expressas em normas para o sistema de ensino que a envolvem e incluem. Em suma, caracterizar a escola requer considerar suas dimensões, contornos, possibilidades criativas e limites de ação, mas principalmente entende-la como instituição social dinâmica e em movimento, uma “organização em ação” (LIMA, 2008), aonde conflitos de interesse relacionados às interfaces que abarca têm lugar cotidianamente.

A organização de ações coordenadas destinadas a perseguir o objetivo da existência da escola tem na Gestão Escolar seu maior responsável. Esta, porém, se liga historicamente a figura do/a Diretor/a e as relações de poder e mando. Mas a gestão da escola envolve várias outras personagens (professores/as, funcionários/as, pais/mães, estudantes etc), dimensões e obedece a regras. Libâneo e colaboradores (LIBÂNEO et. all. 2003) indicam alguns pontos para caracterizar a gestão explicitando seus contornos e interfaces que merecem destaque: a) Planejar a fim de coordenar meios necessários ao alcance de objetivos; b) Organizar recursos físicos, materiais, financeiros e coordenar esforços humanos com vistas aos objetivos; c) Dirigir, coordenar e orientar o trabalho dos membros da equipe; d) Avaliar acompanhando e controlando o funcionamento da instituição.

O funcionamento organizado e eficaz da escola realizando o conjunto de atividades apresentado depende de planejamento, porém no alcance dos objetivos faz diferença a forma como se planeja e se executa o que se planejou – autônoma e democrática ou centralizada e heterônoma –, também interfere no processo a experiência docente da pessoa responsável: gestor/a. A função de gerir a escola requer preparo e conhecimento técnico dos elementos indicados

anteriormente (LIBÂNEO et. all. 2003), mas requer fundamentalmente que se tenha claro a interdependência entre a sala de aula, o coletivo da escola e o sistema que a abrange. A escola não é uma organização independente nem da sociedade em que se insere nem do sistema de ensino que a abarca e deve, a partir da assunção desta natureza, dialogar com sua comunidade de inserção, seus sujeitos e interesses, conhecimento universal sistematizado e as relações de poder que envolvem e são geradas no processo.

Avaliar a Escola Ajuda a Gerir Seu Currículo

Buscando dialogar com a perspectiva de avaliar o desempenho de estudante em exames gerais uniformizados chega-se a conclusão que o ponto de partida para elaboração de juízo avaliativo deve ser o trabalho desenvolvido por professores/as e estudantes em sala de aula. Esta pratica se faz na escola que é *locus* privilegiado de aplicação do currículo que se produz normativamente, mas também de sua composição e recomposição na relação e na interface das iniciativas individuais desenvolvidas por professor/a e estudantes em sala de aula e o trabalho coletivo possível na instituição escolar em que se insere. Então, o desempenho auferido pelo estudante num exame coloca parcial e insuficientemente em xeque: o trabalho do/a professor/a, do coletivo da escola e do sistema de ensino ao qual a escola pertence. Ora, considerar a possibilidade de pelo produto definir o processo se coloca numa perspectiva teórica positivista, como afirma Cappelletti (1999). Pode-se ainda afirmar que se tal processo não for critica e adequadamente conduzido observando o princípio da ação-reflexão-ação poderá levar a um estreitamento do currículo com um direcionamento do esforço individual do/a professor/a e do coletivo escolar à preparação de estudantes para fazer exames. O possível estreitamento é explicado pelas suas características universalizantes dos exames que seguem matriz de referencia construída a partir de mínimos curriculares, sejam estes definidos em termos de objetivos, conteúdos, habilidades ou competências.

Frente às reflexões empreendidas parece que uma melhor aproximação com o sentido das avaliações sistêmicas que impactam a gestão escolar se faz necessária, o que requer explicitar o conceito de sistema.

O Que é Sistema?

Para os propósitos deste texto se apresenta primeiramente o entendimento mais geral e corriqueiro que se pode encontrar em dicionários onde sistema é definido como “conjunto de elementos, materiais ou ideais, entre os quais se possa encontrar ou definir alguma relação; ou disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si, e que funcionam como estrutura organizada” (FERREIRA, 2004, p. 1857).

Na literatura especializada a maior relevância parece estar na contribuição dada pelo debate filosófico e participando dele Demerval Saviani (2008) afirma a racionalidade existente no sistema enquanto produto da ação ordenada do homem sobre a realidade. Sistema será, então, criação do engenho humano e obra de sua ação intencional e sistematizada (p. 83-87). Noutro texto que serviu como motivador das discussões do tema na Conae³ de 2010 afirmando como pressupostos da “noção de Sistema” a intencionalidade, a unidade, a variedade, a coerência interna e externa, ao concluir o autor o define da seguinte maneira: “é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante.” (p. 3). Em sequência afirma que a noção de sistema somente se aplica à educação sistematizada que se caracteriza como ação humana no campo da práxis. Para ele

[...] o homem é capaz de educar de modo sistematizado quando: a) Toma consciência da situação (estrutura) educacional; b) Capta os seus problemas; c) Reflete sobre eles; d) Formula-os em termos de objetivos realizáveis; e) Organiza meios para alcançar os objetivos; f) Instaura um processo concreto que os realiza; g) Mantém ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação. (p. 8).

Daí se conclui a necessidade de se falar em sistema no contexto do planejamento, da gestão e da avaliação que se caracterizam como

3 Conferência Nacional de Educação. O texto é apresentado pelo autor como “organizado a pedido da Assessoria do MEC para servir de subsídio às discussões preparatórias da Conferência Nacional de Educação” em 2009 e é intitulado SISTEMA DE EDUCAÇÃO: SUBSÍDIOS PARA A CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Disponível em http://portais.seed.se.gov.br/sistemas/portal/arquivos/p14-499_conae_dermevalsaviani.pdf.

de Estado. E, no caso brasileiro, com distribuição desigual de competências e responsabilidades, em suas instâncias federadas: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Pois, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 211 que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”.

Em termos práticos veja como a norma organizativa dispõe sobre composição e caracterização de um Sistema de Ensino de Estado:

Art. 1.º O Sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo se caracteriza como conjunto coordenado e colaborativo, formado por instituições vinculadas ao poder público ou à iniciativa privada, e órgãos estaduais de educação, responsáveis pela organização, supervisão e fiscalização dessas instituições⁴.

O sistema congrega instituições de natureza distinta e não se resume a escolas. Daí se depreende que Sistema de Ensino não se confunde com rede de escolas, pois várias redes podem integra-lo. Tal constatação poderá colocar luz no debate em torno da utilização das avaliações de larga escala como sinônimo de avaliação de sistema que se empreenderá a seguir.

Avaliação em Larga Escala e Avaliações Sistêmicas

A Constituição é corroborada e explicitada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN – no que respeita aos sistemas de ensino e também quanto à avaliação destes que se atribui à União a tarefa de executar. A LDBEN nº 9394/1996 estabelece no seu Art. 9º, Inciso VI que “a União incumbir-se-á de assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

Uma questão parece importante levantar no momento: para se cumprir o que determina o Art. 9º da LDBEN se deve realizar avaliação em larga escala ou avaliação sistêmica? Ou seria a mesma coisa no texto da lei?

4 Resolução nº 3.777/2014 que fixa normas para o sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo.

Para responder a questão se faz necessário entender o que se tem denominado avaliação sistêmica⁵ e por avaliação de larga escala. Inicialmente é importante demarcar que são coisas diferentes e a Avaliação de larga escala não pode ser considerada como avaliação de sistema, pois focando o desempenho de estudantes fornece elementos parciais para a avaliação de escolas e redes.

A prática da avaliação de larga escala se generaliza a partir da década de 1990 com a instituição dos processos tipo SAEB – Sistema de Avaliação do Ensino Básico –, mas desde os anos 1970 se podem encontrar iniciativas neste sentido que vão servir de base para a construção, no final dos anos 1980, de um Sistema Nacional de Avaliação ancorado na avaliação de larga escala dos resultados de desempenho de estudantes como ferramenta de regulação da Educação Básica (FREITAS, 2007). Neste contexto o Espírito Santo também criou seu Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo – PAEBES – que desde o ano 2000 vem funcionando com o objetivo de avaliar o sistema de Ensino do Espírito Santo. Assim, parece adequado concluir que os órgãos de Estado responsáveis por gerir o ensino têm entendido que avaliação em larga escala se caracteriza como exame realizado de modo amostral ou universal com objetivo declarado de verificar o funcionamento e a qualidade dos produtos do sistema de ensino: a aprendizagem dos estudantes.

Parece correto pensar que ninguém em sã consciência poderia defender a ideia de que é pelos resultados se conhece o processo, mas que aqueles podem fornecer indicações gerais e imprecisas acerca deste. Entretanto, do ponto de vista prático o que tem acontecido é a divulgação dos resultados de desempenho de estudantes das escolas nestes exames como representativo da avaliação do fazer da escola e do sistema de ensino sem atentar para outros fatores imprescindíveis num processo de avaliação sistêmica.

Os exames têm encontrado materialidade como testes de desempenho amplamente divulgados. Não se pode desprezar este instrumento, mas ficar atento ao risco da burocratização do processo

5 A discussão sobre a temática avaliação sistêmica e currículo já foi empreendida em texto didático de 2010 destinado a estudantes de cursos EAD da UFES e o que se apresenta agora toma aquela produção como referência e se constrói adaptando-a. O nome daquela publicação de circulação restrita é “Currículo na formação de professores: diálogos possíveis”.

avaliativo com sua utilização, pois seus fundamentos teóricos ancoram-se em princípios epistemológicos e metodológicos oriundos nas ciências naturais de influência positivista e neopositivista. Domingos Fernandes (2009, p. 86) indica alguns limites destes procedimentos:

1. Avaliam um leque relativamente estreito das competências previstas no currículo.
2. Tendência a fracionar o conhecimento, assumindo a independência e não a interdependência dos objetivos educacionais.
3. Tendência a centrar-se em objetivos de processos algorítmicos ou de procedimentos rotineiros e menos no uso de processos complexos de pensamento, porque se pressupõe incorretamente que os alunos só podem resolver problemas de certos graus de complexidade depois de poderem resolver problemas muito simples.
4. Podem fornecer informações pouco válidas e pouco confiáveis acerca do que se pretende avaliar.

Importante destacar que dentre os limites apontados há uma linha geral de questionamento sobre a procura da quantificação de conhecimentos, comportamentos, atitudes ou capacidades observáveis. Neste caso se pretende representar num sumário os resultados obtidos numa situação educativa. Ou seja, traduzir em números/índices a distância que determinado/a aluno/a ficou da meta (SILVA, 2011).

Afirma Sousa (2000) que a avaliação de sistemas deve se constituir com dois focos: “o primeiro refere-se aos resultados do sistema, as habilidades e competências adquiridas pelos alunos em determinada séries escolares, e o segundo trata das condições oferecidas para alcançar esses resultados” (p.113).

As denominadas avaliações de larga escala que visam oferecer informações acerca do desempenho de redes e das unidades desta a partir dos resultados obtidos pelos/as estudantes em exames tem sido postas em xeque e debatidas no meio acadêmico e esferas de governo com argumentos de vários ângulos. Mas uma coisa parece não estar mais em discussão: a necessidade de se fazer avaliação. E, buscando produzir um balanço da situação Bernadete Gatti (2009) afirma que a representação dos processos avaliativos de sistemas educacionais no

Brasil vem mudando, se aperfeiçoando e ajudando, inclusive, no aperfeiçoamento dos currículos escolares, na formação continuada de professores, na revisão da formação básica de docentes, e na produção de materiais didáticos novos em vários tipos de suporte.

A referência de Gatti (2009) ao aperfeiçoamento dos currículos se coloca no campo de modificações empreendidas a partir de lacunas detectadas no rendimento dos estudantes nestes exames. Entretanto, destarte a discussão possível acerca dos entendimentos da autora sobre currículo e o que seriam esses aperfeiçoamentos, não há motivo de comemoração por razão já destacada neste texto: os exames são construídos seguindo matriz de referência definida a partir de mínimos curriculares.

Freitas *et al.* (2009) não se referem à avaliação em larga escala como sinônimo de avaliação de sistemas, apesar de considerar que este entendimento é voz corrente. Propõem uma mudança radical de enfoque metodológico e de gestão do processo defendendo que a avaliação de redes de ensino seria mais eficaz se planejada e conduzida no nível dos municípios. Os autores observam que o planejamento da avaliação no nível municipal, viabiliza o envolvimento de professores/as e especialistas das secretarias e das escolas na montagem do sistema de avaliação e a operacionalização do processo. Apesar de a LDBEN admitir parcerias e trabalhar com a ideia de “regime de colaboração” atribui à União a responsabilidade pela avaliação. Ora, uma construção baseada no município com a participação dos atores listados poderia ter mais chances de se constituir representativa e cumprir o propósito de ajudar a escola a realizar melhorias se no processo de AAI fizesse uso dos resultados da avaliação de larga escala promovida pelo município.

Diante dos argumentos expostos evidenciando visões diferenciadas parece importante concluir pela importância da Avaliação de Sistema, mas também que seu foco em exames padronizados que testam conhecimentos de estudantes é insuficiente. O segundo aspecto apontado por Sousa (2000) referente às condições para a realização dos objetivos propostos e se atender às expectativas sociais devem ser tratadas como fundamentais.

