

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA

APRENDENDO A MARCHAR: OS DESAFIOS DA GESTÃO
MUNICIPAL DO ENSINO FUNDAMENTAL E DA SUPERAÇÃO
DO “ANALFABETISMO ESCOLAR”

MAURÍCIO HOLANDA MAIA

FORTALEZA
ABRIL DE 2006

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA

APRENDENDO A MARCHAR: OS DESAFIOS DA GESTÃO
MUNICIPAL DO ENSINO FUNDAMENTAL E DA SUPERAÇÃO
DO "ANALFABETISMO ESCOLAR"

MAURÍCIO HOLANDA MAIA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Educação Brasileira da Universidade Federal do
do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do
título de Doutor em Educação, sob orientação da
Prof.^a Dr.^a Sofia Lerche Vieira

FORTALEZA
2006

MAURICIO HOLANDA MAIA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO
EM EDUCAÇÃO

**APRENDENDO A MARCHAR: OS DESAFIOS DA GESTÃO
MUNICIPAL DO ENSINO FUNDAMENTAL E DA SUPERAÇÃO
DO “ANALFABETISMO ESCOLAR”**

Data da aprovação: ___ de _____ de 2006

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Sofia Lerche Vieira
Universidade Federal do Ceará
Universidade Estadual do Ceará
Presidente

Prof. Dr. André Haguette
Universidade Federal do Ceará
1o. Examinador

Prof. Dr. Jacques Therrien
Universidade Federal do Ceará
2o. Examinador

Prof.^a Dr.^a Janete Azevedo Lins
Universidade Federal de Pernambuco
3a. Examinadora

Prof. Dr. Horácio Frota
Universidade Estadual do Ceará
4o. Examinador

Dedico

Ao meu pai, Jesus Felício Maia, menino nordestino nos 20, camponês nos 30, soldado da borracha nos 40, operário nos 50 e 60. Em sua e nossa biografia, a história das transformações por que passou a sociedade brasileira.

A minha mãe, Raimunda Holanda Nunes Maia, sertaneja que nos trouxe do interior pra capital, consciente de assim poder nos legar o estudo, a “única herança do pobre”.

Aos meus irmãos, Lúcia, Jesualdo e Lourdinha, que sabem o significado das palavras peleja, educação e aprendizado.

A um melhor futuro para as crianças brasileiras. Que no alvorecer de um novo milênio possam crescer fortes e felizes junto com o broto da democracia cultivado neste solo.

À memória de Stella Napolini, fiel jardineira de infâncias e sonhos.

À memória de Gorete Melo, incansável na busca (mesmo dolorida) da verdade.

À memória de Eudes Veras, exemplo de competência e integridade no serviço à educação pública.

AGRADECIMENTOS

Ao **Mestre Superior**, força que nos alenta e nos ensina.

A **Dora** (minha Auxiliadora), que faz minha vida mais fácil e mais feliz e aos nossos filhos amados: **Miguel e Flora**.

A **Márcia Campos, Pádua Campos, Tânia Batista e Irenice Campos**, amigos de primeira e de todas as horas.

Ao professor **Edgar Linhares Lima**, inteligência que me impressiona, generosidade que me comove, exemplo que me inspira.

A **Izolda Cela, Conceição Ávila, Joan Edesson, Rosana, Kátia, Luiza, Iracema, Sônia, Conceição Viana, Aurélio, Afrânio, Angélica, Anita, Bill, Delisinha, (Seu) Didi, Diogo, Elisabeth, Freire, Iara, Lucia, Malu, Milvia, Regina**, colaboradores da Secretaria de Educação de Sobral, sempre prontos a auxiliar; companheiros, em Sobral, do empreendimento de construir um mundo melhor.

Aos diretores das escolas municipais de Sobral, **Adorilene, Adriana, Amaury, Ana Flávia, Ana Maria, Antonio, Auriclécio, Célia, Cidinha, Conceição, Dolores, Edna, Edinete, Eliene, Francimar, Gilvana, Ieda, Jacqueline, Joanete, João Lucio, Júlio César Leuzimirtes, Liduina, Lourdinha, Lúcia, Mara, Márcia Cedro, Márcia Brito, Maria da Penha, Maria do Carmo, Miguel, Moisés, Natividade, Osmarino, Ritinha, Rosa, Sâmia, Selma, Socorrinha, Terezinha, Valdízia**, e suas equipes; postos avançados deste intenso processo de superação de barreiras e de aprendizagem coletiva.

A **Vanda Ribeiro e Ricardo Caratti**, com quem é um prazer co-operar.

A **Carlos Eduardo Moreno, Liliane Brant, Vanessa Néspoli e Linda Goulart**, da Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais DTDIE/INEP, servidores públicos exemplares e amigos que tão gentil e generosamente disponibilizaram todos os dados educacionais de que necessitei.

Aos colegas de trabalho que integram a equipe da Área XV – Educação Cultura e Desporto, da Câmara dos Deputados: **Ana Waleska Amaral, Carolina Cesar, Claudia**

Neves, Helena Heller, Isaura Belloni, José Maria Almeida Junior, Mariza Abreu, Paulo de Sena Martins, Ricardo Martins, Ricardo Oriá e George Zarur; com sua generosidade me acolheram; com a mesma generosidade, assumiram parte de minhas tarefas para que pudesse dedicar mais tempo a este trabalho.

Aos Professores Doutores **André Haguette, Jacques Therrien, Janete Lins e Horácio Frota**, por sua disponibilidade em participar da banca examinadora.

Aos sobralenses de exemplar espírito público **Ivo Ferreira Gomes, Cid Ferreira Gomes e Clodoveu Arruda**, pela confiança

A **Antenor Napolini**, exemplo de entusiasmo, bons propósitos e respeito pela diferença.

A **Rui Aguiar, Nohemy Ibanez e Cristina Oliveira**, pelo que aprendemos juntos e pela consideração que permanece.

Aos professores e colegas do Departamento de Estudos Especializados da FACED/UFC, **Ana Elisabth Miranda, Angela Sousa, Eneas Arrais, Eliane Furtado, Fátima Vasconcelos, Hermínio Borges Neto, Inês Mamede, Jacques Therrien, Juraci Cavalcanti, Rita Figueirado, Sandra Petit, Sílvia Helena, Sonia Pereira, Tania Batista, Vanda Leitão** e ainda **Ozir Tesser e Maria Nobre Damasceno**, mestres e/ou colegas amigáveis, respeitosos e generosos na convivência ainda que breve.

À Fundação Cearense de Amparo à Pesquisa – FUNCAP. Fui beneficiário de seu apoio financeiro durante o 1º ano de estudos.

À Professora **Sofia Lerche Vieira**, a quem posso chamar, na inteireza da palavra, **AMIGA** e **ORIENTADORA**. Grato pelos sempre bons conselhos.

RESUMO

APRENDENDO A MARCHAR: OS DESAFIOS DA GESTÃO MUNICIPAL DO ENSINO FUNDAMENTAL E DA SUPERAÇÃO DO ANALFABETISMO ESCOLAR

O trabalho relata a experiência da gestão municipal da Educação em Sobral, no período de 2001 a 2004, quando, num contexto de intensa municipalização do ensino fundamental e de deterioração dos resultados de aprendizagem dos alunos da 4ª série, esse Município implementou, com sucesso, uma política de alfabetização na idade certa, definindo como meta prioritária a alfabetização de 100% dos alunos até os sete anos de idade. O trabalho está organizado em três eixos. No primeiro, de contextualização, são abordados, pela análise documental e estatística, os elementos relevantes à acelerada municipalização da Educação, ocorrida no país a partir de 1995. No segundo eixo, é apresentada a experiência da gestão da Educação desenvolvida no Município de Sobral-Ceará, com foco no quadriênio 2001-2004. Após breve relato das ações e resultados do período anterior, descrevem-se com detalhes as medidas da gestão e os resultados educacionais e pedagógicos do período de 2001 a 2004, com ênfase para as avaliações externas de leitura e escrita. O terceiro eixo é de reflexão e síntese. Neste, incursiona-se pela história econômica, política, social e educacional brasileira, considerando o passado e buscando vislumbres de futuro; que fatores passados e presentes permitem entender como uma sociedade pode ter crescimento sem escolas e escolarização para todos, como foi o caso do Brasil entre os anos 30 e 80, ou, ainda, ter escolas e escolarização, sem que nestas haja aprendizagem da leitura e da escrita, condição básica para aprendizagens mais amplas e diversas, como foi o caso do país nos anos 90 e nesta primeira metade desta nova década? Entende-se que o relato e a reflexão em torno desta experiência podem constituir efetiva contribuição ao fortalecimento, nos municípios brasileiros, da gestão da educação pública, com vistas à superação dos graves problemas com que esta ainda se defronta. Entre estes, e com absoluta prioridade, o do analfabetismo escolar.