Assim, se torna importante pensar que o sistema não é formado só por unidades escolares e que não basta indicar por meio de índices se estas atingiram o que delas se espera, mas ajudá-las a integrar os

resultados obtidos pelo desempenho de estudantes em exames a amplo processo de Autoavaliação Institucional – AAI – e de planejamento com vistas a desenvolver melhor e eficazmente o ensino que empreende. Veja-se que os demais órgãos do sistema são, nesta perspectiva, implicados diretamente. Assim, se poderá dizer que não se está a considerar apenas índices e aspectos quantitativos mensuráveis para responsabilizar exclusivamente a escola pelos resultados, mas se estará oferecendo lugar às análises qualitativas e possíveis soluções que se produzem coletivamente na escola e em suas interfaces.

A Avaliação e a Gestão: da Sala de Aula ao Coletivo Escolar⁶

Avaliar a escola significa avaliar sua ação sistematizada no âmbito do planejamento expresso no Projeto Político Pedagógico – PPP –, que se caracteriza como a efetivação das decisões curriculares tomadas no nível do Estado e em seu próprio nível. Assim, quando o desempenho de um grupo de estudantes se apresenta como satisfatório e se admite esses resultados como representativos de ações planejadas também satisfatórias se tem não somente a expressão de que a gestão escolar parece ser bem sucedida, mas a coerência de currículo idealizado e realizado o que leva à admissão que avaliar a escola extrapola a avaliação do rendimento de seus estudantes e se concentra em seu currículo e na forma como é decidido, composto e gerido.

Acrescente-se a isso que empreender processo de avaliação de sistema é coisa para se realizar a partir da escola que em sua complexidade deverá considerar:

- 1) as informações advindas de suas salas de aula:
 - a. do planejamento do ensino;
 - b. das escolhas e composições curriculares;
 - c. do desempenho de seus estudantes em seus processos próprios de avaliação da aprendizagem;
 - d. dos materiais disponíveis;
 - e. da avaliação do processo de ensino;

6

Parte das discussões apresentadas neste item se inspiram em publicação de 2011 intitulada: Estágio 1.

- 2) as informações das avaliações de larga escala;
- 3) as informações e normas do sistema ao qual se vincula;
- 4) as informações de seu processo de AAI.

Na escola, o PPP se constitui organizador básico do currículo, da gestão escolar e dos processos didáticos de sala de aula, exerce função de efetivação e regulação curricular que pressupõe a AAI. É no PPP que o currículo prescrito no nível do Estado submete-se aos critérios do contexto e é moldado, ressignificado, adaptado, reconstruído e avaliado em níveis e subníveis: a) escola em suas decisões mais específicas e operacionais em Planos setoriais e gerais de duração limitada; b) sala de aula nos planos de disciplinas, de unidades, de aulas e em projetos.

A avaliação das ações desenvolvidas pela escola deve levar em consideração tais elementos e assumir características de autoavaliação organizada e realizada por seus membros (gestores/as, docentes, funcionários/as) e usuários/as diretos/as (alunos/as, pais/mães), preferencialmente, em organismos colegiados. Caracteriza-se como um meio de se obter informações e subsídios promotores da consciência dos sujeitos acerca dos pontos fortes e fracos a fim de se reforçarem mutuamente nos e pelos acertos e adotarem procedimentos para correções e melhorias necessárias no processo em questão – aperfeiçoá-lo. Acompanhar o desenvolvimento do currículo neste nível significa analisar o todo da unidade escolar no processo da AAI.

Sala de Aula

Avaliação que se empreende neste nível serve como forma de regular as aprendizagens partilhadas por estudantes e docente bem como instrumento de reorientação do que foi planejado e dos modos de ensinar. Aqui se considera o foco no processo de ensino: processo e produto.

Na sala de aula é importante se ter em conta que a aprendizagem de estudantes e docente é o foco da avaliação do processo formativo desenvolvido. Assim, estabelecer critérios, ângulos e focos para avaliar são fundamentais aos processos de regulação da aprendizagem, do ensino e do desenvolvimento curricular realizado pelo docente, mas também a processos de autorregulação dos sujeitos. Quando a

autorregulação se constrói pode-se dizer que o processo tende ao êxito, pois expressará os esforços de todos/as os/as envolvidos/as em direção a objetivos declaradamente comuns e complementares (FERNANDES, 2009).

Na avaliação da aprendizagem é o desenvolvimento do estudante que se caracteriza como ponto central e deve ser considerada em relação àquilo que o estatuto da área determina. Ou seja, ângulo fundamental da avaliação em sala de aula deve ser: **o estudante em relação ao conhecimento.**

Considerar-se-á ainda que o processo de aprendizagem e ensino em sala de aula é compartilhado e fruto de relações, algumas vezes imprevistas, o que lhe confere *status* de coletivo. Ou seja, o que a maioria dos estudantes aprende serve de parâmetro para se regular a aprendizagem individual tanto do ponto de vista do docente quanto do próprio estudante: **o estudante em relação com sua turma.**

Mas o processo que cada estudante vivencia durante um determinado lapso de tempo tem característica própria e única, pois experiencial, no qual o fim se relaciona com o início e neste demonstra o que aprendeu. Noutras palavras, há estudantes que iniciam o processo de um curso num patamar inferior à turma, mas conseguem chegar ao final com desempenho semelhante ou superior aos demais. Tal constatação faz concluir pela eficácia de seu processo individual. Ou seja, a aprendizagem do **estudante em relação a ele mesmo.**

A escola: alguns elementos e sujeitos

Lembre-se que a consideração de que a avaliação sistêmica poderá apresentar contribuição efetiva à gestão na medida em que é incorporada em processo de AAI. Importante destacar que na AAI se deve levar em conta ainda as informações e normas do sistema, as informações gerais obtidas internamente e as já discutidas informações específicas acerca da aprendizagem em sala de aula. Assim, destaca-se na sequência a importância da participação dos sujeitos nesta construção.

A característica básica da AAI é a participação de todos/as que pode ocorrer sob variadas formas: reuniões de pais/mães e mestres, composição da Associação de Pais e Mestres – APM, atuação como

representante no Conselho de Escola etc. Em suma, a AAI que pretende ser democrática não exclui nenhum setor atuante na escola.

A participação de pais/mães se torna instrumento de gestão que pode ser democrática ou fazer parte de sua construção. É na participação em conselhos, associações, reuniões e outros meios criados que pais/mães podem atuar no acompanhamento do fazer da escola expresso em seu PPP.

A participação de funcionários/as na AAI se efetivará na escola se contar com o apoio de gestores/as e docentes daqueles/as, corroborando a ideia de que o acompanhamento do PPP a integra e se constitui processo democrático e dialógico.

Os estudantes são lembrados/as no processo de AAI sempre como pacientes e não como agentes. Sua participação coautora do processo de ensino quase sempre é esquecida, ficando-lhes reservado desempenhar bom papel nas avaliações de desempenho (exames) realizadas em larga escala.

Porém, é fundamental sua incorporação nos processos da AAI, pois sendo diretamente implicados devem ter vez e sua voz considerada. Caberá à escola, por meio de gestores/as, professores/as, funcionários/as, pais/mães – adultos – criar estratégias e espaços para que possam se expressar.

Nos últimos tempos são vários os atentados as possibilidades de gerência dos professores/as sobre o currículo: são sistemas apostilados, livros didáticos para serem seguidos à risca, diretrizes curriculares rígidas e seguidas de avaliações padronizadas (exames).

Os Professores não podem permitir que natureza intelectual de seu trabalho (GIROUX, 1997) seja modificada e se promova sua alienação do decidir “o que”, “o como”, “o quando”, o “a quem” e o “para que” ensinar. Abdicar deste direito e dever significa conferir à docência características mecânicas de trabalho manual repetitivo. Para não se transformar numa engrenagem do sistema de ensino e num “operário das letras” à moda da crítica do fordismo-taylorismo feita por Charles Chaplin em “Tempos Modernos” se faz necessário, ainda, superar a compreensão de que o processo de ensino é seu território exclusivo e buscar parcerias com pais/mães, alunos/as, gestores/as, funcionários/as, comunidade.

Como se vê são enormes as possibilidades da AAI, mas se constitui tarefa exigente que a todos/as atribui responsabilidades e de

todos/as cobra respostas no processo coletivo da organização do ensino. Ou seja, na gestão do currículo que se expressa no documento PPP da escola.

Em terminando... Para começar a praticar: Avaliação envolve relações de poder!

As relações e o exercício do poder se constituíram ao longo dos tempos imprescindíveis aos processos avaliativos. Decidir acerca dos rumos de projetos ou destinos de pessoas e aprovar ou reprovar e fazer o/a estudante retornar ao início do processo e repeti-lo é poder concentrado na mão do/a professor/a ou, no máximo, do grupo de professores/as reunidos em conselho de classe. (SILVA, 2011). Correlato a isso, dizer, a partir dos resultados obtidos por estudantes em exames padronizados, esta escola é boa ou ruim e glorifica-la, bonifica-la ou submetê-la ao vexame e execração pública midiática de portar mau desempenho se caracteriza como expressão de poder exercido de forma inadequada.

Discutir avaliação de sistemas, então, significa colocar em xeque não somente a escola, mas os rumos da própria avaliação educacional em todos os níveis do sistema de ensino e não somente da escola. Significa, ainda, discutir as concepções de educação e as formas de ensinar, aprender, organizar a gestão e o currículo desde os órgãos centrais do sistema até a sala de aula, como já afirmamos em outro artigo (2010a).

Entretanto, a instância coordenadora do processo que alimenta a avaliação do sistema deve ser a escola promovendo a AAI que considera informações e elementos internos e externos, os analisa e significa a fim de produzir recomposições no PPP que expressa o seu fazer. Implementar na escola brasileira a AAI é, ainda, um desafio! Aceitemos o desafio e vamos à luta!

Referências

AFONSO, A. J. Reforma Do Estado E Políticas Educacionais: Entre a Crise do Estado-Nação e a Emergência da Regulação Supranacional. **Educação & Sociedade**, ano XXII, nº 75, Agosto/2001.

BRASIL, Constituição Federal de 1988.

_____, LDBEN nº 9394/1996.

CAPPELLETTI, Isabel Franchi (Org.) Avaliação educacional: fundamentos e práticas. São Paulo: Editora Articulação Universidade / Escola 1999.

ESPÍRITO SANTO. CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. RESOLUÇÃO CEE. 3.777, 2014. Fixa normas para a Educação no Sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo.

FERNANDES, D. **Avaliar para Aprender: fundamentos, práticas e políticas**, São Paulo, UNESP, 2009.

FERREIRA, A.B.H. **Dicionário Aurélio**, 2004, p. 1857.

FREITAS, D. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007,

FREITAS, L. C.; SORDI, M. R. L.; MALAVASI, M. M. S.; FREITAS, H. C. L. **Avaliação Educacional: caminhando pela contramão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

GATTI, B. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. In: **Revista de Ciências da Educação**, n. 9, mai/ago 2009, p. 07-18.

GIROUX, Henry A. *Os professores como intelectuais: rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

LIMA, L. A “escola” como categoria na pesquisa em educação, São Leopoldo - RGS, **Educação Unisinos**, Vol. 12, nº 2, maio/agosto 2008, p. 82-88.

LIBÂNEO, J.C. Didática, São Paulo, Cortez, 1994.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira, TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estruturas e organização** – São Paulo: Cortez, 2003.

SAVIANI, D., Educação brasileira: estrutura e sistema. 10ª ed. Campinas, Autores Associados, 2008.

_____. SISTEMA DE EDUCAÇÃO: SUBSÍDIOS PARA A CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. 2010. Disponível: http://portais.seed.se.gov.br/sistemas/portal/arquivos/p14-499_conae_dermevalsaviani.pdf. Acesso em março 2014.

_____. SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: CONCEITO, PAPEL HISTÓRICO E OBSTÁCULOS PARA SUA CONSTRUÇÃO NO BRASIL. 31ª Reunião Anual da Anped, Caxambu, Anped, 2008. http://31reuniao.anped.org.br/5trabalhos_encomendados/trabalho%20encomendado%2

o-%20gto5%20-%20dermeval%20saviani.pdf. Acesso em novembro de 2008.

SILVA, I.M. Avaliação Qualitativa Formativa: o portfólio que promove a aprendizagem. In: Mari Inêz Tavares. (Org.). **Estágio Supervisionado 1**. 1ª ed.: UFES/NEAD, 2011. (p. 58-86).

SILVA, I.M. Acompanhamento e análise curricular: avaliar para aprender. In: Alexsandro Rodrigues. (Org.). **Currículo na Formação de Professores: diálogos possíveis**. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2010, v. 1, p. 51-76.

SILVA, I.M. Autoavaliação e gestão democrática na instituição escolar. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, vol.18, n.66, pp. 49-64, 2010a.

SOUZA, C. P. Dimensões da Avaliação Educacional. In: **Estudos em Avaliação**, n. 22, pp. 101-118, jul./dez., 2000.

SORDI, M.R.L. & LUDKE, M, Da Avaliação da Aprendizagem à Avaliação Institucional: Aprendizagens Necessárias. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 253-266, jul. 2009.

A GESTÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA: O IDEB E O IDE NO DISCURSO OFICIAL

Caroline Falco Valpassos¹

Apresentação

A questão da qualidade educacional no Brasil é tema de diversos estudos e está cada dia mais em pauta no cenário brasileiro, a partir do desenvolvimento de avaliações em larga escala que vem se configurando, desde a década de 90, como um mecanismo de aferição de alguns elementos que compõem a qualidade da educação.

Além das avaliações nacionais, o país integra diversos estudos e avaliações internacionais, tais como o Primeiro Estudo Internacional Comparado (PERCE), desenvolvido pelo Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação, integrante da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), da OCDE. (FERNANDES, 2011).

Essa é uma tendência possível de se visualizar, principalmente, nos países considerados emergentes. Assim, seguindo orientações, vinculações e tendências dos organismos internacionais, iniciaram-se programas e projetos que objetivaram ampliar o direito ao acesso à escolarização e, ao mesmo tempo, aperfeiçoar os investimentos em educação (CASTRO, 1999; FONSECA, 2005; SILVA, 2002; SOUZA, 2002).

Configura-se, portanto, um quadro de avaliações da educação escolar brasileira que traz em sua essência o próprio debate sobre a qualidade na educação e a exigência intrínseca de políticas públicas que objetivem melhorar essa qualidade. Tantas avaliações e tanto enfoque na questão da qualidade, por organizações e instituições distintas, permite inferir que ambas as questões, da avaliação e da

¹ Graduada em Pedagogia e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo. Atuou na escola básica e no Ensino Superior e atualmente cursa doutorado na Universidade de São Paulo. Pesquisa planejamento de políticas, ideb, avaliação e qualidade da educação.

qualidade, possuem, hoje, um caráter multidisciplinar, bem como as políticas originadas a partir destes elementos.

É possível encontrarmos diversas políticas acerca da educação pública brasileira, nas diversas esferas governamentais. De modo mais incisivo, a esfera federal vem ampliando e reconfigurando tais políticas, desde a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007. (MEC, 2007). Dimensionando essa participação na área, no início havia em torno de 27 políticas vinculadas ao PDE. Em 2010, já havia mais de 50 ações e programas, tendo sido alguns modificados e outros criados. Dentre eles houve a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), primeiro indicador da educação básica brasileira. Ele é um indicador objetivo, bianual, e o seu resultado é oriundo da agregação dos dados de dois dados: o desempenho na Prova Brasil e as taxas de aprovação retiradas do Censo Escolar. (FERNANDES, 2007; FERNANDES, 2010)

Quanto às esferas Estaduais, temos várias iniciativas pelo Brasil. A título de exemplificação, tem-se o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE), o Programa de Avaliação do Sistema Educacional do Paraná (AVA) e o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES), dentre outras iniciativas nesse campo. Esses sistemas de avaliação trazem consigo a criação de indicadores, objetivando apreender aspectos da qualidade educacional. No caso do estado do Espírito Santo, houve também o estabelecimento do Indicador de Desenvolvimento das Escolas do Espírito Santo (IDE), criado no contexto do próprio PAEBES.

Esse panorama indica que há uma série de políticas criadas e que estão sendo aplicadas, sendo necessário e imprescindível a compreensão dos seus pressupostos, bem como o acompanhamento, a análise e a pertinência destes no contexto atual brasileiro. Desse modo, o foco deste artigo recai sobre a necessidade de identificar, nos discursos oficiais sobre o IDEB e sobre o IDE, a concepção sobre a qualidade que está presente, bem como a tentativa de operacionalizá-la nestes indicadores.

A qualidade almejada

Não é possível abordar, hoje, o direito à educação, sem vinculá-lo às três dimensões que o integram: o acesso, a permanência e a qualidade. (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005). Considerar se o direito à educação, constitucionalmente garantido, está sendo efetivado somente é viável quando se considera os dados sobre cada dimensão.

O Brasil, na década de 90 contava com quase 97% das crianças de sete a quatorze anos matriculadas na escola de ensino fundamental, o que demonstrou, no momento, a possibilidade da garantia do direito à educação via o acesso. Entretanto, o acesso não indicou permanência e nem qualidade, tendo em vista que

[...] o Brasil, apesar do aumento expressivo do número de matrículas na etapa obrigatória de escolarização, chegou ao final da década de 1980 com uma taxa expressiva de repetência: de cada 100 crianças que ingressavam na 1ª série, 48 eram reprovadas e 2 evadiam, o que evidenciava a baixa qualidade da educação oferecida à população” (OLIVEIRA, ARAUJO, 2005, p. 10).

Observa-se que o acesso gerou demandas por outras políticas que visavam o combate à repetência, ao abandono escolar e medidas de regularização de fluxo por meio da adoção de ciclos de escolarização, da promoção continuada e dos programas de aceleração da aprendizagem que foram difundidos a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96). (ARAUJO, FERNANDES, 2009)

No campo da qualidade da educação, é consenso que há múltiplas definições do termo. Basicamente, a qualidade possui características descritivas e normativas. Ela pode ser um atributo ou uma característica intrínseca de um indivíduo ou organização. Por exemplo, pode-se dizer que a escola X tem todos os professores formados em nível superior. O termo qualidade também pode se referir ao estado ou grau relativo, ou seja, comparada a alguma coisa. Por exemplo, “As escolas A e B são excelentes escolas”, ou “A escola A é melhor do que B”. (ADAMS, 1993). No contexto da reforma educacional, a maioria das discussões sobre qualidade assume ou implica no uso normativo do termo.

Segundo Adams (1993), a análise do conceito e as diversas definições de qualidade educacional que existem sugerem alguns pressupostos ao lidar com o tema. Dentre eles, tem-se que a qualidade

pode refletir valores individuais e interpretações. Ou seja, o que uma pessoa considera qualidade, a outra pode não considerar. Outro pressuposto é o de que a qualidade é dinâmica, muda ao longo do tempo e de acordo com o contexto. Assim, se hoje a qualidade é referente, principalmente, ao ensinar a ao aprender, no Brasil, em países como a Costa do Marfim², por exemplo, a qualidade pretendida ainda refere-se ainda ao acesso de todos à escola. Por último, ressalta-se que o significado de qualidade é baseado em valores, culturas e tradições, podendo ser específico para determinada nação, comunidade, escola, pai ou aluno³.

Dado que a qualidade possui estas características, dentre outras, o fato é o de que isto faz com as comparações de níveis ou graus de qualidade educacional sejam extremamente difíceis, apesar da ideia subjacente de que a qualidade pode ser medida. Nesse sentido, como dizer o que é qualidade na educação?

Para Adams (1993), a qualidade e seus conceitos associados estão relacionados às ideias de insumos (input), processos (processes) e resultados. Contudo, o mesmo sinaliza que há dois tipos de resultados: os *outputs* e os *outcomes*. Os *outputs* (saídas/produtos), geralmente se referem às mudanças no desempenho dos alunos, a taxa de conclusão, certificação, habilidades, atitudes e valores. Já os *outcomes* (resultados/retorno) considera as consequências a longo prazo da educação, como emprego, remunerações, mudanças de atitudes e comportamento, numa perspectiva mais abrangente.

Portanto, são três dimensões de qualidade a serem consideradas: os insumos, os processos e os resultados no sentido ampliado, considerado os *outputs* e os *outcomes*.

2 No documento do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), “Situação Mundial da Infância (2012)”, a razão bruta de matrícula no Ensino Primário (Fundamental I) de meninas, era a de 66% em 2010. No Brasil era de 123%, indicando que praticamente todas estão inseridas, ainda que haja atraso escolar. (UNICEF, 2012).

3 Usando o exemplo do acesso, pode-se compreender que em alguns países, nem a questão do acesso das meninas à escola refere-se à qualidade. Ao contrário, em países como o Paquistão, a razão bruta de matrícula no Ensino Primário (Fundamental I) de meninos é de 92%, enquanto das meninas é de 77%. Há países, como o Paquistão, que a educação da mulher não é relevante, crença dada por questões de tradição, religião e cultural.

A questão em voga, a partir dos anos de 1990 no Brasil, mas enfatizada na década de 2000, é a de como medir essa qualidade. Ou seja, ela pode ser medida “objetivamente”? Nessa ótica, há três questões a serem consideradas, apresentadas por Adams (*Ibid.*). A primeira é a de que a qualidade da educação deve ser avaliada através de ambientes educacionais, considerando todo o âmbito da qualidade. A segunda, é a de que mesmo que haja uma falta de acordo sobre o que é qualidade, se faz necessária uma direção comum sobre o assunto e, nesse sentido, a perspectiva de medição tem se feito presente. A última é a de que a qualidade, mesmo que parcialmente, pode ser medida objetivamente. Na perspectiva do autor, as três considerações devem estar vinculadas. Isso quer dizer que a medição é possível, indicada e viável, nesse conjunto de ações.

O que se vê de modo mais ampliado, quando observada a trajetória das avaliações de larga escala (FERNANDES, 2010), é que a criação de indicadores agregados ganhou fôlego a partir do ano 2000, no Brasil, com a criação do Ideb. Mas, por que os indicadores tornaram-se o foco nos últimos anos?

INDICADORES E QUALIDADE NO DISCURSO OFICIAL

A definição de indicador social é a de que ele é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação das políticas públicas. Nesse sentido,

Um Indicador Social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado do social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico ou programático. É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANNUZZI, 2001, p.15)

Na tentativa de medir a qualidade da educação, quaisquer que sejam seus aspectos, é que indicadores são criados no âmbito educacional. Nesse sentido, indicadores educacionais foram usados como dados de monitoramento de políticas, verificando acesso, frequência, conhecimento adquirido, etc. Inicialmente, foram criados, no Brasil, indicadores simples, medindo, por exemplo, o acesso e permanência na escola, pelo Censo Escolar.

Atualmente, eles são utilizados, quando agregados, para quantificar um processo abstrato, como o conceito de qualidade aclamado. Como referenciado, há indicadores de qualidade nacional, estaduais e municipais. Como esses indicadores de qualidade são referenciados no discurso oficial dos sistemas? Todos tratam a qualidade do mesmo modo?

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Recentemente foi criado o primeiro indicador para se medir a qualidade educacional: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Para tal fim, foram adotados dois parâmetros: a aprendizagem e o tempo. Para se medir a aprendizagem, utilizam-se as notas obtidas na avaliação de larga escala, conhecida como Prova Brasil e SAEB⁴. Dos exames padronizados é retirada a pontuação média dos estudantes de cada etapa avaliada (4^a, 8^a série do ensino fundamental e 3^o ano do ensino médio)⁵. A taxa média de proficiência é dada, considerando a média obtida nos exames padronizados (do ano ao qual se refere), em língua portuguesa (LP) e matemática (M), e o seu desvio padrão (DP), sendo calculado o limite inferior e o limite superior. Ou seja, se a média de LP na 4^a série foi de 186 e o DP de 46, o limite inferior é o de 49,0 e o superior, de 100. (FERNANDES, 2007). Já para medir o tempo, utiliza-se a taxa média de aprovação do ano avaliado, retirada do Censo Escolar. Considera-se a taxa média de

4 Em 2005 o SAEB sofreu uma modificação pontual e necessária para a continuidade e reforço do monitoramento educacional. A sua nova organização foi normatizada pela Portaria nº 931, de 21 de Março de 2005 (BRASIL, 2005a) e se encontra composta pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC). A ANEB tem o seu foco nas gestões dos sistemas educacionais e é conhecida como SAEB. Já a ANRESC é mais ampla e focaliza as unidades escolares brasileiras e, devido a isso, recebe o nome de Prova Brasil. Se antes a avaliação era feita por amostragem, com essa organização e novo sistema de dados tomou-se possível avaliar cada sistema e cada escola brasileira. (FERNANDES, 2010, p. 41)

5 Quando o Ideb foi criado, bem como o SAEB e a Prova Brasil, o Ensino Fundamental era de oito anos, ou seja, era de 1^a à 8^a série. Com a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, ficou estabelecido sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Assim, a 4^a série passou a ser denominado de 5^o ano e a 8^a série, de 9^o ano do ensino fundamental.

aprovação das séries iniciais do ensino fundamental (1ª a 4ª série) e das séries finais (5ª a 8ª série).

A agregação dos dados desses dois indicadores gera uma nota padronizada que varia teoricamente de zero a dez. As notas são atribuídas aos sistemas municipais, estaduais, federal e às escolas. Essa combinação procura “[...] incentivar as escolas e redes de ensino a adotarem determinada taxa de troca” entre a proficiência esperada dos estudantes ao final de uma etapa de ensino e o tempo médio de duração para sua conclusão” (FERNANDES, 2007, p. 10). Essa taxa de troca aponta para a relação existente entre fluxo e aprendizagem, resumindo, teoricamente, um dos propósitos do índice. A lógica do Ideb é a de que tem que haver um desempenho x num período anual. Portanto, a nota obtida na Prova Brasil em conjunto com o tempo de conclusão de 1ª série, indica se a escola está alcançando um bom índice, ou seja, se está tendo um bom desempenho em um prazo de um ano letivo. Portanto, o “indicador sugere que ele incentiva as unidades escolares (escolas e redes de ensino) a operarem com baixas taxas de reprovação, a não ser que repetências tenham um forte impacto positivo no aprendizado dos alunos (repetentes ou não)” (op. cit. p. 16).

O Ideb foi criado em 2007, mas as primeiras notas referem-se ao ano de 2005 (dados desse ano letivo). Ainda em 2007, ele se tornou um indutor de políticas e/ou ações educacionais, pois passou a ser um indicador da educação brasileira, como podemos perceber no Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. Esse decreto dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Nele, o capítulo II é destinado especificamente ao Ideb, constando que:

Art. 3º - A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). (BRASIL, 2007)

Para além de monitorar essa qualidade, metas foram definidas para escolas e sistemas de ensino. A meta colocada para as escolas é que elas alcancem, no mínimo, a nota 6,0, em 2021. Essa média (seis) foi estipulada por ser esta a nota média dos países desenvolvidos, especificamente, os países que compõem a OCDE6. A compatibilidade entre os valores foi possível por terem compatibilizado os dados do PISA (do ano de 2003) com os do SAEB (também do mesmo ano, de 2003), numa escala de 0 a 10. Pelos cálculos realizados, a média dos países desenvolvidos avaliados corresponde a seis nessa escala. Como o PISA avalia alunos de 15 anos, independentemente da série na qual os estudantes estejam, a compatibilização foi feita com as notas do SAEB dos alunos da 8ª série. A nota do PISA, denominada como sendo a nota de referência, foi a base para que fosse feita uma correspondência aproximada no SAEB. Para isso, houve todo um desenvolvimento matemático, de compatibilização, que não cabe, neste trabalho, avaliá-lo. O que tal metodologia propiciou, segundo seus formuladores, foi a possibilidade de comparação com avaliações internacionais, como a do PISA.