ABSTRACT

LEARNING HOW TO MARCH; THE CHALLENGES OF THE MUNICIPAL ADMINISTRATION OF ELEMENTARY SCHOOL TEACHING AND THE OVERCOMING OF SCHOOL ILLITERACY

The present study reports an undertaking by the Municipal Administration of Education in the city of Sobral, State of Ceará, from 2001 to 2004, where, within a context of intense municipalization of elementary school teaching in Brazil and deterioration of the learning results of 4th graders, this municipality has successfully implemented a policy of literacy at the right age, which defines as its major goal having a 100 percent of the students from Sobral able to read and write by the age of seven. This study has been organized in three basic aspects. The first aspect deals with the statistics and analysis of relevant elements of the municipalization process of education, which took place in the country from 1995 on. The implementation of the educational policy adopted at the municipal level in Sobral is reported in the second aspect of this study, focusing the period ranging from 2001 to 2004, with particular emphasis on the external evaluations of reading and writing. The third and last aspect is one of reflection and synthesis, when the economical, political, social, and educational history of Brazil is taken into account, in order to understand the past and get a glimpse of the future. Last but not least, a question is proposed: which past and present factors allow us to understand how a society can grow without schools or schooling for all its members, as was the case in Brazil from the 30's to the 80's? Or to have schools and schooling in which there was no mastering of reading, the basic condition for wider and diverse learning, as happened in this country in the 90's and the first half of this decade? We believe that the report of this experiment and its analysis can become an effective tool to strengthen the municipal administration of public education with the aim of overcoming the serious problems it still faces, among which, and with absolute priority, school illiteracy.

Para que a escrita seja legível

*Para que a escrita seja legível,
é preciso dispor os instrumentos,
exercitar a mão,
conhecer todos os caracteres.*

*Mas para começar a dizer
alguma coisa que valha a pena,
é preciso conhecer todos os sentidos
de todos os caracteres,
e ter experimentado em si próprio
todos esses sentidos,
e ter observado no mundo
e no transmundo
todos os resultados dessas experiências.*

Maio, 1963 – Cecília Meireles

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 O contexto de reorganização e reforma educacional brasileira e a municipalização do ensino fundamental.....	13
1.2 Uma experiência de gestão municipal do ensino fundamental: Sobral-Ce – 1997-2004.....	16
1.3 O propósito deste texto.....	20
2 TEMAS DE POLÍTICA EDUCACIONAL: A LEGISLAÇÃO E AS POLÍTICAS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL VIGENTES NO BRASIL E NO CEARÁ DE 1996 A 2004.....	22
2.1 O ambiente de redemocratização e de “conquista” dos direitos sociais.....	23
2.2 O ambiente de reforma do Estado e sua repercussão na política educacional.....	26
2.2.1 A Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Jomtien.....	27
2.2.2 O Plano Decenal de Educação para Todos – 1993-2003.....	30
2.2.3 CEPAL/OREALC: “Educação e Conhecimento – Eixo da Transformação Produtiva com Equidade”.....	32
2.3 Aspectos da reforma educacional – legislação e programas.....	33
2.4 A expressão da reforma na política educacional cearense.....	42
3 AS MUDANÇAS OCORRIDAS NO CENÁRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E NO CEARÁ ENTRE 1995 E 2004: AS ESTATÍSTICAS EDUCACIONAIS.....	47
3.1 A expansão da oferta de Educação.....	48
3.2 Indicadores do processo de municipalização da Educação Básica, especialmente das séries iniciais do Ensino Fundamental, ocorrido entre 1996 e 2004 –	51
3.2.1 Breve notícia sobre modalidades não regulares da Educação Básica – Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos	51
3.2.2 A distribuição do esforço de estados e municípios na oferta de Educação Básica Regular.....	53
3.2.2.1 A matrícula da Educação Infantil – Brasil.....	54
3.2.2.2 A matrícula da Educação Infantil - Ceará.....	57
3.2.2.3 A matrícula no Ensino Médio - Brasil.....	58
3.2.2.4 A matrícula no Ensino Médio - Ceará.....	60
3.2.2.5 A matrícula do Ensino Fundamental - Brasil.....	61
3.2.2.6 A matrícula no Ensino Fundamental - Ceará.....	65
3.3 Breve incursão pela evolução das taxas de cobertura – atendimento e escolarização bruta e líquida.....	67

3.4	Melhoria dos indicadores de eficácia e eficiência no processo de escolarização - taxas de rendimento, fluxo e distorção idade-série.....	69
3.5	Indicadores de melhoria das condições de oferta.....	72
3.5.1	Infra-estrutura e outras condições materiais.....	73
3.5.2	Formação e remuneração do magistério.....	74
3.6	Resultados de aprendizagem dos alunos brasileiros.....	78
3.6.1	Uma visão global das avaliações de aprendizagem realizadas por alunos brasileiros..	78
3.6.2	Um detalhamento dos resultados de língua portuguesa dos alunos da 4 ^a . Série do Ensino Fundamental – 1995-2003.....	80
4	“APRENDENDO A MARCHAR” - A GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO EM SOBRAL DE 1997 A 2004.....	86
4.1	Gestão Municipal da Educação em Sobral de 1997 a 2000: a expansão e a melhoria das condições de oferta de Educação pelo Município.....	88
4.1.1	As medidas da gestão municipal entre 1997-2000.....	88
4.1.2	Os resultados da gestão 1997-2000 - a expansão e melhoria da oferta de Educação..	90
4.2	Gestão Municipal da Educação em Sobral de 2001 a 2004: “ <i>Vencendo o Desafio da Aprendizagem nas Séries Iniciais do Ensino Fundamental</i> ”.....	92
4.2.1	A reorganização da oferta de Ensino Fundamental e a reestruturação da rede de escolas municipais.....	94
4.2.1.1	A nucleação das escolas.....	95
4.2.1.2	A rede única de ensino.....	96
4.2.1.3	Ensino Fundamental de nove anos.....	97
4.2.2	A intervenção pedagógica.....	97
4.2.2.1	Formação de turmas de Meta I e de Meta II.....	98
4.2.2.2	Metodologia e materiais didáticos.....	100
4.2.2.3	Incentivo profissional.....	101
4.2.3	O fortalecimento da gestão escolar.....	101
4.2.3.1	Processo seletivo dos gestores escolares.....	102
4.2.3.2	Formação em serviço dos gestores escolares.....	105
4.2.3.3	A autonomia administrativa, financeira e pedagógica.....	107
4.2.3.4	Parceira com o Instituto Ayrton Senna – o <i>Programa Escola Campeã</i>	109
4.2.3.5	A Superintendência de Gestão Escolar.....	111
4.2.4	O Premio “ Escola Alfabetizadora ” e Avaliação Externa de Leitura.....	111
4.2.4.1	Prêmio “Escola Alfabetizadora”.....	111
4.2.4.2	O desenvolvimento de uma sistemática de avaliação externa.	116

5 APROXIMAÇÃO AOS RESULTADOS DA GESTÃO MUNICIPAL DA

EDUCAÇÃO EM SOBRAL ENTRE 2001 E 2004.....	120
5.1 A consolidação das conquistas do período anterior - melhoria dos indicadores de acesso, eficiência, condições de funcionamento e valorização do professor iniciada na gestão anterior.....	120
5.1.1 Indicadores de acesso.....	120
5.1.2 Indicadores de rendimento e fluxo - permanência e progressão.....	121
5.1.3 Indicadores de qualidade das condições de oferta – infra-estrutura, equipamentos e professores.....	124
5.2 Os resultados de avaliações de aprendizagem – Metas de Alfabetização e Séries Iniciais do Ensino Fundamental.....	127
5.2.1 A conquista das metas de alfabetização.....	127
5.2.2 Resultados verificados em outros exames realizados pelo município - as provas do SAEB para a 4ª série do ensino fundamental.....	135
5.2.3 Resultados verificados em exames de agências externas.....	138
5.2.3.1 Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar.....	138
5.2.3.2 Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE 2004	141
6 EM TORNO DE DEMOCRACIA, DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO NO BRASIL: DO LUGAR DA GESTÃO MUNICIPAL DIANTE DO IMPERATIVO DA SUPERAÇÃO DO “ANALFABETISMO ESCOLAR”.....	143
6.1 Do “analfabetismo escolar”.....	145
6.2 Do lugar município e do lugar do Município.....	148
6.3 Desenvolvimento, democracia e educação no Brasil: Desenvolvimento sem Escolarização? Escolarização sem aprendizagem? Como? Por quê? Até quando?.....	150
6.3.1 Desenvolvimento sem escolarização. Como? Por quê?.....	150
6.3.2 Escolarização sem aprendizagem. Até quando?.....	157
6.3.2.1 A (ir)responsabilidade do Estado.....	161
6.3.2.2 A (o)missão dos professores.....	165
6.3.2.3 O(s) logro(s) da aprendizagem.....	168
7 REFLETIR E APRENDER COM A EXPERIÊNCIA: EM BUSCA DE COMPETÊNCIA E CREDIBILIDADE PARA A GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO.....	171
7.1 Certezas adquiridas.....	172
7.2 Perguntas que desafiam.....	174
7.3 Para concluir.....	177
BIBLIOGRAFIA.....	179

INTRODUÇÃO

1.1 O contexto de reorganização e reforma educacional brasileira e a municipalização do Ensino Fundamental

Seja no âmbito dos direitos políticos, com a recomposição da institucionalidade democrática, seja no âmbito dos direitos sociais¹, com a afirmação de temas que, finalmente, conquistaram seu lugar na agenda das políticas sociais do País, grandes foram as conquistas realizadas pela sociedade brasileira nos anos 80. Conquistas afirmadas na Constituição Federal de 1988, que não por acaso é referenciada como *Constituição Cidadã*.