Há, entretanto, limites dessa compatibilização que precisariam ser levados em conta, como o fato de as duas avaliações não estarem na mesma escala de proficiência e não possuírem itens comuns. Outra limitação que deve ser considerada está relacionada às diferenças existentes nas matrizes de referência, especialmente na prova de Leitura, que no SAEB avalia os conhecimentos do aluno em ‘língua portuguesa’, com ênfase em leitura enquanto o PISA avalia a ‘capacidade de leitura’ de forma a contemplar todos os países participantes” (INEP, 2009, p. 1).

Além da nota 6,0 definida como sendo a média obtida pelos estudantes dos países-membros da OCDE, foram formuladas e definidas metas intermediárias para escolas, municípios, estados, a partir da meta nacional. Isso foi feito aplicando-se às notas iniciais uma função logística, cujas variáveis são o tempo e o Ideb. (INEP, 2009a). Assim, cada município, estado e escola possuem trajetórias diferentes, sendo que nem todos têm como meta, para o ano de 2021, a nota 6,0. Isso porque a lógica é a de que para o Brasil chegue à média seis em 2021 “[...] cada sistema deve evoluir segundo pontos de partida distintos, e com esforço maior daqueles que partem em pior situação,

com um objetivo implícito de redução da desigualdade educacional” (INEP, 2009, p. 2)

Contudo, uma das críticas ao índice é justamente no que diz respeito a essa diferenciação das notas em 2021. As escolas melhores tendem a continuar melhores e as piores permanecerão aquém. Entretanto, numa leitura mais atenta, percebe-se que, mesmo o Ideb não tendo como foco a questão da equidade entre sistemas e escolas, em longo prazo, devido à definição das metas intermediárias por meio da função logística, espera-se que todas as escolas e todos os sistemas, mesmo em tempos distintos, atinjam a nota 9,9.

Outra crítica é referente à equidade que ele não induz dentro de uma mesma escola e sistema. Como o Ideb avalia a média da escola e dos sistemas, nada garante que todos irão caminhar numa elevação constante da nota. Ou seja, muitos podem melhorar a proficiência enquanto vários podem ficar abaixo, que a média será elevada. Assim, uma escola cuja nota é 5,0 pode estar com a aprendizagem num nível polarizado (alguns sabem muito, outros quase nada) enquanto numa escola cuja nota foi 4,0 pode estar com o nível de aprendizagem constante e crescente (todos os alunos estão aprendendo num nível crescente, mesmo que em escalas ainda diferentes).

Essa análise mostra que o conceito de qualidade da educação definida pelo Governo Federal, via Ideb é a de que a qualidade existe quando o aluno aprende X% de conteúdo, no período letivo, mas que esse indicador possui problemas na medição das variáveis embutidas nesse conceito elencado.

O Indicador de Desenvolvimento das Escolas do Espírito Santo – IDE.

O Indicador de Desenvolvimento das Escolas do Espírito Santo é um Indicador aplicado às escolas e ao sistema estadual de ensino. Assim como o Ideb, ele é um indicador de resultados, cujo objetivo explícito é o de sintetizar os resultados dos processos de ensino das unidades educacionais da rede estadual.

Ele compõe o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES), que por sua vez foi instituído pela Secretaria

6 Como indicado, o tempo é medido pelos dados do Censo Escolar, enquanto o conhecimento, pelos dados do SAEB e Prova Brasil. Esse conteúdo consta nas Matrizes de Referência destes sistemas de avaliação.

de Educação do Estado do Espírito Santo (SEDU) no ano 2000, com o objetivo de avaliar o sistema de ensino. O objetivo do PAEBES é o de diagnosticar o desempenho dos alunos em diferentes áreas do conhecimento e níveis de escolaridade, bem como subsidiar a implementação, a reformulação e o monitoramento de políticas educacionais.

Em 2004, o Paebes foi aplicado novamente com nova metodologia pautada em Matrizes de Referência para a construção de itens, a utilização da Teoria Clássica dos testes e da Teoria de Resposta ao Item (TRI), sendo disponibilizados relatórios para as escolas e para os pais e um relatório geral. A terceira avaliação aconteceu em 2008 e desde então o Paebes segue sendo aplicado anualmente pelo CAEd⁷ (GAME, 2011, p. 30).

A prova do Paebes é aplicada no 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e no 1º ano do Ensino Médio e possui matriz de referência curricular, assim como o Saeb. Os testes aplicados têm como objetivo avaliar as competências e habilidades na área de Língua Portuguesa e Matemática. Possui a seguinte escala de proficiência: abaixo do básico, básico, proficiente e avançado. Além de localizar os resultados numa escala, possui padrões de desempenho, ou seja, uma interpretação pedagógica das habilidades e competências desenvolvidas em cada nível da escala.

Foi nesse contexto do Paebes é que o IDE foi criado, em 2009, como um dos instrumentos disponíveis de monitoramento e intervenção desse sistema de avaliação. Ele é composto por outros dois indicadores: o Indicador de Esforço Escolar (IEE) e o Indicador de Resultado Escolar (IRE). Segundo documento da própria Secretaria de Educação, o IEE considera o nível socioeconômico dos alunos com ponderação de esforço por série de ensino. O cálculo é feito da seguinte forma: ele

[...] é uma média ponderada do esforço necessário para o aprendizado dos alunos de cada ano avaliado. Reflete duas das principais condições que exige esforço adicional dos profissionais das escolas para a obtenção dos resultados desejados, o nível socioeconômico dos alunos

7 CAED - Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, da Universidade Federal de Juiz de Fora –MG.

da escola multiplicado por um fator que tenta captar a dificuldade de ensino no diferentes anos e níveis.

Em relação ao IRE, ele considera a classificação dos alunos em níveis por série de ensino e identifica os alunos ausentes. O cálculo é feito da seguinte forma: ele

[...] é uma média, ponderada pelo número de matrículas, de cada Indicador de Resultado das séries/anos avaliados pelo Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo – PAEBES. Este indicador leva em consideração o aprendizado dos alunos de cada escola, registrado nas proficiências obtidas em teste padronizados de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências.

Ou seja, a lógica existente no IDE é a mesma daquela presente no Ideb. “Uma escola de qualidade, ou com alto nível de desenvolvimento, é aquela que conduz a maior parte de seus alunos aos padrões mais elevados de aprendizagem e ao mesmo tempo leva o maior número deles ao término do processo de escolarização” (SEDU, 2014, p. 2).

A diferença entre esses dois indicadores existe. Enquanto o Ideb considera rendimento e desempenho escolar, sem ponderações, o IDE considera ambos, com ponderações. Ou seja, o IDE considera no seu cálculo os alunos ausentes, o nível socioeconômico dos alunos (NSE) e a ponderação do esforço por série. A lógica é a de que

As escolas de alto nível de desenvolvimento são aquelas capazes ainda de proporcionar bons níveis de aprendizagem independentemente do contexto social e econômico em que seus alunos estão inseridos. Ou seja, devem ser capazes de superar os limites impostos pelas condições extraescolares que afetam o processo de aprendizagem dos alunos. Entretanto, em condições sociais adversas, maior será o esforço despendido pelos profissionais das unidades educacionais, em termos pedagógicos e de recursos didáticos, para atingir resultados mais elevados (*Ibidem*, p. 2).

De qualquer modo, utilizando ou não essas ponderações, a qualidade está sendo definida, como sinônimo de eficácia, ou seja, a qualidade assume o conceito de ser a capacidade comprovada para produzir resultados. Apenas se tem qualidade, quando esta é traduzida em resultados palpáveis, de acordo com as definições de ambos indicadores.

CONSIDERAÇÕES

Diante desse quadro de indicadores de qualidade, é possível compreender que apesar da qualidade ser um conceito amplo, multidimensional, ambos indicadores a consideram da mesma forma: focam os resultados, tendo como pressuposto que os mesmos mostram os processos desenvolvidos.

Dentre os diversos equívocos que encontramos no Ideb, alguns já citados anteriormente, o tocante à questão da qualidade e o modo de realizar o cálculo, é um deles. Ou seja, variáveis importantes no processo educacional são ignoradas na hora de computar os resultados obtidos pelas escolas e sistemas de ensino. Uma delas diz é a situação socioeconômica da região na qual sistemas e escolas estão inseridos.

No caso do IDE, houve uma tentativa de amenizar variáveis externas, computando no seu cálculo o Nível Socioeconômico (NSE). Com informações extraídas dos questionários aplicados aos alunos, referentes à escolaridade do pai e da mãe, existência na residência de banheiros, geladeira, rádios, DVD e automóveis, dentre outros, foi criado o indicador NSE. Além disso, “[...] foram agregados ainda uma medida de nível socioeconômico para as escolas do Espírito Santo obtidas com os dados da Prova Brasil de 2007.” (SEDU, 2014, p. 5) Ele foi fixado no intervalo entre zero e cinco e pondera os resultados obtidos pelas escolas.

De qualquer modo, mesmo possuindo premissas e cálculos diferenciados, o conceito de qualidade embutido permanece o mesmo. Portanto, o que se mostra crucial nesses indicadores é o uso que escolas e sistemas de ensino podem fazer deles. Mas, isso já é um outro debate e que necessita ser feito.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, Dom. **Defining educational quality**. Arlington: Institute for International Research, 1993.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso; FERNANDES, Caroline Falco Reis. Qualidade do ensino e avaliações em larga escala no Brasil: os desafios do

processo e do sucesso educativo na garantia do direito à educação.

Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, v. 12, n. 2, 2009.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. **Educação para o século XXI**. O desafio da qualidade e da equidade. Brasília: INEP, 1999.

FERNANDES, Caroline Falco Reis. **O IDEB no município de Vitória/ES (2005-2007)**: um estudo sobre avaliações e variáveis no sistema e nas escolas. Mestrado em Educação, UFES, 2010.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de desenvolvimento da educação básica**. – Série Documental. Brasília: INEP, 2007.

FONSECA; José Luiz Saldanha. Pesquisas sobre efeito escola: uma contribuição para a qualidade da educação no Brasil. In: **Revista Contemporânea de Educação**. Disponível em: http://www.educacao.ufrj.br/revista/indice/numero4/artigos/pesquisas_sobre_efeito.pdf. Rio de Janeiro v.02 n. 4 jul./dez. 2007.

INEP. **Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas**. (Nota técnica). Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em 18 mai. 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2001.

MEC. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: Razões, Princípios e Programas. Brasília, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAÚJO, Gilda Cardoso. Qualidade do Ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./fev./mar./abr., 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Qualidade com garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem. In: **Em Questão 4**. O Plano de desenvolvimento da educação. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

SEDU. Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo. **Indicador de Desenvolvimento das Escolas Estaduais do Espírito Santo – IDE 2010**. In: http://www.educacao.es.gov.br/download/notaexplicativa_bonus.pdf. Acesso em: 29 mai. 2014.

SILVA, Maria Abadia. **Intervenção e Consentimento**. A política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: FAPESP, 2002.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão. Estado e Educação pública: Tendências administrativas e de gestão. IN: OLIVEIRA, Dalila; ROSAR, Maria de Fátima Felix. (orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

METODOLOGIA DE GESTÃO DE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: IDAS E VINDAS NA IMPLANTAÇÃO DE TECNOLOGIAS PARA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR

Marcelo Lima¹
Nilcéa Elias Rodrigues Moreira²

Introdução

Nos anos 1990, a educação brasileira sofreu forte influência dos organismos multilaterais e governos neoliberais, que buscaram enxugar o gasto público encurtando o Estado social com vistas a atender aos ditames do consenso de Washington. Tais movimentos preconizaram ideologicamente que a crise do Estado sustentava-se numa crise da educação cujos baixos índices de qualidade não se alicerçavam na ausência de recursos, mas tão somente em falhas de foco e de gestão da educação escolar.

As fórmulas mágicas de gestão da qualidade imanadas do setor privado foram e ainda são quase 20 anos depois implementadas e alardeadas como maneiras mais adequadas de se gerir o ensino público. Em contraste com esse processo, houve como produto da luta política do movimento dos trabalhadores da educação a emergência de um processo de ampliação da gestão democrática que alcançou as escolas e os sistemas municipais de ensino.

Ficou como resultante destes embates centralização-descentralização, do ponto de vista dos educadores certa visão de que os métodos de gestão constituem-se numa ameaça e seus resultados quase sempre redundam em autoritarismo tecnocrata e achatamento de direitos e piora nas condições de funcionamento das escolas.

No entanto, nos municípios experiências, tecnicamente inovadoras e politicamente avançadas, também podem trazer novas

1 Doutor em Educação (UFF). Professor do DEPS-CE-UFES. Vice Coordenador do projeto de extensão “Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo” – LAGEBES/UFES. Ex-assessor da SEME-PMV-ES

2 Mestre em Educação pelo PPGE – UFES e Ex-gerente de tecnologia educacional da SEME-PMV-ES

possibilidades de superação dos métodos de gestão da qualidade neoliberais do tipo “topdown” com vistas à redução de custos. Neste sentido, apresentamos aqui uma descrição crítica de um processo de gestão de sistema de ensino. A literatura sobre a gestão escolar discute pouco o nível meso dos sistemas municipais de ensino atentando-se mais no nível micro da escola ou no nível macro das políticas nacionais ou quando muito estaduais.

A experiência de aplicação da tipologia escolar no sistema municipal de ensino da Prefeitura Municipal de Vitória- ES

Quatro governos marcaram a história recente deste município: Vítor Buaziz- PT (1988-1991), Paulo Hartung – PSDB (1992-95), Luis Paulo Velos Lucas – PSDB (1996-99/2000-2004) e Coser – PT (2005-08/2009-12).

Para estabelecer uma forma de gerir de modo isonômico o conjunto de escolas de modo adequado, ou seja, sem preferências ideológico e fisiológicas, é necessário levar a todas as escolas recursos equivalentes e proporcionais em quantidade e qualidade. O número de professores, a merenda, o livro didático, os computadores, a água, a energia, o telefone, o papel, internet, tudo isso tem que chegar às escolas, mas as unidades de ensino não são iguais entre si. Geralmente os sistemas de ensino utilizam métodos e critérios dos mais diversos para fazer esta distribuição, mas a negociação para este provimento com as escolas nem sempre levam em consideração apenas aspectos que dizem respeito às várias intra e extra escolares.

Para tentar organizar as demandas tanto em termos econômicos como infraestruturais o governo Coser, durante a gestão da secretária Marlene Cararo implantou a chamada tipologia escolar. Esta metodologia de gestão nasceu inicialmente com o fito de classificar as escolas em níveis de complexidade e assim melhorar a capacidade da gestão em identificar as especificidades das escolas.

Para orientar este processo a municipalidade elaborou um documento de 46 páginas denominado “Tipologia Escolar” que estabeleceu um conjunto de critérios que deveriam ser seguidos pela gestão do sistema municipal de ensino (conforme FIG 01).

Prefeitura Municipal de Vitória Secretaria Municipal de Educação Assessoria do Gabinete / Núcleo de Planejamento Setorial e Estatística							
Tipologia Escolar do Sistema Municipal de Ensino							
Vitória – ES 2005							
SIGLA	UNIDADE DE ENSINO	TIPO	REG. ADM.	Z.E.	PONTUAÇÃO TOTAL	CLASSIFICAÇÃO GERAL	
AB	Adão Benezart	EMEF	Contínente	20	520	IX	F
ASFA	Adevalni S. Ferreira de Azevedo	EMEF	Contínente	21	977	V	E
AA	Alberto de Almeida	EMEF	Santo Antonio	3	869	VI	C
ACM	Álvaro de Castro Mattos	EMEF	Contínente	19	879	VI	C
AS	Álvimar Silva	EMEF	Santo Antonio	3	1110	III	D
ASL	Anacleta Schneider Lucas	EMEF	Centro	1	828	VI	D
ABL	Aristóbulo Barbosa Leão	EMEF	Jucutuquara	14	1322	I	D
ACS	Arthur da Costa e Silva	EMEF	Contínente	19	866	VI	F
CB	Castelo Branco	EMEF	Santo Antonio	2	828	VI	G
CAA	Ceciliano Abel de Almeida	EMEF	Maruípe	9	1365	I	F
ELZ	Eber Louzada Zippinotti	EMEF	Contínente	19	785	VII	B
EMSG	Edna de Mattos Siqueira Gaudio	EMEF	Jucutuquara	15	887	VI	E
ERS	Eliane Rodrigues dos Santos	EMEF	São Pedro	5	1003	IV	D
EVS	Elzira Vivacqua dos Santos	EMEF	Contínente	21	856	VI	B
FLA	Francisco Lacerda de Aguiar	EMEF	São Pedro	5	1143	III	H
HALM	Helôisa Abreu Júdice de Mattos	EMEF	Santo Antonio	3	1040	IV	A
IJSSL	Imã Jacinta Soares de Souza Lima	EMEF	Jucutuquara	13	759	VII	B

FIG. 01 In: VITÓRIA, 2005, p. 46.

Em 2005 na Cidade de Vitória capital do Espírito Santo, diante da forte pressão das comunidades por mais recursos para as escolas e sem uma metodologia mais adequada, a gestão Coser procurando dar mais isonomia e transparência ao atendimento das demandas das escolas implantou uma ferramenta de gestão assim denominada Tipologia Escolar. A partir deste processo foi revisto os modos de relacionamento do sistema de ensino com as 83 unidades escolares (41 Escola municipais de ensino fundamental - EMEFs e 42 Centros municipais de educação infantil- CMEIs), sobretudo no que diz respeito à distribuição de recursos humanos e materiais.

A Seme-PMV criou, com base nos dados do censo escolar do ano anterior, uma classificação que diferenciava as unidades de ensino em níveis de complexidade com vistas a superar métodos de gestão baseados na pressão política ou que se baseavam tão somente no número de alunos, turmas e salas dos estabelecimentos de ensino. Propôs-se então uma classificação que agrupasse as unidades escolares por nível de complexidade pedagógica e administrativa. Cada classificação enquadraria a escola com base nas características dos usuários e do prédio escolar.

Essas duas características se desdobrariam, por um lado, nos quantitativos de alunos, turmas, turnos, salas, alunos especiais, níveis de ensino, modalidades de ensino, pavimentos, blocos, laboratórios, área construída e salas de apoio, e por outro, nos dados sobre faixa etária, gênero, etnia, ocupação e trajetória escolar dos alunos.

As principais variáveis que constituíram a tipologia foram àquelas relativas, por um lado, ao prédio escolar e atendimento educacional e, por outro, ao contexto dos usuários. Acreditou-se que essas características extras e intraescolares seriam as mais relevantes para a constituição da classificação das unidades escolares.

os quesitos pontuaram de modo distinto com predominância do peso atribuído ao número de alunos, número de turmas e turnos, número de salas de aula, número de pavimentos e alunos especiais que tiveram peso que variou na contagem entre 05 e 50. As características que envolvem a renda dos moradores dos bairros; a taxa de pretos e pardos entre os alunos matriculados; a escolaridade dos moradores e os índices de violência das regiões onde se localizam as unidades escolares somaram peso de 12 a 175 determinando pontuação que foi somada as pontuações dos outros quesitos. **Essas** características da escola foram definindo em termos relativos seus graus de complexidade³.

O resultado final do acúmulo de pontos das variáveis (intra e extraescolares) atribuídos às escolas gerou, assim, uma tabela de classificação na qual as unidades de ensino foram enquadradas por níveis decrescentes de complexidade de I a XI. Por exemplo, ficaram enquadradas no **Nível I as EMEFs:** Aristóbulo Barbosa Leão, Ceciliano Abel de Almeida, Juscelino K. de Oliveira e Neusa Nunes Gonçalves que eram escolas que funcionavam em três turnos e possuíam mais de 1000 alunos cada. Por outro lado, foram localizadas no **nível XI as EMFes e CMEIs:** Regina Maria Silva, Ronaldo Soares e Ernestina Pessoa, escolas estas muito menores que possuíam menos de 500 alunos funcionavam em apenas dois turnos.

3 Do ponto de vista do prédio escolar e das dimensões do atendimento escolar, os pesos foram assim distribuídos: nº de total de alunos / peso 50, nº de total de alunos especiais (peso 7), nº de total de turmas (peso 10), nº de total de turnos (peso 08), nº de total de salas de aula (peso 05), nº de total de laboratórios, banheiros e auditórios (peso 01, nº de total de Pavimentos (peso 06), nº de total de Espaços anexos (peso 04) e metragem total de área construída (peso 03).

Segundo a minuta de portaria de distribuição de pessoal da Secretária Municipal de Educação-Vitória, 2006 a distribuição ficou assim definida em ordem decrescente de complexidade, conforme FIG 02 e 03.

Classificação das Escolas Municipais de ensino fundamental

UNIDADE DE ENSINO - EMEFs (PONTUAÇÃO TOTAL)	CLASSIFICAÇÃO GERAL
Aristóbulo Barbosa Leão (1322); Ceciliano Abel de Almeida (1365); Juscelino K. de Oliveira (1455) e Neusa Nunes Gonçalves (1434)	Tipologia I
Alvimar Silva (1110); Francisco L. de Aguiar (1143); Marechal M. de Moraes (1131) e Maria Stella de Novaes (1103)	Tipologia III
Eliane R. dos Santos (1003) e Heloisa A. J. de Mattos (1040)	Tipologia IV
Adevalni S. F. de Azevedo (977); Maria José Costa Moraes (942); Mauro Braga (922); Orlandina D'Almeida Lucas (955); Otto Ewald Júnior (925); Padre Anchieta (994); Prezideu Amorim (965) e Rita de Cássia S. Oliveira (979)	Tipologia V
Alberto de Almeida (869); Álvaro de Castro Mattos (879); Anacleto Schneider Lucas (828); Arthur da Costa e Silva (866); Castelo Branco (828); Edna de M. S. Gaudio (887); Elzira Vivacqua dos Santos (856); Izaura Marques da Silva (830); José Lemos de Miranda (815); Marieta Escobar (861); Vercenilio da Silva Pascoal (892); Suzete Cuendet (803); Tancredo de A. Neves (835) e Zilda Andrade (861)	Tipologia VI
Éber Louzada Zippinotti (785); Irmã Jacinta S. de S. Lima (759); Moacyr Avidos (709) e Prof. João Bandeira (743)	Tipologia VII
José Áureo Monjardim (624); São Vicente de Paulo (604) e Escola Experimental de Vitória – UFES (668)	Tipologia VIII
Adão Benezart (520)	Tipologia IX
Lions Vitória Center (459)	Tipologia X

FIG 02 In: In: VITÓRIA, 2005, p. 38.

Podemos observar que a maioria das escolas situou-se entre o tipo III e o tipo VI e que nos extremos ficaram 04 escolas muito grandes situadas em regiões complexas e outras 09 unidades de ensino possuíam dimensões mais tímidas. Este agrupamento já permitiria ao sistema de ensino um tratamento que respeitasse essas especificidades.

Classificação dos Centros Municipais de Educação Infantil

UNIDADE DE ENSINO – CMEIs (PONTUAÇÃO TOTAL)	CLASSIFICAÇÃO GERAL
Rubens Duarte de Albuquerque (1037)	Tipologia IV
Georgina da Trindade Faria (904) e Zilmar Alves de Melo (954)	Tipologia V
Anísio Spinola Teixeira (895); Darcy Castello de Mendonça (848); Darcy Vargas (824); Dr. Pedro Feu Rosa (898); Eldina Maria Soares Braga (819); Gilda de Athayde Ramos (809); Magnólia Dias Miranda Cunha (814) e Reinaldo Ridolfi (823)	Tipologia VI
D. João Batista da Motta e Albuquerque (644); Dr. Denizart Santos (639); Dr. Thomaz Tommasi (616); Jacyntha Ferreira de Souza Simões (661); João Pedro de Aguiar (659); Laurentina Mendonça Corrêa (663); Lídia Rocha Feitosa (606); Luiza Pereira Muniz Corrêa (624); Nelcy da Silva Braga (601); Ocarlina Nunes Andrade (667); Robson José Nassur Peixoto (638); Sinclair Phillips (645); Valdivia da Penha Antunes Rodrigues (623) e Zenaide G. Marcarini Cavalcanti (627)	Tipologia VIII
Ass. São Vicente de Paulo (Menino Jesus) (507); Carlita Corrêa Pereira (513); Cecília Meireles (564); Jacy Alves Fraga (589); Maria Goretti Coutinho Cosme (550); Marlene Orlande Simonetti (555); Rubem Braga (559) e Terezinha Vasconcellos Salvador (526)	Tipologia IX
Ana Maria Chaves Colares (452); Luiz Carlos Grecco (441) e Zélia Viana de Aguiar – Pupileira (479)	Tipologia X
Ernestina Pessoa (360)	Tipologia XI

FIG 03 In: In: VITÓRIA, 2005, p. 39.

Na comparação com as Emefs os Cmeis, obtiveram uma pontuação menor, denotando que se tratam de unidades de ensino que atendem, comparativamente, a número mais reduzido de alunos além de não possuírem turno noturno mesmo estando em áreas mais complexas em termos de pobreza e violência.

Segundo este resultado, as escolas consideradas mais complexas foram aquelas que eram maiores fisicamente (mais salas, mais laboratórios, mais banheiros, mais área e mais pavimentos etc) e que tinham mais alunos, mais turnos e situavam-se em comunidades de mais violentas, com moradores de menor renda e de menor nível escolar dos pais dos alunos. Para essas, portanto, segundo as negociações com os diretores no momento de apresentação da nova metodologia de gestão, seriam obedecidos critérios isonômicos possíveis dentro de cada agrupamento de escolas por complexidade.

Após essa classificação foram reunidos os diretores que se informaram sobre esse processo de organização das escolas em nível de complexidade, seus critérios e seus objetivos. A aceitação foi acima do esperado e os diretores posicionaram-se demonstrando em geral

muito a favor dessa sistemática, sobretudo os gestores das maiores escolas que passaram a perceber que suas especificidades receberiam o devido tratamento da gestão do sistema municipal de ensino.

No documento da tipologia escolar concluía-se de modo bastante otimista que “Os dados constitutivos da tipologia nos permite identificar, classificar e comparar as Unidades Escolares levando em consideração suas mais distintivas idiossincrasias, destacando aquelas que devem merecer atenção especial por parte do poder público (p.46)”. Firmou-se a crença de que “a partir desse conhecimento é possível delinear diagnósticos mais precisos”. Mas no documento foi ressaltado que o conhecimento resultante dessa tipologia não pretende oferecer resultado definitivo e inquestionável, objetiva, tão somente, melhorar, cada vez mais, a elaboração de diagnóstico da educação municipal que permita aos educadores e ao próprio Sistema de Ensino refletir” sobre as necessidades do sistema de ensino (VITÓRIA, 2005, p. 46).