No campo da educação, estas conquistas se expressaram tanto numa importante ampliação da oferta de ensino, pressionado que foi o Poder público pelas muitas expressões da demanda popular por creches e escolas², quanto em significativos avanços no Texto Constitucional, entre os quais destaca-se a afirmação do Ensino Fundamental como *direito público subjetivo*³, a elevação dos percentuais mínimos de recursos municipais, estaduais e federais vinculados à *manutenção e desenvolvimento do ensino*⁴ e ainda a ampliação da autonomia dos municípios, aos quais foi facultado organizar-se como *sistemas municipais de ensino*⁵.

¹ Em ***Cidadania no Brasil. O longo caminho*** José Murilo de Carvalho historia a evolução das conquistas de cidadania na sociedade brasileira a partir de três categorias de direitos: os direitos civis, políticos e sociais. A este respeito ver também ***A era dos direitos***, de Norberto Bobbio.

² Existe vasta literatura histórica e sociológica sobre a emergência e atuação dos movimentos sociais por educação e escola na década de 80, a exemplo dos trabalhos de GOHN, SCHERER-WARREN, KOWARICK, SPÓSITO, entre outros.

³ Art. 208 da CF-88.

⁴ Art. 212 da CF-88

⁵ Art. 211 da CF-88. Ver ainda a discussão realizada por Carlos Roberto Jamil Cury, Marisa Sari e outros em torno da idéia de sistemas municipais de educação.

Sem que desconsideremos o inestimável valor de tais conquistas, temos que ressaltar, no entanto, que adentramos os anos 90 com a avassaladora impressão de que o mundo tinha andado muito mais rápido do que nós. Mais forte do que a satisfação, foi a dura constatação de estarmos (quase irremediavelmente) atrasados.

Em termos do reordenamento democrático e do desenvolvimento socioeconômico, tivemos, de um lado, a volta dos exilados, a reconquista das eleições diretas, a eleição de Tancredo Neves (que não assumiu), a reorganização partidária e a possibilidade de atualizar a expressão de nossas expectativas políticas pela emergência de novos partidos como o PSDB e o PT; tivemos também as manobras de um “*congresso constituinte*” e a vitória, o governo e o *impeachment* midiáticos de Fernando Collor de Melo.

Convivemos com a oportunidade de voltar a acalentar sonhos socialistas e com a derrocada do “*socialismo real*”.

Às vezes, com alguma confusão, chegamos a imaginar a rápida substituição do autoritarismo político do antecedente Estado agressor, pela seguridade e bem-estar social de um iminente Estado provedor. A este provedor (e devedor) pensávamos poder apresentar a fatura de uma histórica e gigantesca dívida social. Não o encontramos no endereço indicado. Em seu lugar, nos deparamos com forças eventualmente imperialistas e certamente imperativas de uma reforma do Estado pautada na necessidade de ajuste fiscal e de eficácia e eficiência administrativas.

Na economia, padecemos a hiperinflação, com seus efeitos gravemente desorganizadores e, como consequência desta, com uma vasta gama de sacrifícios, embrulhados nos seguidos pacotes ou planos que a deveriam deter.

Mais grave, ainda, assistimos a explosão da dívida externa, com um parque industrial obsoleto, com uma cultura empresarial viciada em subsídio e outras formas de protecionismo, e com grande defasagem em setores vitais da infra-estrutura, como transporte, energia e telecomunicações. Isto nos deixou, em companhia dos demais países latino-americanos, diante de uma perspectiva nada animadora de inserção no cenário de reestruturação produtiva que se desenhava; este que, se ainda não chegou a ser uma nova ordem, certamente abalou os pilares em que pensávamos repousar a velha ordem mundial.

Em educação, passada a primeira e mais animadora impressão de que havia correspondência entre as reivindicações feitas e as conquistas reais, nos demos conta de que, num plano mais estrutural, os mecanismos excludentes que historicamente conformaram o sistema educacional brasileiro permaneciam em pleno vigor.

Do lado dos indicadores, continuávamos com altos índices de analfabetismo da população de 15 anos e mais, insuficiente oferta de vagas, mesmo no Ensino Fundamental, altas taxas de abandono, reprovação, evasão, repetência e distorção idade-série. Em consequência de tão baixos níveis de eficiência, um aluno brasileiro levava, em média, 11,8 anos de estudos para completar 08 anos de escolarização.

Do lado dos compromissos e intenções, tivemos os marcos da Constituição de 1988, da Conferência de Educação Para Todos, em Jontiem (1990), a publicação do estudo-proposta da CEPAL - *Educação e Conhecimento – eixo da transformação produtiva com equidade* (1992)- e a consolidação do Plano Decenal de Educação (1993), que, por sua vez, ensejou os compromissos assumidos pelo Pacto pela Valorização do Magistério e Melhoria da Qualidade da Educação.

É deste contexto que emerge a formulação de uma estratégia de reforma educacional cuja discussão atravessa o ano de 1995 e começa a ganhar corpo a partir de 1996, com a formatação dos novos eixos de reorganização do arcabouço normativo da educação brasileira, bem como com a afirmação do conjunto das diretrizes e correspondentes programas e ações governamentais implementados a partir de 1997.

Daí até 2001, verificamos intensa ampliação da oferta de vagas, melhoria das taxas de rendimento, fluxo e distorção idade-série, melhoria das condições de infra-estrutura e equipamento das escolas e elevação das médias de remuneração dos profissionais do magistério. Do ponto de vista, contudo, dos resultados de aprendizagem dos alunos, este período de reformas apresentou severa deterioração das médias de desempenho dos alunos brasileiros, tanto mais crítica quando consideramos isoladamente a região Nordeste e suas redes municipais de ensino.

1.2 Uma experiência de gestão municipal do Ensino Fundamental: Sobral-Ce – 1997-2004

Em 2001, iniciou-se no Município de Sobral um novo mandato do governo local e mais um ciclo de gestão educacional. Diante de um diagnóstico que indicou ser de 48% o número de crianças que, no ano anterior, haviam concluído a 2ª série sem terem aprendido a ler palavras, os gestores municipais colocaram-se o seguinte desafio: garantir a alfabetização de todas as suas crianças até o final da 1ª série, por volta dos sete anos de idade.

Quatro anos depois este desafio estava vencido.

Com efeito, em 2004, operando com o atendimento de todas as crianças de sete anos, uma proporção de 95,7% dos alunos da primeira série regular concluiu esta etapa na condição de leitores, sendo 91,7% leitores de textos e 4,0% leitores de frases.

Tão importante quanto o primeiro resultado, a taxa de abandono da 1ª à 4ª série havia sido reduzida de 9,6% para apenas 0,5%. Nas oito séries do Ensino Fundamental, a redução desta taxa, na rede municipal, foi de 9,9% para 1,75%.

No mesmo período, a taxa de aprovação cresceu de 83% para 89%, sendo de 99,7% na primeira série, de 89,3% na segunda e de 90,7% na terceira série.

A taxa de distorção idade-série no Ensino Fundamental diminuiu de 55,7% para 22,0%, enquanto a média das redes municipais da região Nordeste para o mesmo ano foi de 48,5%. Na primeira série, a distorção foi eliminada. Na segunda, é de 10,5%, quatro vezes menor que a média nordestina. Na terceira e na quarta, as taxas de distorção correspondem a menos da metade da média da região.

O presente trabalho se propõe a relatar essa experiência⁶, de uma gestão municipal da educação orientada para a superação do analfabetismo produzido na escola, situando-a no contexto maior da legislação e das políticas nacionais para o Ensino Fundamental, que

⁶ Fui integrante da equipe que protagonizou esta experiência, primeiro como colaborador, prestando serviços de consultoria nas atividades de seleção e formação em serviço dos gestores escolares e, posteriormente, no período de dezembro de 2002 a agosto de 2004, como titular da Secretaria de Desenvolvimento da Educação.

estabeleceram o arcabouço conceitual e as linhas de ação dos gestores públicos no decênio transcorrido entre 1995 e 2004.

Desse modo, ao tempo em que fazemos uma reflexão em torno das políticas educacionais para o Ensino Fundamental implementadas pelo Estado brasileiro, descrevemos e refletimos sobre a trajetória de um município em seu esforço de implementar uma política que lançou as bases para a efetiva superação de problemas que, desde longa data, afetam a educação pública brasileira, em especial no interior do Nordeste, região que apresenta os mais problemáticos indicadores sociais do País.