Desdobramentos da tipologia na distribuição dos recursos humanos

Bem diferente dos métodos de gestão da qualidade neoliberais do tipo “topdown” com vistas à redução de custos, a tipologia veio no caminho inverso aumentando o investimento na educação. Sua proposta foi de oferecer uma ferramenta de gestão do sistema municipal de ensino, atualizável e negociável a cada ano, com vistas a superar as formas pouco transparentes e equânimes de negociação escola-sistema-escola para distribuição de recursos. Destacamos aqui a oferta de pessoal para as escolas que no início levava em consideração apenas o número de alunos para a distribuição dos profissionais.

Ao se concluir o processo de classificação estabeleceu-se em discussão com os diretores das escolas que foram reunidos segundo sua tipologia agrupados por nível de complexidade. Passamos aqui a descrever como se deu o processo de distribuição de pessoal, especificamente os coordenadores de turno e Pedagogos para escolas.

Depois das negociações feitas com os diretores agrupados, tendo em vista a complexidade das escolas, considerou-se a necessidade de manter no mínimo um coordenador por turno, observando também a quantidade de pavimentos e número de salas-turmas.

Conforme os resultados, explicitados na FIG 05 incorporados a minuta de portaria a ser expedida como regra do sistema de ensino municipal⁴, a distribuição do pessoal técnico-administrativo (coordenadores ATDs e Pedagogos) ficou assim estabelecido em negociação com os diretores reunidos por tipologia:

Distribuição de ATDs (coordenadores de turno)	
Tipologia	Regra
I	07 ATDs (05 de 30 horas e 02 de 40 horas). Exceto a EMEF CAA que receberá 06 ATDs (04 de 30 horas e 02 de 40 horas) em decorrência da expressiva redução do número de turmas que sofreu para o ano de 2006
III	06 ATDs (04 de 30 horas e 02 de 40 horas) nas unidades escolares que tem ensino noturno e 05 ATDs (04 de 30 horas e 01 de 40 horas) onde só existe o diurno.
IV	05 ATDs (04 de 30 horas e 01 de 40 horas) para as unidades escolares que tem anexo e 04 ATDs (03 de 30 horas e 01 de 40 horas) nas unidades escolares sem anexo.
V e VI	05 ATDs (03 de 30 horas e 02 de 40 horas) para as EMEFs que tenham, ao mesmo tempo, ensino noturno e mais de 800 alunos, e 04 ATDs (03 de 30 horas e 01 de 40 horas) para as unidades escolares que só funcionam no diurno e tenham menos de 800 alunos. No caso das escolas que tenham mais de 800 alunos, mas não possuam noturno, estão previstos 05 ATDs (04 de 30 horas e 01 de 40 horas).
VII	04 ATDs (03 de 30 horas e 01 de 40 horas)
VIII	03 ATDs (02 de 30 horas e 01 de 40 horas).
IX e X	03 ATDs (03 de 30 horas) para as escolas que tenham ensino noturno e 02 ATDs (01 de 30 horas e 01 de 40 horas) para EMEFs sem noturno. Excetua-se o caso atípico da Escola RS que tem apenas um turno para a qual está previsto 01 ATD de 40 horas
Distribuição de Pedagogos	
Tipologia	Regra
I e III	Escolas com horário noturno - 6 pedagogos de 30h ou 2 pedagogos de 40horas e 04 de 30 horas; Escolas sem horário noturno - 5 pedagogos de 30horas.
IV	Escolas sem prédio anexo - 5 pedagogos de 30horas ou 1 pedagogo de 40horas e 4 de 30horas; Escolas com prédio anexo - 6 pedagogos de 30horas ou 1 profissional de 40horas e 5 de 30horas.

4 Tal portaria revogaria a anterior de nº 060 de 22 novembro de 2004 que regulamenta a distribuição dos recursos de pessoal com base em número de alunos, número de turmas e salas.

V	Escolas com noturno e mais de 29 turmas - 6 pedagogos de 30 horas ou 1 de 40 horas e 4 de 30 horas.
VI	Para todas as escolas - 1 pedagogo para cada 6 turmas.
VII	Para todas as escolas - 1 pedagogo para cada 6,5 turmas, sendo que a escola MA optou por ter 3 pedagogos e 1 Assistente Técnico de Direção (coordenador de turno).
VIII e IX	Para todas as escolas - 1 pedagogo para cada 7,3 turmas.
X e XI	Para todas as escolas - 1 pedagogo para cada 5,45 turmas

FIG 05 IN: VITÓRIA (2006)

Para a gestão de Seme, com essa distribuição seria possível hierarquizar as escolas por complexidade sem perder de vista a negociação com os diretores e ao mesmo tempo criar regras que pudessem dar ao processo de distribuição de recursos humanos mais transparência e isonomia entre as escolas.

Inicialmente as escolas assimilaram essa metodologia, mas em seguida alguns diretores cujas escolas ficaram em um nível mais baixos de complexidade começaram a pressionar a secretaria municipal de educação pela mudança dos critérios da tipologia para que suas unidades educativas fossem reclassificadas de modo a receberem, portanto, mais pessoal.

A subsecretária da Seme-PMV para cumprir o que fora negociado elaborou uma minuta de portaria para oficializar a distribuição de pessoal administrativo, técnico e pedagógico. Entretanto, algumas (não todas, principalmente CMEIs) escolas não satisfeitas com os resultados da tipologia escolar começaram a pressionar ora por um reenquadramento na tipologia ou por mais pessoal e, em razão disso, adiou-se a publicação da portaria. Semanas depois, surgiu um recuo da gestão em aplicar a metodologia mesmo após meses de trabalho da equipe técnica e de intensa negociação com os diretores das escolas.

De acordo com os relatos informais à época, a gestão da prefeitura considerou que a metodologia criaria uma progressiva pressão por ampliação de pessoal, o que oneraria em muito o sistema municipal de ensino, tirando das mãos do setor de pessoal e da subsecretarias encarregadas tradicionalmente por fazer esta distribuição o poder de determinar a distribuição dos recursos, sobretudo de pessoal. Desta forma houve uma *démarche* na institucionalização da tipologia escolar, jogando por terra o enorme

esforço empreendido pelos profissionais envolvidos na formulação desta ferramenta de gestão.

A Démarche do segundo mandato

A gestão municipal foi operando com a tipologia para distribuição dos recursos e gestão do sistema municipal de ensino, mas quando não havia recurso disponíveis de pessoal e outros os critérios da tipologia eram relativizados e prevalecia “in off” as formas anteriores de negociação.

Com a virada do primeiro para o segundo mandato sepultou o projeto da tipologia escolar com o argumento de que esta metodologia estava tirando autonomia do sistema de ensino e que agora a gestão se voltaria para implantação de programa de educação em horário integral⁵ para os alunos de maior vulnerabilidade social e que os custos desse processo de classificação oneraria ainda mais a gestão que no seu segundo mandato estava mais preocupada em lançar um novo projeto educacional para o município e dar conta da crise econômica que me 2008 teve sua fase mais aguda.

Uma outra dimensão nesta análise se refere a compreensão apresentada pela equipe gestora de que apesar de reconhecer a relevância do projeto e a coragem de pensar um caminho mais criterioso para definir quantitativo de pessoal nas escolas e CMEIS avaliaram que a tipologia não daria conta de todas as demandas (pelos motivos já elencados) e o Programa de Educação em Tempo Integral não sobreviveria na escola, se fosse constituído somente pelo quadro do magistério. Daí o desafio para manter com qualidade o PETI como uma política de ação articulada.

Em documento publicado no site da PMV sobre a execução do orçamento participativo o prefeito João Coser admite a crise financeira do poder público municipal, segundo ele:

A crise econômica mundial impactou todos os municípios brasileiros. Em 2009, Vitória teve uma perda de receita da ordem de 230 milhões de reais. Esse impacto foi extremamente grave porque nós estávamos com

5

Sobre o programa de educação integral ver ARAÚJO e CRAVO (2010) e ARAÚJO (2011).

um projeto muito arrojado, em alta velocidade. Foi necessário reduzir despesas de custeio, reprogramar o plano de obras, reduzir o ritmo de algumas obras, paralisar outras e, com isto, atrasamos a execução do plano de investimentos definido no Orçamento Participativo (VITÓRIA **Orçamento participativo: entrevista com o prefeito João Coser** Disponível em: <http://hotsites.vitoria.es.gov.br/opindex.php?entrevista-com-o-prefeito-joao-coser.pdf> << acesso em 20/3/2014 13:38>>).

Tal situação e a forma como ela foi enfrentada articulou-se com um maior afastamento da gestão em relação ao movimento dos trabalhadores da educação. Várias greves e protestos contra a gestão ocorreram e justificado por uma crise financeira e sob o pretexto de fazer grandes investimentos em obras além da implantação da educação integral, a administração optou por não implantar a tipologia escolar.

Além da educação integral, também foi implantado no final da gestão um sistema informatizado de gestão das informações educacionais do sistema municipal de ensino. No início do segundo mandato do governo Coser (2009) a questão do sistema de gestão continuava como ponto de pauta e a Gerência de Tecnologias Educacionais (GTE) juntamente com a Coordenação Técnica de Estatística e Fluxo Escolar em diálogo com a Subsecretaria de Tecnologias da Informação (SubTI) do Município consideraram a possibilidade de desenvolver o sistema sem contratação de serviço terceirizado. Nesse período, a equipe de técnicos e analistas da SubTI, mesmo que reduzida, já contava com profissionais efetivos, contratados via concurso público, demandado pela Seme que contribuíram no processo de desenvolvimento do Sistema.

Assim, inicia-se um novo movimento para o desenvolvimento do sistema partindo de sugestões e recomendações da Secretaria Municipal de Educação (Seme), dos diretores das unidades de ensino, de professores e demais profissionais da área. O sistema foi construído em parceria com a Subsecretaria de Tecnologia da Informação, atendendo a realidade das Escolas da rede municipal de ensino de Vitória.

Implementado em 2010, por meio de um projeto piloto na Emef Adevalni Sysesmundo, o sistema foi testado, ajustado e reconhecida sua contribuição como parte da tecnologia de planejamento e de gestão para sistemas municipais de ensino. A primeira demanda, para

além do projeto piloto, foi a realização da re-matrícula on-line, com a participação de 751 pais e responsáveis. Em seguida o sistema foi ampliado para outras 14 escolas municipais de ensino fundamental, beneficiando cerca de 10 mil alunos.

O sistema foi apresentado com a seguinte finalidade:

Art. 10. (...) – SGE como ferramenta gerencial da Rede Pública Municipal de Ensino, com a finalidade de otimizar a administração escolar quanto à execução, ao acompanhamento e ao controle da atividade-fim das Unidades Municipais de Ensino e atualizar, em tempo real, a base de dados gerenciais da Secretaria Municipal de Educação, visando, principalmente a: - fortalecer controle no as informações âmbito acadêmico existentes, do aluno e unificando os procedimentos informatizando a emissão de dos documentos escolares (...). [Atos Oficiais publicados em 11/09/2012 em www.vitoria.es.gov.br. Acessado em 20 de maio de 2012].

A partir do ano de 2012, mais 15 novas escolas estão utilizando o Sistema de Gestão Escolar e em 2013 a previsão é contemplar todas as EMEFs. Vale destacar que o projeto de formação para os usuários do sistema acontece desde o projeto piloto. Por ser uma demanda recorrente a formação para 2013 foi inserida no plano geral de formação da Seme como forma de garantir a participação de um número significativo de profissionais que utilizam o sistema.

Assim junto à implementação do SGE surgem os desafios, muitos deles ligados a ranços como a resistência ao uso das tecnologias, pouca familiaridade com os recursos tecnológicos e também a questões relativas à infraestrutura de rede de internet dentre tantas outras questões. Esses são desafios que têm sido vencidos com projetos de rede Wifi e de tecnologias móveis, mas implementar novas metodologias de gestão requer planejamento e investimento de recursos em um percurso contínuo garantindo a manutenção e evolução do sistema.

De todo modo, em vias de concluir o segundo mandato, apesar dos avanços e recuos em relação às formas de gestão e as escolhas políticas em relação aos investimentos públicos em educação, a educação do município ainda permite vislumbrar uma perspectiva positiva em termos dos dados educacionais.

No segundo mandato da gestão Coser (2008-2012), a PMV avançou bastante na gestão pública da educação, mas ainda segue sem ter um sistema eficaz e transparente como a tipologia escolar capaz de organizar e negociar os processos de provimento de recursos às unidades escolares. Mesmo que tenha inovado na gestão por território com base na metodologia das câmaras territoriais por meio das quais integrou os vários equipamentos públicos ligados aos vários setores de serviços prestados pela prefeitura, ainda permanece a vigência do uso de critérios amadores para gerir o sistema de ensino que por vezes guiam-se apenas por alguns indicadores como nº de alunos, turmas, salas etc. Tal prática faz com que uma rede de ensino que as 98 unidades escolares (52 escolas de ensino fundamental e 46 centros municipais de educação infantil) que atendem a 45 139 alunos (29.843 alunos no ensino fundamental e 15.296 na educação infantil) tenha um dos maiores custo-aluno-ano do Brasil e esteja numa condição desproporcional com o seu gasto educacional anual per capita em termos do IDEB nacional.