São três os postulados que fundamentam e justificam este trabalho.

O primeiro diz respeito à importância da alfabetização na idade certa. A garantia da aprendizagem do princípio funcional da leitura e da escrita, já no início do processo de escolarização, é o mais relevante objetivo que políticos, gestores públicos e profissionais da educação podem se colocar no atual momento das políticas educacionais do País, e é urgente que seja eleito como prioridade nacional. A aprendizagem da leitura e da escrita é condição *sine qua non* para o êxito de todo o subsequente processo de escolarização e há fortes e persistentes evidências de que as escolas públicas brasileiras não estão conseguindo garantir este direito a uma imensa parcela de seus alunos.

O segundo, diz respeito aos agentes e às condições de superação do problema. Sendo a garantia da aprendizagem da leitura e da escrita, na fase inicial de escolarização, uma tarefa nacional, cuja realização (se ocorrer) dependerá, basicamente, das redes municipais de educação, evidencia-se, de maneira cabal e inescusável, a urgente necessidade de fortalecimento da capacidade de gestão educacional desta esfera do Poder público.

Finalmente, podemos considerar a situação de um ponto de vista mais amplo, em seu significado histórico, social e político. Neste sentido, entendemos que a reversão desta situação, ou seja, a possibilidade de oferta, pelo município, de educação universal, eqüitativa e de boa qualidade, a todas as crianças e adolescentes brasileiros, constitui a oportunidade histórica que se nos apresenta para, sinergicamente, pela via da democratização da educação e pelo caminho do

fortalecimento do poder local, ampliarmos e aprofundarmos as bases da experiência democrática brasileira.

Esta condição se constitui em necessidade imperativa para solução, em termos positivos, do dilema histórico com que nos defrontamos. Dilema representado por dois caminhos e duas correspondentes perspectivas de futuro, entre as quais teremos que escolher.

Uma das perspectivas é aquela em que, pela manutenção dos atuais padrões de exclusão social e de concentração de renda, poder e informação, quedamos sujeitos à anomia e à violência, vendo romper-se o já esgarçado tecido social, os vínculos identitários, a ordem e o sistema de solidariedades necessários a à manutenção de determinada sociedade humana.

Outra perspectiva é a que, pela inclusão educacional-cultural e laboral-econômica de vastos segmentos de nossa população empobrecida e pela redistribuição de renda, poder e oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento, veremos atendidos os seculares clamores por uma ordem social mais justa, única base sobre a qual podem se firmar e fortalecer os valores de apreço ao trabalho, solidariedade, cordialidade, paz e respeito à ordem, já enraizados na cultura do povo brasileiro.

É neste cenário e contemplando estas perspectivas que encontramos o sentido para a consideração da experiência de Sobral.

Entendemos que uma vez situada em seu contexto imediato, assim como na ambiência mais ampla das políticas educacionais conduzidas no País no decênio em estudo, essa experiência contém importantes elementos para uma reflexão a respeito dos principais aspectos da gestão educacional, escolar e pedagógica que desafiam o compromisso e a criatividade dos gestores públicos e profissionais da educação, no sentido da superação de suas lacunas, de suas limitações e impasses.

Aqui também temos três postulados.

O primeiro diz respeito ao mérito do objeto: trata-se de uma experiência da gestão municipal da educação que estabeleceu uma política de grande relevância – a **política de alfabetização** de todas as suas crianças.

O segundo é relativo aos aspectos procedimentais/operacionais vinculados à gestão de uma política pública de educação: é uma experiência de gestão municipal que estabeleceu uma (e apenas uma) prioridade; que traduziu esta prioridade em metas claras, quantificáveis e mensuráveis; que implementou estratégias fortemente vinculadas aos seus objetivos, diretrizes e metas; que foi eficaz – produziu os resultados esperados; e que foi também eficiente – empregou recursos com parcimônia e discernimento e não gastou mais do que o que já vinha sendo aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, com base num custo aluno muito próximo do valor mínimo nacional praticado para o FUNDEF⁷.

Mais ainda: a mobilização de respostas políticas e organizacionais centradas nas metas de alfabetização fez que a experiência fosse, gradativamente, se constituindo como uma ação sistêmica, cujos efeitos se ampliaram para muito além do âmbito das metas prioritárias, gerando aprendizagem organizacional na Secretaria de Educação e nas escolas municipais, atitudes e práticas profissionais mais responsáveis e proativas entre professores e funcionários e também maior confiança e colaboração das famílias dos alunos.

O terceiro postulado diz respeito à própria razão por que se faz um trabalho de doutoramento e às suas considerações teórico-metodológicas. Trata-se, pois, de ressaltar o valor científico que tem o empreendimento de aproximar idéia e experiência, conceito e realidade, teoria e prática - estas que são a um só tempo, a matéria e o método da ciência.

Neste caso, a relevância científica se expressa pela possibilidade de mútuo enriquecimento que esta aproximação proporciona. De um lado, aos estudiosos da política e da gestão educacional. De outra parte, aos gestores e profissionais da educação que, em Sobral (e alhures), se esforçam para dar continuidade ao trabalho, mantendo os objetivos anteriores e fazendo frente aos novos desafios que, com o tempo, vêm resultando de suas insuficiências, lacunas e limites, mas também dos sucessos até aqui conseguidos.

⁷ Ver Emenda Constitucional 14/1996 que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, e Lei 9.424/96 que o regulamenta. O FUNDEF será objeto de maiores comentários no corpo deste trabalho.

1.3 O propósito deste texto

Este ensaio é constituído da introdução e mais cinco capítulos que se organizam em torno de três eixos lógicos.

O primeiro eixo, da contextualização, é desenvolvido nos dois primeiros capítulos que seguem a Introdução. Nestes, são abordados os diversos elementos que integram o contexto nacional e estadual e que dão inteligibilidade ao processo de municipalização da educação ocorrido no País e no Ceará, o que este representou de avanços e limites, e o que ainda guarda de desafio.

O capítulo dois - *Temas de política educacional: a legislação e as políticas para o Ensino Fundamental vigentes no Brasil e no Ceará de 1996 a 2004* - aborda, tanto no âmbito nacional como para o estado mencionado, os documentos que forneceram as bases conceituais da reforma, a legislação vigente e sua expressão em termos de propostas, objetivos, ações e programas de política educacional.

No capítulo três - *As mudanças ocorridas no cenário da Educação Básica no Brasil e no Ceará entre 1995 e 2004: as estatísticas educacionais* - procedemos a uma descrição de como evoluiu a situação educacional do Brasil no período demarcado, e sua repercussão na realidade específica de um estado da federação, o Ceará.

O segundo eixo consiste da apresentação da experiência da gestão municipal da educação desenvolvida no Município de Sobral–Ceará, com foco no quadriênio 2001-2004. Também é trabalhado em dois capítulos.

Para que melhor se possa avaliar o que ocorreu neste período é feito, no capítulo quatro - *“Aprendendo a Marchar” - a gestão municipal da educação em Sobral de 1997 a 2004* - breve relato das ações implementadas e dos resultados conseguidos no período de 1997 a 2000, imediatamente anterior à experiência em foco, seguido de outro, mais longo, em que descrevemos com detalhes as medidas tomadas pela gestão municipal da educação de Sobral no período de 2001 a 2004, em que foi implementada a política de alfabetização na idade certa.

No capítulo cinco - *Uma aproximação aos resultados da gestão municipal da educação em Sobral entre 2001 e 2004* - são apresentados os resultados educacionais e pedagógicos do segundo período de gestão, com ênfase na análise dos resultados de aprendizagem de leitura e escrita apurados pelas seguidas avaliações externas.

O terceiro eixo, da reflexão e da síntese, é desenvolvido no capítulo seis - *Em torno de democracia, desenvolvimento e educação no Brasil: do lugar da gestão municipal diante do imperativo da superação do “analfabetismo escolar”*. Aqui, incursiono pela história econômica social e educacional brasileira, considerando o passado e buscando vislumbres do futuro.

Que fatores passados e presentes permitem entender como (e por quanto tempo) uma sociedade pode ter crescimento sem escolas e escolarização para todos, como foi o caso do Brasil entre os anos 1930/80, ou ainda, ter escolas e escolarização⁸, sem que nestas haja aprendizagem da leitura, condição básica para aprendizagens mais amplas e diversas, como tem sido o caso do País nos anos 90 e nesta primeira metade desta nova década.

Se as explicações e as soluções extrapolam o âmbito do que se faz e do que acontece no campo especificamente educacional, havemos de examinar também de que maneira aspectos específicos da gestão educacional, escolar e pedagógica, tais como o planejamento, o financiamento, a valorização do magistério, a organização da gestão educacional no Município e os mecanismos para sua democratização, a gestão escolar, a alfabetização de crianças, o ensino-aprendizagem e as avaliações de desempenho dos alunos se relacionam com este fenômeno e em que medida podem contribuir para sua superação.

No íntimo, nos move a esperança de que o relato e as reflexões em torno desta experiência, bem como sua divulgação e o debate crítico que esta pode ensejar, venham a constituir efetiva contribuição ao fortalecimento, nos municípios brasileiros, da gestão da educação pública, com vistas à superação dos graves problemas em que esta ainda se debate.

⁸ Cabe ressaltar que estamos fazendo referência apenas àquele nível de escolarização que a sociedade define como necessária e, portanto obrigatória a todos os seus membros.

2 TEMAS DE POLÍTICA EDUCACIONAL: A LEGISLAÇÃO E AS POLÍTICAS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL VIGENTES NO BRASIL E NO CEARÁ DE 1996 A 2004

A universalização do acesso ao Ensino Fundamental e a municipalização da oferta de vagas, a melhoria da eficiência do sistema, vista como regularização de fluxo e correção da distorção idade-série, alguma descentralização de recursos, de capacidade de deliberação e controle social, a afirmação do princípio da gestão democrática das redes de ensino e das escolas, a profissionalização do magistério e a difusão de procedimentos de avaliação do rendimento acadêmico dos alunos estão entre as propostas e medidas de política educacional para o Ensino Fundamental vigentes no País no decênio 1995-2004, viabilizadas ou enunciadas a partir da promulgação da LDB⁹ e do FUNDEF¹⁰, em 1996, e atualizadas pelo PNE¹¹ em 2001¹².

Conforme indicamos na introdução deste trabalho, tais propostas, políticas e programas foram tributários de dois diferentes momentos históricos, conformados por diferentes fatores econômicos, sociais e políticos. Isto fez que, não raramente, representassem soluções de compromisso, superposição ou polarização entre as diferentes perspectivas político-ideológicas que lhes correspondiam.

O caminho da síntese, ao que tudo indica, ainda está em grande parte por ser trilhado.

Neste capítulo apresentaremos breve caracterização dos dois momentos históricos indicados e o teor de alguns documentos que constituíram bases conceituais e argumentativas das propostas, políticas e programas para o Ensino Fundamental implementados no período, bem como dos próprios textos legais e documentos governamentais que expressam as tensões, superposições e as sínteses possíveis.

⁹ Lei 9.394/96 – Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

¹⁰ Lei 9.424/96 – Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

¹¹ Lei 10.172/01 – Institui o Plano Nacional de Educação.

¹² É vasta a produção documental e acadêmica brasileira sobre estes temas. Uma visão panorâmica é fornecida em GRACINDO, Regina Vinhaes e WITTMAN, Lauro Carlos (orgs) - *Políticas e Gestão da Educação – 1991-1997*, trabalho de levantamento do estado da arte realizado a pedido do INEP para a série “Estado do Conhecimento”.

2.1 O ambiente de redemocratização e de “conquista” dos direitos sociais

A primeira corrente de influência sobre as políticas educacionais para o Ensino Fundamental no período de 1995 a 2004 mostrou-se mais vigorosa na segunda metade da década de 80, e estava referenciada, do ponto de vista político, na lembrança ainda muito vívida da ditadura militar e nas conquistas políticas e institucionais que marcaram a transição para a democracia.

No campo social, sua referência foi o reconhecimento de uma enorme dívida para com as classes subalternas urbanas, os camponeses e os grupos étnicos (negros e índios) historicamente discriminados e excluídos pelo modelo de desenvolvimento econômico adotado no País.

Sua expressão em propostas de políticas educacionais fundava-se na premissa da viabilidade de constituição de um Estado de bem-estar social provedor de serviços universais, na afirmação da educação como um direito dos cidadãos e na aposta da descentralização como estratégia democrática e democratizante.

Neste contexto, a descentralização do poder e da ação do Estado sintetizava o ideário da redemocratização, tanto do ponto de vista das relações políticas como da gestão da coisa pública.

Sob o prisma político, a descentralização representava a ruptura com a cultura autoritária vigente nos processos decisórios da política e da burocracia governamental à época da ditadura, que se desejava ver substituídos por processos tanto mais participativos quanto maior o número de cidadãos neles envolvidos. Nesta perspectiva, a participação, que a descentralização tinha a virtude de favorecer, constituir-se-ia também “**pedagogia da cidadania**” que, entre outros efeitos, fortaleceria o poder de pressão dos movimentos organizados.

Além de constituir-se, no que respeita à sociedade, numa das condições necessárias ao aprendizado democrático, a descentralização era percebida como portadora de virtude democrática também do ponto de vista da gestão pública, uma vez que operaria o deslocamento político do poder decisório em favor das bases e o deslocamento operacional da capacidade de ação do governo para instâncias mais próximas do cidadão-beneficiário, aumentando-se, pois, o grau de justiça (e/ou de ajustamento) das escolhas e o grau de eficiência dos processos.

Desta óptica, havia, em geral, simpatia pelas transferências de atribuições e competências de instâncias centrais para instâncias intermediárias, regionais ou locais. Da União para os Estados e/ou destes para os Municípios, das sedes dos órgãos públicos para suas agências, das cúpulas para os quadros médios e operacionais e dos órgãos oficiais para os colegiados onde tinham assento os representantes da sociedade organizada¹³.

A Constituição Federal de 1988, por sua natureza de instrumento máximo do ordenamento do Estado, por todo o significado de que se revestia o momento histórico-político e por seu conteúdo relativo à educação e à descentralização dos serviços educacionais, representa a grande síntese desta perspectiva.

A Carta Magna assinala a educação como “*direito de todos e dever do Estado e da família*” (art. 205), baseando-a em princípios **sociais**, de “*gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais*” (art. 206,IV); de “*igualdade de condições para o acesso e permanência na escola*” (art. 206,I); “*de garantia de padrão de qualidade*” (art. 206,VII) e de “*valorização dos profissionais do magistério*” (art. 206,V), e **democráticos**, de “*liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber*” (art. 206,II); de “*pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas*”(art. 206,III) e da “*gestão democrática do ensino público*” (art.206,VI).

Em seguida, descreve o cumprimento do dever do Estado para com a educação em termos operacionais, como garantia de “*ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria*” (art. 208,I); “*progressiva extensão da obrigatoriedade do Ensino Médio*” (art. 208,II); “*atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino*” (art. 208,III); “*atendimento em creche e pré-escolar às crianças de zero a seis anos*” (art. 208,IV); “*atendimento ao educando, no ensino fundamental regular, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde*” (art. 208,VII).

¹³ É justo ressaltar que tal predisposição favorável à descentralização, no caso de municipalização de serviços de saúde e educação, não estava, por boas razões, isenta de interrogações quanto a uma possível deterioração da qualidade dos serviços prestados.

Ainda em relação ao papel do Estado, a Constituição de 1988 acentua que o “*acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo*” (art. 208, § 1º) e que “*o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente*” (art. 208, § 2º).

Para prover o Estado dos meios de cumprir seu dever, eleva o percentual da receita de impostos vinculado à manutenção e desenvolvimento do ensino, na União de 13% para 18% e nos estados e municípios de 18% para 25% (art. 212). Determina também, em seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que nos dez primeiros anos da sua promulgação, “*o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a **aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos** a que se refere o art. 212 da Constituição, para **eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental***” (art. 60 ADCT)¹⁴.

Além do mais, expressando a relevância dada ao tema naquele momento, inclui a não-aplicação do mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino entre as poucas situações que justificariam a **intervenção** do Estado sobre o Município (art. 35, III)¹⁵.

Finalmente, no que respeita à descentralização, da mesma forma que esta define os municípios como unidades autônomas, integrantes da organização político-administrativa da Federação (art. 18), no tocante à educação, os eleva à condição de “*sistemas de ensino*” e preconiza o “*regime de colaboração*” entre o Governo federal (União) e os níveis subnacionais de governo, os estados e municípios (art. 211).

Além disto, provê diretrizes para a distribuição de responsabilidades entre estados e municípios, atribuindo-lhes o Ensino Fundamental como prioridade compartilhada, a Educação Infantil como segunda prioridade dos municípios (art. 211, § 2º) e o Ensino Médio como segunda prioridade dos estados (art. 211, § 3º).

¹⁴ Pelas modificações da EC 14/96 foi reduzida a vinculação de recursos da União para estes fins e omitida a menção à eliminação do analfabetismo.

¹⁵ A Emenda Constitucional 14/96, que cria o FUNDEF, estende este princípio para situações de intervenção da União nos estados (art. 34, VII, e).

Neste arranjo, coube à União a organização e manutenção de seu sistema de ensino, e “*função redistributiva e supletiva, no sentido de equalização de oportunidades e de garantia de padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante cooperação técnica e financeira com Estados e Municípios*” (art. 211, § 1º).