De acordo com a PMV, para o ano de 2010 o gasto educacional por aluno da educação básica foi de R\$ 5.122,78 em ter os 10 maiores do país e o IDEB entre o 30ª e 40ª posição do país (Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação – SIOPE. Elaboração: Gerência de Informações Municipais - SEGES/PMV para a educação, habitação, saúde e assistência social. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2009 coloca o desempenho escolar da capital capixaba acima da média nacional, atingindo a média de 5,3 contra 4,6 do país, para os anos iniciais (http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_area/educacao/custo/cus_5.4.asp).

O fato é que nos dois mandatos de Coser (2004-2008/2009-2012), o governo municipal amargou algumas greves dos servidores municipais da educação que apesar de terem o mais bem estruturado plano de carreira⁶ para o magistério entre os municípios capixabas

6 Decreto 14682/2010 - PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS - Regulamenta a Lei nº 6.754, de 16 de novembro de 2006, que instituiu o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do Servidor do Magistério Público do Município de Vitória. - Avaliação Periódica de Desempenho e a Evolução da Qualificação. Incluído § 11 no Art. 15 pelo Decreto nº 14.716/10.

bem como o melhor salário médio da educação do Espírito Santo, o que demonstra uma enorme incapacidade da gestão em corresponder às expectativas dos trabalhadores da educação do município.

Conclusão

Pensar o uso das tecnologias como fator de interferência nas tipologias escolares do município de Vitória ainda é algo pouco explorado, pelo menos é o que temos percebido ao acompanhar nos últimos 09 (nove) anos as discussões na Secretaria de Educação sobre esse tema. Por outro lado, não podemos negar que essa interferência esteja presente seja na demanda trazida pela escola no que tange ao aumento de pessoal para o manejo dessas ferramentas, seja no esforço da Seme Central em possibilitar uma agilidade dos serviços prestados pela escola, tanto na organização do trabalho pedagógico, quanto na gestão administrativa. O que talvez possa diminuir as contratações e redistribuição de tarefas escolares em um período de médio prazo.

A gestão do sistema público de ensino deve orientar-se por decisões que busquem permanentemente aperfeiçoar a ação pedagógica do sistema educativo, razão pela qual é necessária que tais decisões se baseiem no conhecimento mais profundo sobre sua realidade. Para tanto é fundamental diferenciar, conceitualmente, conhecimento, informação e dados. Os dados dizem respeito às partes mais microscópicas e fragmentárias de uma realidade e as informações, por sua vez, estão mais ligadas aos elementos mais globais e sistêmicos dessa mesma realidade. Já o conhecimento situa-se num nível maior de abstração e compreensão dessa mesma realidade, o que possibilita uma visão de seu próprio movimento histórico e político. O conhecimento resultante do uso das TICs não oferece resultados definitivos e inquestionáveis e estão submetidos à lógica política e os interesses em jogo.

Depois de amargar um final de gestão com intensa desaprovação entre os trabalhadores da educação a secretaria de educação em cooperação com outros setores ligados as tecnologias da informação no apagar das luzes de seu governo conseguiu implantar um sistema de gestão escolar.

Desta vez, o objetivo do sistema de gestão informatizado não era o de garantir a distribuição de recursos, mas dar acesso aos resultados e dados da educação no município.

Reconheceu-se que a gestão escolar passa também pela equiparação das escolas com sistema que possa fornecer uma base de informações com vistas a conhecer a gestão escolar, acompanhá-la e avaliá-la, além de informar à comunidade os resultados obtidos nas avaliações oficiais dos principais indicadores educacionais.

Neste trabalho, buscou-se problematizar as mediações e contradições que permeiam a implantação de metodologias que mesmo aumentando a isonomia e a transparência da gestão de um sistema de ensino está sujeita ao jogo dos interesses políticos baseada em valores arcaicos e métodos obsoletos de gestão do sistema municipal de ensino.

Referências

ARAÚJO, V. C. e CRAVO, T. B. **Educação em tempo integral**. In: VITÓRIA REVISTA DA PREFEITURA DE VITÓRIA ANO I, N. 01, P 71 / 73, DEZEMBRO 2010

ARAÚJO, V. C. **A cidade como espaço público de educação e de afirmação da cidadania: a experiência de Vitória/ES**, Brasil IN: RBP AE – v.27, n.1, p. 135-148, jan./abr. 2011, p. 143.

BRASIL **A média do municipal do IDEB** Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/municipios> <<acesso em 11/11/2012>>.

VITÓRIA **Tipologia Escolar do Sistema Municipal de Ensino** Secretaria Municipal de Educação (Assessoria do Gabinete / Núcleo de Planejamento Setorial e Estatística), Vitória, 2005.

_____ **Orçamento participativo: entrevista com o prefeito João Coser** Disponível em: <http://photosites.vitoria.es.gov.br/opindex.phpentrevista-com-o-prefeito-joao-coser.pdf> << acesso em 20/3/2014 13:38>>.

_____ **Vitória em dados** Disponível em: http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_area/educacao/matriculas/matric_003.asp << acesso em 11/11/2012>>.

Vitória **SAEB e Censo Escolar 2009** Disponível em: http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_area/educacao/ideb/ideb_001.asp <<acesso em 12/11/12>>

Vitória **Minuta de portaria de distribuição de pessoal técnico – administrativo** Seme-PMV, 2006.

VITÓRIA **Decreto 14682/2010 - PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS - Regulamenta a Lei nº 6.754, de 16 de novembro de 2006**, Atos oficiais publicados em 11/11/2006. Disponível em: www.vitoria.es.gov.br <<. Acesso em 20 de maio de 2012>>.

VITÓRIA **portaria de nº 060 de 22 novembro de 2004** regulamentação da distribuição dos recursos de pessoal Atos Oficiais publicados em 22/11/2004. Disponível em: www.vitoria.es.gov.br <<. Acesso em 20 de maio de 2012>>.

A EDUCAÇÃO AMBIENTAL CRÍTICA COMO EIXO ARTICULADOR DE POLÍTICA PÚBLICA VIA GESTÃO PARTICIPATIVA

Maria das Graças Ferreira Lobino¹

Contextualizando a gestão democrática

A autêntica democratização das sociedades, tanto no que se refere às relações de saber quanto o poder, tem por epicentro a democracia participativa (e seus corolários) em contraponto a democracia representativa das ideologias liberais. No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, a democratização torna-se um discurso recorrente no âmbito das políticas públicas, tanto quanto em teses e dissertações acadêmicas acompanhadas de conferências, fóruns, deliberações e tratados conquanto pouco se traduza em práticas sociais transformadoras.

A História nos informa que a partir da década de 70 do século passado, as transições dos regimes autoritários para democráticos se tornaram um grande fenômeno político no cenário mundial. A começar pela Europa através Portugal, Grécia e Espanha, estendeu-se

1 Doutora em educação. Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho/ SECTTI, pertence ao Grupo de Pesquisa em Educação Científica e Movimento CTSA/IFES. e-mail: mgflobino@yahoo.com.br Membro do GEPEC/IFES. Representante da CIEA/ES no Órgão Gestor Estadual de EA como presidente. Coordenadora e mentora do projeto Alfabetização Científica no marco da Sustentabilidade pela SECTTI/IFES/PMV. É mestre em Educação, Especialista em Altas habilidades pela UFES e doutora pela UAA. Foi professora /pesquisadora nos cursos de Especialização de Educação do Campo PPGE/UFES e pela Escola de Gestores. Professora em IES privadas entre 2000-2012. Foi docente em Ensino de Ciências Naturais na Educação Básica nas redes Estadual e municipal de Vitória. Conselheira do Conselho Estadual de Educação (CEE-ES), do COMEV e suplente do FUNDEB/Nacional. É membro da CIEA-ES pelo movimento popular e social. Autora dos livros *Plantando conhecimento, colhendo cidadania: plantas medicinais, uma experiência transdisciplinar*, 3^{ed.} e *A práxis ambiental educativa – diálogo entre diferentes saberes*, 2^{ed.}. Publicou e publica artigos e ensaios em revistas acadêmico-científicas e anais em congressos locais, regionais e internacionais articulando saúde, meio ambiente e educação. É membro do Centro Latinoamericano de Integración y Cooperación.

pela América Latina e Leste Asiático, nos anos 80 e pela Europa Oriental com a queda dos governos comunistas no final da década de 80 e início dos anos 90. Todos esses movimentos nas mais variadas regiões, em que pese suas diferenças específicas, têm em comum o fato a restauração democrática. O fato da mesma nunca ter se consolidado efetivamente fez com que Weffort (1992) as identificasse como tais regimes emergentes como *novas democracias*. Ele argumenta que suas construções ocorreram em condições na qual foi impossível fazer a transição sem a completa eliminação do passado autoritário resultando, em razão disso, em “formas institucionais peculiares” enfatizando mais a delegação do que a representação (ou a participação).

Quanto ao Brasil, vale registrar a análise de Michel Debrun (1983) que considera os eixos fundantes da política brasileira não mudaram substancialmente, desde a independência ocorrida em 1922. Segundo esse pesquisador existe um misto de conciliação, autoritarismo mobilizador/desmobilizador e liberalismo. Embora constate esse fenômeno, Debrun, reconhece que a sociedade é socialmente construída e enfatiza que se trata de um evento datado, não eterno, decorrente da configuração das relações sociais, econômicas, políticas e que por não ser *a-histórico* pode e deve ser superado.

Observa-se no universo educacional que a “nova democracia”, identificada por Weffort, se presentifica na gestão democrática da escola brasileira que pode ser esquematicamente expressa em dois movimentos: a) através da organização curricular dos saberes/fazeres escolares; e, b) através do funcionamento do conselho de escola. Neste contexto, é emblemático o fato de que embora os incisos I e II do art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96, estabeleça a *participação dos educadores na elaboração do projeto político pedagógico da escola* e a *participação da comunidade escolar e local nos conselhos de escola ou equivalentes*, o que legalmente formaliza a prática da participação democrática, porém esta pouco se traduz em prática social sendo profundamente passiva ou mesmo civilmente desconhecida, embora essa condição seja historicamente plenamente identificável. (CURY, 2002).

Primeiro pelos reconhecidos centralismo e autoritarismo alimentados pelo velho patrimonialismo de Estado representado pelos atos institucionais e os decretos-leis que eram formas corrompidas de

gestão que se baseava no controle do “vigiar e punir” e nos comandos verticais “neutros” que resultariam em reações de temor, obediência cega e dever irrestrito suplantando o diálogo, o respeito e o direito; segundo porque os espaços acadêmicos de formação das licenciaturas e dos bacharelados eram (e ainda o são!) fragmentários e alienantes mantendo o predomínio da *ratio técnica* em detrimento da *ratio política*. Ambas contribuem para que a escola se torne um arremedo do modelo produtivo segundo o receituário da teoria do capital humano que limita o papel do docente na estrutura organizacional da instituição e ratifica a divisão social do trabalho, onde “o *especialista planeja e o professor executa*”, promovendo, assim, a intensificação da hierarquização e imprimindo um exacerbado valor às relações verticais dificultando as manifestações coletivas, criativas e singulares no interior da escola. (LOBINO, 1999). No cotidiano escolar esse desequilíbrio (intencional porque ideologicamente, político e culturalmente, imposto) dificulta a ocupação do magistério (e da comunidade como um todo) nos espaços coletivos da instituição no que diz respeito ao efetivo exercício da democracia participativa retratado na “abdicação” do protagonismo docente e na participação da comunidade local, e de forma especial os pais dos educandos. Abdicação que se exprime, fundamentalmente, na *gestão democrática das relações de saber*, traduzidas na construção do Projeto Político Pedagógico bem como na participação nos conselhos escolares que na gestão democrática autêntica deve se constituir em *conselhos participativos* mais sólidos que nos atuais.

Neste complexo cenário contemporâneo se questiona: qual seria a nova centralidade do processo educacional? O foco deve ser numa centralidade que privilegie as relações entre os sujeitos sociais, o contexto e a produção do conhecimento. Nesta perspectiva urge a necessidade de problematização e compreensão da complexidade do processo educativo que é a de articular os saberes acadêmicos/escolares com os “não saberes” (ou “saberes de direito e de fato”) aos da coletividade, ou seja, estabelecer diálogo entre a comunidade chamada científica e a comunidade local e do território vivido².

2 Há de se considerar que com a conurbação e a metropolização dos territórios esta questão precisa ser considerada à luz das demandas múltiplas que daí advêm como é o caso do território da chamada Grande Vitória.

O processo de construção de um novo cenário, exigirá a desinstalação de “lugares pré-estabelecidos” de saberes historicamente demarcados e que neste sentido o fazer solitário docente vai necessitar se articular na dimensão ampla do fazer educativo, isto é, para além de sua área específica o que, em outras palavras, significa dizer que é necessário e até mesmo imprescindível problematizar a cultura escolanovista, ou seja, de que o processo educativo é tarefa única e restrita a professores e especialistas. Aliás, este é um dos motivos de resistência da aceitação da participação de pais e comunidade no processo de gestão escolar e, principalmente, na gestão do conhecimento. Pesquisadores como Paro ((2001, 2008); Abigail (2001) e outros, indicam que essa participação, via de regra, tem se reduzido à comprovação na prestação de contas de verbas advindas dos órgãos públicos ou em captar recursos ou em programas de voluntariado como os “amigos da escola”. Estas ações resultam em negação da responsabilidade do Poder Público com a educação pública e a transferência deliberada para o mercado como prescreve os manuais do neoliberalismo ao que só se contrapõe com a radicalização da democracia via a efetiva participação ativa de toda coletividade³.