2.2 O ambiente de reforma do Estado e sua repercussão na política educacional

Outro será o cenário que, tão repentinamente como num abrir e fechar de cortinas, se seguirá ao entreato representado pela eleição, governo e *impeachment* de Fernando Collor de Melo e pelo governo de seu vice-presidente, Itamar Franco.

Do ponto de vista econômico, nosso atraso tecnológico e nossa precária inserção no mercado externo terão por ícone a comparação, da lavra do Presidente Collor, entre as “carroças” brasileiras e as supermáquinas produzidas para a velocidade de pistas européias, americanas e japonesas. A inoperância, real ou não, de nossas empresas estatais ensejava a emergência da *privatização* na agenda do Governo e a inflação mostrava-se uma fera mais resistente e destrutiva do que as insígnias de tigres e dragões que visitavam o imaginário de um presidente campeão de artes marciais.

Do ponto de vista educacional, aos prenúncios liberalizantes de Collor, seguir-se-á breve período de ambigüidades. Seu sucessor para o restante do mandato, enfrentando um quadro de hiperinflação e grandes restrições orçamentárias, se de um lado não teve sequer tempo de operar mudanças efetivas na gestão ou na alocação de recursos para os programas educacionais, de outro, sinalizou com a retomada da interlocução com os grupos organizados de defesa da educação, ativos desde o processo constituinte, mostrando-se permeável a algumas de suas expectativas e demandas.

Desta forma, como segunda corrente de influência na matriz conceitual e discursiva das políticas educacionais do período, teremos, a partir de 1990, importante seqüência de documentos, a exemplo da *Declaração Mundial de Educação para Todos*, em Jontiem, de 1990, do *Plano Decenal de Educação - 1993-2003* de 1994, e do estudo/proposta da CEPAL/UNESCO

Educação e Conhecimento – Eixo da Transformação Produtiva com Equidade, publicado em 1992 e editado no Brasil em 1995.

Nestes, é possível perceber as idas e vindas que culminarão no deslocamento da ênfase numa racionalidade **política**, como identidade entre luta por democracia e luta por direito universal à educação, para a ênfase na racionalidade econômica.

Esta se expressará como necessidade de alinhamento dos objetivos educacionais à dinamização do processo produtivo e como busca de ganhos de eficiência na gestão dos serviços públicos, havendo-se adotado, por vezes de forma demasiado pragmática (ou dogmática), paradigmas da gestão empresarial voltada para o mercado.

Os três documentos, analisados em seguida, mostram a ambivalência deste momento.

2.2.1 A Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Jomtien

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos, resultado da Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, convocada pela iniciativa conjunta de UNICEF, UNESCO, PNUD e Banco Mundial, tem como eixo o atendimento das necessidades básicas de aprendizagem de todos os indivíduos da sociedade, o que significa ênfase na universalização, com qualidade e equidade, dos níveis básicos de escolarização, assim como na alfabetização de jovens e adultos.

Por *necessidades básicas de aprendizagem*, a Declaração entende “*tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes)*”, chamando assim a atenção para a necessidade de superação de uma visão formalista e burocrática de muitas das propostas curriculares vigentes, um tanto descoladas da vida cotidiana dos cidadãos.

Daí sua visão de Educação Básica como “*a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, sobre a qual os países podem construir,*

sistematicamente, níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação”, sendo a “escola fundamental” o “principal sistema de promoção da educação básica fora da esfera familiar”.

Defendendo um enfoque abrangente da prática educativa, o documento estabelece como diretrizes *“universalizar o acesso à educação e promover a equidade; concentrar a atenção na aprendizagem; ampliar os meios e o raio de ação da educação básica; propiciar um ambiente adequado à aprendizagem e fortalecer alianças”.*

Para tanto, postula a idéia de que, além de acesso universal e equitativo, é necessário *“alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem”,* e que qualidade na aprendizagem significa as pessoas *“aprenderem de fato, ou seja, apreenderem conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidões e valores”.* Neste rumo, argumenta que a Educação Básica deve estar *“centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem”,* havendo para isto *“a necessidade de definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho”*¹⁶.

Em relação ao objetivo de propiciar um *ambiente adequado à aprendizagem,* a Declaração considera a necessidade de ações complementares, que garantam ao educando *“assistência em nutrição, cuidados médicos e o apoio físico e emocional essencial para que participem ativamente de sua própria educação e dela se beneficiem”.*

Finalmente, em relação à necessidade de *fortalecer as alianças,* argumenta que embora caiba às *“autoridades responsáveis pela educação aos níveis nacional, estadual e municipal a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos (...) não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa”.*

Desta forma, alerta para a noção de que *“novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias”,* tanto internamente, *“reconhecendo o papel especial dos professores, dos administradores e do pessoal que trabalha em educação”,* como externamente, *“entre os órgãos educacionais e demais órgãos de governo (...), entre as organizações governamentais e não-*

¹⁶ Muito embora não discordassem dessa formulação nos seus termos gerais, muitos educadores e gestores educacionais já expressavam alguma desconfiança, vendo nela indícios de um proposta reducionista de currículo e de uma visão “tecnicista” centrada em resultados de avaliação.

governamentais, e ainda com o setor privado¹⁷, com as comunidades locais, com os grupos religiosos, com as famílias”, chamando a atenção para o fato de que “é particularmente importante reconhecer o papel vital dos educadores e das famílias” e que “ as condições de trabalho e a situação social do pessoal docente, elementos decisivos no sentido de se implementar a educação para todos, devem ser urgentemente melhoradas”.

Tão genérica quanto costumam ser as declarações mundiais, e por seus princípios, objetivos e diretrizes, ainda razoavelmente palatável ao gosto dos representantes da perspectiva política focada na educação como direito universal, a Declaração de Jomtien, contudo, já enuncia, praticamente, todos os elementos que constituirão os eixos do ciclo de reformas educacionais intentadas na América Latina, ao longo da década de 90, tais como prioridade para o Ensino Fundamental, definição de padrões mínimos de qualidade, avaliação de resultados de aprendizagem, foco no trabalho do professor (ou valorização do magistério) e estabelecimento de parcerias com ONGs, com as famílias e com o setor privado¹⁸.

Alguns destes postulados, fosse por terem sua origem numa iniciativa de organismos de cooperação internacional, por vezes vistos como uma face mais sutil do imperialismo americano, fosse porque serão implementados num contexto de restrição orçamentária e reforma do estado, passarão a ser objeto de desconfiança e de crítica de setores acadêmicos e sindicais, de movimentos sociais e de partidos políticos de oposição¹⁹.

¹⁷ Aqui também, muitos já verão as sementes de estratégias neoliberais em que o Estado transferiria para as famílias ou para o “mercado” suas responsabilidades com a educação.

¹⁸ A exceção é a descrição operacional da melhoria das taxas de rendimento e fluxo, que assume características peculiares e dimensões particularmente graves na América Latina, razão por que se constituiu uma das estratégias mais recorrentes das reformas nesta região. Estas estão, contudo, implícitas no teor da Declaração.

¹⁹ Pensamos inicialmente de, em lugar de “partidos de oposição”, mencionar “partidos de esquerda”. A realidade, contudo, é que, sistematicamente, os partidos de esquerda que faziam tais críticas, quando na oposição, ao chegarem ao governo, assumiam, com maior ou menor sinceridade posições e diretrizes administrativas bastante alinhadas com esta perspectiva. O fato é que havia outros componentes de realidade para além do reino da má ou da boa vontade com que governos executam suas políticas sociais.

2.2.2 O Plano Decenal de Educação para Todos - 1993-2003

O Plano Decenal de Educação 1993-2003, com os pontos posteriormente acordados no Pacto de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação²⁰, representou, possivelmente, o derradeiro esforço do que ainda era possível conciliar entre as expectativas e bandeiras da sociedade civil²¹ e a racionalidade administrativa pautada pela necessidade de ganhos de eficiência no setor público, inclusive, na gestão educacional.

Com efeito, a legislação educacional promulgada em 1996 e os programas e políticas públicas subseqüentes trarão a marca da polarização entre a racionalidade administrativa dos gestores, orientada para a busca da eficiência, e a racionalidade política dos militantes voltada para a afirmação do direito.

O texto do documento-síntese do *Plano Decenal de Educação 1993-2003* se inicia com a menção à participação do Brasil na Conferência de Jomtien, para, em seguida, enumerar as iniciativas de articulação dos diversos agentes relevantes no cenário educacional do País, pretendendo indicar, assim, o pluralismo e o alto nível de participação da sociedade civil na sua elaboração, base de sua legitimidade.

Em forte consonância conceitual e formal com os objetivos e propostas enunciados em Jomtien, o plano enuncia como objetivos:

- 1. satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para a participação na vida econômica, social, política e cultural do país, especialmente as necessidades do mundo do trabalho;*
- 2. universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento;*
- 3. ampliar os meios e o alcance da educação básica;*
- 4. favorecer um ambiente adequado à aprendizagem;*
- 5. fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso;*

²⁰ Firmado pelo Ministério da Educação, Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), União Nacional dos Dirigentes de Ensino Municipal (UNDIME), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, entre outros.