A Educação Ambiental (EA)

Na outra vertente da nossa análise cabe avaliar a questão da Educação Ambiental. O primeiro ponto é que o movimento ambientalista, por não ter nascido no âmbito da educação formal, faz com que ainda hoje haja prevalência da Educação Ambiental no âmbito da educação não formal. Acrescente-se a isso a maciça presença de biólogos nesse movimento o que contribui, evidentemente, para a recorrência do caráter biologicista e conservacionista que desconsidera as questões político-econômicas contidas na complexidade ambiental. O que aqui se quer ressaltar é que ao relegar

³ Moscon (2000) afirma que dentre a gama de propostas para autonomia da escola, duas se destacam: a primeira ligada à visão mais operacional e administrativa e a segunda que tem como ponto de partida a democratização da educação e se assenta na educação popular. As primeiras constituem mecanismos sutis engendrados pelo Estado para desviar o funcionamento dos conselhos das questões político-pedagógico para o administrativo-financeiro fato confirmado por meio de pesquisas publicadas pela ANPAE.

as relações e práticas socioambientais a vertente bióloga, unilateralmente considerada, acaba por não enfrentar as questões de fundo que estão no epicentro da EA, tais como: a relação dialética sociedade-natureza, a desigualdade, a justiça e a exclusão social ou o consumismo desenfreado. Por conseguinte, trazer a EA para a educação formal não é suficiente se não for revisto os pressupostos paradigmáticos através dos quais ela será trabalhada nesse espaço.

Pesquisa do INEP (2004) informa que cerca de 94% das escolas brasileiras praticam EA. Isso é consequência da mobilização da sociedade, em especial após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Rio 92), bem como a difusão oficial dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) de 1997. Entretanto, o pesquisador Guimarães (2004) adverte que:

Todas as atividades de EA ... tem-se dado através de projetos pontuais e extracurriculares, por iniciativa de professores e/ou direções de cada escola, caracterizando uma dinâmica voluntarista e periférica ao sistema escolar.

Esta situação também é confirmada por Cavalcante (2006) indicando que:

(...) o problema da abordagem transversal [indicado pelos PCN's], para o discurso oficial, é que pressupõe o desejo da escola ou do educador em discutir problemáticas sociais, o que significa que o trabalho com tais questões longe de ser sistematicamente e formalmente no contexto das disciplinas e planejamento escolar, sua importância é episódica e eventual.

Constata-se que a situação é gravíssima pelo fato da vertente conservacionista ser a mais recorrente nas práticas de Educação Ambiental contribuindo mais para a reprodução do que para transformação social. Além do que as práticas e pesquisas em EA, historicamente, são majoritárias *fora* do campo da educação formal e quando inseridas na formalidade nem sempre correspondem ao que se espera de uma autêntica prática pedagógica. Loureiro & Lima em Fundamentos, reflexões e experiências em educação ambiental (2006) advertem para o fato de que:

ao desenvolver em suas pesquisas, os professores raramente buscam seus referenciais no campo da Educação stricto sensu, o que faz com que, muitas vezes, não sejam levadas em conta as especificidades da escola, definidas por seus objetivos, características da profissão docente, espaço físico, clientela e políticas públicas.

Aceitando o que acima é dito, entende-se que a EA deve constituir-se a partir de um enfoque participativo e democrático, compreendendo que o ato educativo é processual, contínuo e permanente, alicerçando uma concepção de ambiente, de vida, como totalidade que considere a relação natureza/sociedade/sujeitos sociais como uma unidade dialética reafirmando, assim, a possibilidade de que uma EA crítica, emancipatória e transformadora⁴ inscrita no escopo das concepções críticas que, no Brasil, são nomeadas de pedagogia libertária, libertadora e crítico-social dos conteúdos. É esta concepção que deve alicerçar a base filosófica dos Projetos Políticos Pedagógicos construídos coletivamente e ser seu fio condutor. Lobino (2004) — concordando com Tomazello (2001) e outros — atestam que as temáticas transversais é que deveriam ser os princípios estruturadores do currículo sendo que as diferentes áreas do conhecimento é que deveriam dar suporte à EA Crítica como epicentro e mote dessa transversalidade.

Gestão democrática como possibilidade de consolidação de uma EA Crítica

Pesquisadores como Leff (2002), Layrargues (2004) e Loureiro (2003, 2005, 2006), e outros, conscientes da complexidade da questão ambiental entendem que a EA transcende os aspectos da ecologia naturalista para orbitar na esfera política ideológica. A crise é civilizacional, segundo Leff, e se manifesta no questionamento da concentração do poder do Estado e do mercado e nas reivindicações por cidadania, democracia, equidade, justiça, participação e autonomia.

Este cenário, aliado à compreensão de que a educação é determinante na inculcação ideológica, portanto alicerça pressupostos

4 Doravante o uso da expressão “EA Crítica” seguida de adjetivos como “emancipadora”, transformadora” será grafada tão somente como “EA Crítica”.

existenciais e normativos, põe em relevo a extrema urgência/emergência de priorizar as relações político-econômicas e socioculturais na *práxis pedagógica* da Educação Ambiental Crítica nos sistemas formais de ensino com desdobramentos no território e vice-versa. Para tanto se impõe à construção de um outro consenso, ou seja, a constituição de uma cultura contra hegemônica partindo do rescaldo marginalizado, silenciado e pouco utilizado *princípio da comunidade (ou do território)* entendido como o conjunto de pessoas (“*homo socius*”) organizadas num todo que manifesta algum traço de união compartilhando um legado cultural-histórico considerado comum. Traduzidos nas dimensões da isonomia, equidade social e da solidariedade⁵.

Neste contexto, (LOBINO, 2004) _ traz consigo a figura do *ecoprofessor*⁶ - como um intelectual orgânico a serviço da vida no âmbito pedagogia revolucionária estreitamente vinculada à Teoria Crítica.

Os pressupostos da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) traduzidos na Lei 9.597/99 traz a perspectiva do território sustentável. Sem dúvida, o mote desta reconstrução só pode ser a escola por ser ela o *locus* privilegiado de disseminação ideológica que é, segundo Gramsci (1987), um “*instrumento para elaborar intelectuais de diversos níveis*”.

A cultura contra hegemônica problematiza dialeticamente a realidade social como ponto de partida e ponto de chegada pode acionar cumplicidades para além dos seus muros reconhecendo (e “fazendo seus”) os saberes popular-coletivos dando amplitude à democratização do saber. Neste contexto, os conselhos de escola - frutos da esfera instituinte e do poder civil - são espaços a serem ocupados recuperando, *com eles e por eles*, a dimensão da participação como essencial no resgate da escola pública como direito cidadão. Soma-se a isso a inserção dos diferentes saberes e vivências na construção de bases histórico-críticas na formulação do Projeto

5 Na esfera jurídica deve primar pelos princípios democráticos da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Cury, 2002, p. 167).

6 *Ecoprofessor* é um neologismo criado e utilizado por Lobino (2001) para designar do coente “que pensa planetariamente e age localmente”, além de ser um intelectual orgânico a serviço da vida.

Político Pedagógico articulando os fundamentos acadêmicos/escolares aos “não saberes” (ou “saberes seculares”) da coletividade estabelecendo, assim, o diálogo entre as comunidades que a constituem. Cabe lembrar que Loureiro (2005), destaca entre os principais elementos da EA Crítica “o envolvimento dos diferentes grupos sociais que compõem determinada instituição ou ambiente (escola, comunidade, unidade de conservação, empresa, sindicato, família, etc.) em todas as etapas de um projeto, programa ou ação”.

Essa mudança paradigmática forjada na constituição dos colegiados representativos e participativos dos diferentes segmentos escolares, na democratização dos múltiplos saberes inaugura o paradigma da prática social em uma instância plural e deliberativa concebida como processo de construção coletiva e socialização dos conhecimentos reconhecendo, enfim, que há tantas formas válidas de saber quantas as práticas sociais que as geram e sustentam. A “ocupação destes espaços” e a “desinstalação de lugares preestabelecidos” requerem, por conseguinte, repensar as funções de uma educação centralizadora e racionalista e apontar para a descentralização democrática na qual a sociedade civil assume - jurídica, histórica e ontologicamente - como seu o que o é de fato e de direito e detêm, por meio dela, o controle social do poder estatal consolidando, na prática dessa vivência participativa, a gestão democrática como *ethos* da EA Crítica sustentado no engendramento da *práxis* instituinte, isto é, das organizações de pais, das associações de moradores e dos centros comunitários onde as escolas se situam. Esses pilares originam uma “nova cultura” a ser conquistada e vivenciada⁷.⁹

7 Para Gramsci, “nova cultura” é construída em processo contra hegemônico para substituição da cultura burguesa forjada na ideologia liberal. Sua construção não seria privilégio de sábios intelectuais, mas um processo político no qual todas as pessoas independentes de instrução, etnia, gênero, sexualidade, religião, constituídas numa classe comum de expropriados e exploradas engajadas na *práxis social participativa*, crítica e transformadora. Para tanto, Gramsci também preconiza o estabelecimento da escola criadora que realizaria muito mais que um processo de amadurecimento intelectual, mas também consistiria em um método investigativo na busca de “verdades novas”, calcadas na filosofia da *práxis*, que se constituiriam uma “nova cultura” o que nos remete diretamente ao que podemos chamar de *investigação-militante*.

Neste contexto, não seria imprudente afirmar que, embora a EA Crítica e a gestão democrática plena não tenham nenhum caráter messiânico, podem dinamizar e impulsionar a construção coletiva de currículos problematizando dialeticamente a realidade vivida possibilitando, conforme Santos (2000), a proposição da subversão da hegemonia vigente de um conhecimento regulação para um conhecimento emancipação que faça sentido para aprendizes e mestres gerando conhecimento prudente para um a vida docente.

REFERÊNCIAS

- ABICAIL, C. A. Organização dos sistemas de ensino. Brasília: CNTE. **Revista a Educação**. 2001. n.5, p.20-26.
- BRASIL, Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e as bases da educação nacional**. Comissão de Educação da Assembleia Legislativa, Espírito Santo, 1998.
- _____. Ministério da Educação. **Diretrizes curriculares para a educação básica**. Brasília: CNE/CEB, 1999.
- _____. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais**. Brasília, 1997.
- CAVALCANTE, L. O. H. A pedagogia radical de Henry Giroux e a educação crítica - rumo a uma ambientalização da pedagogia. In: Paz, R. J. (Org.). **Fundamentos, reflexões e experiências em educação ambiental**. João Pessoa: Ed. Universitária, 2006.
- CURY, C.R.J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. São Bernardo do Campo. v. 18, n. 2, jul/dez 2002.
- DEBRUN, M. **A conciliação e outras estratégias**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- LAYRARGUES, P. P. (org.) **Identidades da Educação ambiental brasileira**. Brasília: MMA, 2004.
- LEFF, E. **Saber Ambiental** - sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis- RJ: Vozes/PNUMA, 2001.

LOBINO, M. G. F. **Influências liberal/ pragmatistas na educação brasileira: uma análise histórico-filosófica.** Pró-Discendente, UFES, Vitória, v. 5, n. 3, p. 32-51, set./dez, 1999.

_____. **Plantando conhecimento, colhendo cidadania:** plantas medicinais, uma experiência transdisciplinar. 2 ed. Vitória: Bios, 2004.

_____. **A práxis ambiental educativa: diálogo entre diferentes saberes.** Vitória: Edufes, 2007.

LOUREIRO, C. B. F. & LIMA, A educação ambiental e a escola: uma tentativa de reconciliação. In: J. G. S PAZ, R. J. (org.). **Fundamentos, reflexões e experiências em educação ambiental.** João Pessoa: Ed. Universitária, 2006.

_____. **Trajetória e fundamentos da educação ambiental.** São Paulo: Cortez, 2005.

MOSCON, E.A.O. O discurso da autonomia na reforma educacional dos anos 90. **Cadernos de Política e Administração da Educação.** Ano II, n.4 jul/dez. Vitória, 2000.

PARO, V. Escritos sobre Educação. São Paulo: Xamã, 2001.

SANTOS, B. S. **A crítica da razão indolente:** contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

TOMAZELLO, M. G. Parâmetros Curriculares Nacionais e Educação Ambiental: Educação para a cidadania? **Educação: Teoria e prática.** Rio Claro, v.9, n.16, 2001.

WEFFORT, F. **Qual democracia.** São Paulo: Cia das letras 1997.

Ao ingressar na segunda década do terceiro milênio e passados 30 anos desde a promulgação da Constituição de 1988, a Constituição Cidadã como foi denominada pelo então presidente do Congresso Constituinte, o deputado Ulisses Guimarães, ainda não temos garantido na prática a universalização dos direitos sociais nela previstos que no seu artigo 6º, afirma:

“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

Apesar dos inúmeros retrocessos na pauta política reacionária exposta nos protestos de 2013 e que pretendem impor uma escola “sem” partido, propostas como a de educação libertadora de Paulo Freire seguem mais do que nunca a reafirmar a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas[...]; valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira [...]; gestão democrática do ensino público [...]” previstos na Constituição cidadã de 1988.

Nesse contexto, a obra que entregamos à análise de todos/as pretende ancorar reflexões que visem garantir que os acúmulos no que respeita o direito a educação como política do Estado brasileiro seja fortalecida. “Educação, direito de todos e dever do Estado”. O foco dos debates aqui desenvolvidos é a gestão da educação básica e, mais especificamente, os processos de decisão e de coordenação das políticas educacionais que envolvem desde órgãos centrais dos sistemas de ensino – conselhos, secretarias, casas legislativas que impactam e/ou determinam os trabalhos no “chão da escola”. É o que justifica a presente obra cujo esforço coletivo se apresenta a leitura e ao debate com você, caro/a leitor/a.



escola de gestores
da educação básica



Lagebes

Laboratório de Gestão da
Educação Básica do Espírito Santo

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA



Pedro & João
editores

ISBN. 978-85-7993-641-8



9 788579 936418