²¹ Como se pode depreender da menção aos principais "avalistas" do Pacto, com exceção da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação CNTE, e em pequena medida da UNDIME, já não será tanto com a sociedade civil organizada, mas com as organizações civis representativas de segmentos da burocracia educacional que se dará a interlocução. Registre-se, contudo, que o pluralismo de concepções políticas e ideológicas característicos destas entidades que integravam o "fórum", garantia a veiculação de muitas das bandeiras democráticas.

6. *incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação;*

7. *estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional".*

Estes objetivos são detalhados de maneira mais operacional, mediante as seguintes ações propostas, entre outras:

Relativamente à aprendizagem e ao processo pedagógico, o mesmo propõe a “*definição de padrões de aprendizagem*” (1.a), “*estabelecimento de objetivos e metas de desempenho* (1.b), *melhoria do livro didático e do desempenho e formação dos professores* (1.e). Também propõe o “*provimento de padrões básicos de infra-estrutura e de recursos e tecnologias instrucionais, de competências pedagógicas e de gestão, redução das disparidades sociais e regionais de rendimento escolar* (2.b), pela garantia de “*oportunidades adequadas para manter na escola estudantes de 10 a 14 anos em risco de deserção escolar* (2.d), pela “*ampliação da jornada escolar e do ano letivo*” (2.g) e pelo “*incremento da participação da família e da comunidade no processo educativo*” (4.e).

Em relação à articulação de parcerias, o *Plano* descreve seus objetivos operacionais, entre outros exemplos, como “*consolidação das parcerias entre Ministério da Educação e Secretarias Estaduais e Municipais de Educação* (5.a), *articulação das universidades, Conselhos de educação e de outras organizações governamentais e não governamentais, dos políticos, empresários, trabalhadores e outros segmentos sociais, no sentido de alcançar os objetivos do plano*” (5.b) e ainda o “*fortalecimento da gestão democrática da escola mediante a constituição e aperfeiçoamento de colegiados de pais e membros da comunidade escolar* (5.d)”.

No tocante à alocação de recursos para seu financiamento e a cooperação internacional, propõe a “*reestruturação do atual quadro de distribuição, entre níveis de governo, dos recursos fiscais e dos encargos de expansão e desenvolvimento e de manutenção e operação*” (6.a); a criação de “*fundos e mecanismos não convencionais de financiamento a projetos inovadores em qualidade educacional e de equalização social de oportunidades* (6.b); o incremento “*dos gastos públicos acima dos níveis mínimos constitucionalmente determinados*”, bem como a

ampliação dos “*mecanismos de controle social*” (6.c), “*de forma a evitar que os recursos sejam aplicados em outros programas* (6.d).

Propõe, ainda, que sejam intensificados os “*mecanismos de interação e cooperação educacional com países latino-americanos* (7.c)” e que se estreite “*a cooperação com organismos internacionais* (7.d)”.

2.2.3 CEPAL/OREALC: “*Educação e Conhecimento – Eixo da Transformação Produtiva com Equidade*”

Finalmente, temos a repercussão no Brasil do estudo/proposta *Educação e Conhecimento – Eixo da Transformação Produtiva com Equidade*, publicado pela Oficina Regional de Unesco para América Latina e Caribe- OREALC e Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, em 1992, traduzido e editado no Brasil em 1995 pelo IPEA em cooperação com o INEP e a CEPAL.

Este consiste de um diagnóstico do atraso sofrido no desenvolvimento das forças produtivas dos países latino-americanos e dos efeitos disfuncionais da baixa qualidade dos serviços de Educação Básica prestados pelos estados latino-americanos aos seus cidadãos, que os fez perder muito de sua competitividade econômica diante do cenário de globalização da economia.

Seu postulado básico é que as sociedades latino-americanas precisariam avançar simultaneamente no estabelecimento de uma cidadania moderna (no campo social e político) e de ganhos de competitividade (no campo econômico), e que para tanto se fazia indispensável e urgente a “*reforma do sistema de produção e difusão do conhecimento*”.

Conforme seus termos, a proposta “*reconhece as tensões inevitáveis entre cidadania e competitividade, igualdade e desempenho e integração e descentralização, porém busca explorar as relações de complementaridade, também inegáveis, entre esses conceitos*”. Vai mesmo além na articulação orgânica entre cidadania e competitividade, argumentando que “*imaginar que a cidadania (...) possa existir sem que se caminhe firme e continuamente no sentido da competitividade seria, neste final de século, tão infundado quanto supor que a competitividade –*

de caráter essencialmente sistêmico – pudesse sustentar-se em meio a atrasos significativos no tocante à cidadania”.

A proposta, pela credibilidade técnica de seus patrocinadores latino-americanos e nacionais, pela consistência de sua argumentação e pela irrefutabilidade dos dados empíricos apresentados, gozou de grande prestígio, tornando-se referência obrigatória para os diagnósticos e propostas de planejamento educacional elaborados por técnicos governamentais no período.

De outro lado, porém, por incluir a questão da competitividade como um objetivo a ser buscado pelas sociedades latino-americanas, por ter sido gestado em órgãos vinculados às agências de cooperação (CEPAL e UNESCO) e por acenarem com a necessidade de reformas institucionais e com a aproximação com os bancos internacionais de desenvolvimento, será alvo da crítica dos segmentos mais afeitos à afirmação da educação como um direito, desconfiados de proposições que integrassem em seus termos considerações micro ou macroeconômicas que de saída não refutassem a globalização e sua expressão neoliberal das políticas públicas.

2.3 Aspectos da reforma educacional – legislação e programas

A legislação brasileira da educação para o período está sintetizada em três leis que tiveram maior impacto sistêmico na Educação Básica do País: a LDB, a Lei do FUNDEF e a Lei do PNE.

A Lei nº 9.394²² de 20 de dezembro de 1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, expressou a síntese possível de um longo debate sobre os rumos da educação nacional iniciado com a nova Constituição em 1988.

²² A redação deste trecho está baseada no estudo técnico **Aspectos relacionados à descentralização, planos de carreira e remuneração de professores, proposta pedagógica e financiamento da educação na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** que realizamos como parte das atividades de Consultor Legislativo da Área de Educação, Cultura e Desporto na Câmara dos Deputados.

A lei afirma a educação como prática inserida no contexto social e avança numa visão flexível de organização curricular. Ratifica a distribuição das responsabilidades pela oferta educacional entre as esferas de governo e a descentralização das instâncias decisórias sobre o processo educacional e pedagógico, reforçando a autonomia das escolas e das instâncias mais horizontais da gestão. Avança também na regulamentação de aspectos relativos ao financiamento da educação pública e numa visão de carreira do magistério capaz de contribuir com a valorização dos profissionais deste grupo ocupacional.

Descentralização. A descentralização encontra-se presente em todo o texto da LDB, como princípio basilar da própria concepção da gestão pública que orientou sua elaboração e explícita em muitos de seus dispositivos.

Em 13 artigos, que vão do 8º ao 20, reafirma o regime de colaboração entre as esferas e entes federados, a autonomia de estados e municípios na organização de seus respectivos sistemas de ensino, a gestão democrática da educação e a autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas.

No art. 8º, a LDB reafirma o *regime de colaboração (caput)* e a autonomia dos sistemas de ensino, os quais “*terão liberdade de organização nos termos desta lei*” (§ 2º). Explicita também os limites do papel reservado à União, a quem caberá “*a coordenação da política nacional de educação articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais*” (§ 1º).

Os artigos 9º, 10 e 11 definem as incumbências da União, dos estados e dos municípios, respectivamente. Aqui, reafirmando-se a autonomia dos entes federados nos termos constitucionais, são explicitadas as competências de estados e municípios para elaborar e executar políticas e planos, para baixar normas complementares para seus sistemas de ensino e, ainda, para autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os estabelecimentos de seus sistemas de ensino e os cursos das instituições particulares sob jurisdição destes.

O art. 12 amplia a autonomia relativa das escolas, dispondo que são incumbências dos estabelecimentos de ensino, entre outras, as de “*elaborar e executar sua proposta pedagógica*” e

“*administrar seu pessoal e seus recursos financeiros*”, desde que “*respeitadas as normas comuns e as de seu sistema de ensino*”.

O art. 13 define as incumbências dos docentes, dentre as quais a de “*participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino*”.

O art. 14, ao tempo em que reconhece a autonomia dos sistemas de ensino, os compromete com a democratização da gestão, dispondo que estes devem definir normas para a gestão democrática, tendo por princípios “*a participação dos profissionais da educação na elaboração da proposta pedagógica da escola*” e a “*participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes*”.

O art. 15 dispõe que os sistemas de ensino devem assegurar às suas escolas “*progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais do direito financeiro público*”.

Os artigos 16, 17 e 18, definem, respectivamente, as instituições e órgãos que compõem ou que se incluem no âmbito de jurisdição dos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino.

Financiamento da Educação. O financiamento público da Educação integra parte específica da LDB: o Título VII – *Dos Recursos Financeiros*, que vai do art. 68 ao art. 77.

A Lei reafirma o que dispõe a Constituição Federal (art. 69), delimita o conceito de despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, cria regras para favorecer a agilidade, a transparência e o controle social sobre o gasto público com Educação, e indica mecanismos para que, mediante a colaboração entre União, estados e municípios, se chegue à definição e à garantia da oferta universal de ensino que observe um padrão mínimo de qualidade.

O artigo 69 ratifica, no *caput*, o que dispõe a Constituição sobre os percentuais mínimos da receita resultante de impostos que o Poder público deve aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino, que é de 25% para municípios e estados e de 18% para a União.

Os três primeiros parágrafos deste artigo definem regras para garantir o integral cumprimento do que dispõe o *caput*, quando do cálculo, pelos Governos federal, estaduais e municipais, dos valores mínimos a serem aplicados em Educação.

O § 4º dispõe que, para atendimento dos percentuais mínimos, as despesas devem ser apuradas e corrigidas trimestralmente. Os §§ 5º e 6º dispõem sobre o repasse dos recursos vinculados ao órgão responsável pela Educação. Estes têm sido questionados quanto à sua constitucionalidade e seu cumprimento não é observado por expressiva maioria dos governos.

Os artigos 70 e 71 têm o objetivo de corrigir freqüentes abusos de contabilização de despesas de finalidade muito diversa como despesas de Educação. Desta forma, além de fornecer, *no caput*, a definição genérica do que deve ser entendido como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), lista o art. 70 oito grupos de itens aceitáveis como tal. Já o art. 71 lista seis categorias de despesas indevidamente contabilizadas como MDE.

Os artigos 72 e 73 dispõem sobre a transparência contábil necessária às despesas com MDE e sobre a prioridade que os órgãos fiscalizadores devem dar ao seu exame, em especial ao cumprimento do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 de suas Disposições Transitórias.

Os artigos 74, 75 e 76 tratam do regime de colaboração entre União, estados e municípios, e da ação supletiva e redistributiva necessária para garantir a todos os estudantes brasileiros um padrão mínimo de oportunidades educacionais e de qualidade de ensino. Nestes dispositivos, fundamenta-se o mecanismo de redistribuição de receitas na proporção da capacidade fiscal e do esforço educacional de cada ente federado operacionalizado pelo FUNDEF.

Planos de carreira e remuneração do magistério. A LDB dedica tratamento específico aos profissionais da Educação em seu Título VI. Neste, enuncia os fundamentos da formação dos profissionais da Educação como “*associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço*” (art 61, I) e “*aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades*” (art. 61,II).

A LDB estabelece como regra a formação de licenciatura em nível superior para o exercício da docência na Educação Básica, porém admite, na Educação Infantil e nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, a formação oferecida em nível médio, na modalidade Normal (art. 62) e dispõe que “*a formação docente, exceto para a educação superior, incluirá prática de ensino de, no mínimo, trezentas horas*”(art. 65).

Sobre os profissionais que desempenham funções de suporte pedagógico ao exercício da docência, tais como *administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional*, a lei determina que sua formação “*será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional*” (art. 64). Dispõe também que “*a experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistérios nos termos das normas de cada sistema de ensino*” (art. 67, parágrafo único).

A estruturação de planos de carreira e remuneração do magistério é tratada no *caput* e incisos do art. 67, onde se dispõe que “*os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação*” mediante dispositivos “*dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público*”, entre os quais devem constar:

- I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;*
- II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;*
- III - piso salarial profissional;*
- IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;*
- V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;*
- VI - condições adequadas de trabalho.*

Proposta pedagógica. A tônica da concepção pedagógica da LDB é a flexibilidade nas formas de organização do ensino, no ingresso e no fluxo dos alunos de um período letivo para o seguinte e de uma forma de organização para outra.

Desponta ainda a autonomia da escola para fazer suas opções pedagógicas com responsabilidade e sensibilidade à situação local, a busca de maior interação da dinâmica escolar com a realidade social, e de maior aproximação entre teoria e prática.

O art. 23 dispõe que “*a educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar*” e ainda que o “*calendário escolar deverá adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do*

respectivo sistema de ensino, sem com isso reduzir o número de horas letivas previsto nesta Lei” (§ 2º).

O art. 24, que define regras comuns para todas as etapas da Educação Básica, traz, entre outros dispositivos flexibilizadores e desburocratizantes, os seguintes: *II - a classificação em qualquer série ou etapas exceto a primeira do ensino fundamental(...)independentemente de escolarização anterior” e “formas de progressão parcial”; a possibilidade de “organizar-se classes, ou turmas, com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares”; e ainda a “prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais”*

Como se pode ver, o eixo orientador da proposta direciona-se para os aspectos substantivos da aprendizagem, distanciando-se dos anteriores, que conduziram a um enrijecimento e a uma burocratização do processo escolar.

A lei do FUNDEF. Quase que simultaneamente à LDB, foi publicada em 24/12/1996 a Lei 9.424/96, que regulamenta o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF.

Criado pela Emenda Constitucional n.14/96, a Lei do FUNDEF representou o passo mais efetivo que a sociedade brasileira deu, em toda a sua história, no sentido de promover a equidade nas condições de oferta de serviços públicos de Educação a todos os cidadãos.

Com a lei do FUNDEF, foi criado um fundo contábil em cada uma das 27 unidades da Federação. Em cada Estado, o Fundo é composto por um percentual de 15% de sua receita de ICMS, inclusive das quotas-partes devidas aos municípios e por 15% da receita das transferências constitucionais de FPE e FPM²³ e das compensações por desoneração de exportações²⁴ devidas pela União aos estados e municípios.

No âmbito de cada estado, o FUNDEF é redistribuído entre a rede estadual e as redes municipais de ensino, na proporção da matrícula de alunos do Ensino Fundamental de cada rede,

²³ Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

²⁴ Lei Complementar 87/96, conhecida como Lei Kandir.

de modo que os municípios que menos arrecadam ou que têm maior proporção da matrícula de Ensino Fundamental possam dispor de volume de recursos mais condizente com seu esforço para a oferta educacional.

Com isto, o FUNDEF possibilitou um nível jamais experimentado antes de equalização da capacidade de oferta educacional das redes públicas de ensino, ainda que restrita ao âmbito de cada unidade da Federação; ou seja, o FUNDEF não realizou transferência de recursos de uma unidade federativa para outra, e sim entre a rede estadual e as redes municipais de um mesmo estado.

Um certo efeito redistributivo, em âmbito nacional, foi previsto pela Lei, na forma de complementação da União aos fundos dos estados que não atingissem um valor definido a cada ano como mínimo nacional. Lamentavelmente, durante todos esses anos, a União descumpriu a fórmula para cálculo do valor mínimo nacional, reduzindo, a cada ano, sua contribuição financeira aos estados com menor receita.

O PNE. O Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei 10.172/01, tem como objetivos gerais para a Educação brasileira a “*elevação global do nível de escolaridade da população*”, “*a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis*”, “*a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso, permanência e sucesso escolar*”, e a “*democratização da gestão do ensino público*”.

Em consonância com a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o Ensino Fundamental constitui objeto das duas primeiras de cinco prioridades listadas no Plano, as quais consistem, respectivamente, na “*garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino*” e na “*garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram.*”

Universalização do acesso, associada à permanência e progressão regular durante os oito anos mínimos de duração do curso; frequência regular às atividades escolares; efetiva aprendizagem de conhecimentos, habilidades e valores; gestão participativa e democrática e ainda mecanismos de

acompanhamento e avaliação dos resultados conseguidos constituem a fórmula que sintetiza o conjunto das diretrizes e metas do Plano Nacional de Educação para o Ensino Fundamental.

Relativamente à universalização do acesso, as diretrizes do PNE indicam que não é condição suficiente a garantia, pelo Poder público, da oferta de vagas a todos os alunos. Existem fatores relacionados às condições sociais e econômicas dos estudantes e de suas famílias, tais como trabalho infanto-juvenil, mobilidade geográfica, desemprego, conflitos e desestruturação familiar, entre outros, os quais incidem fortemente sobre o zelo das famílias pela matrícula, regularidade da frequência às aulas e permanência durante o ano letivo e ao longo do curso.

Esses fatores apontam para a necessidade de implementação, manutenção e/ou expansão de programas sociais complementares, capazes de fortalecer os segmentos mais vulneráveis da população estudantil, a exemplo dos programas de alimentação e saúde escolar, livro didático, transporte escolar e dos programas de renda mínima associada à Educação.

No tocante à melhoria da qualidade da educação, as diretrizes do PNE indicam a necessidade de políticas educacionais destinadas à regularização do fluxo escolar, à correção da distorção idade-série em classes de aceleração, à ampliação da jornada escolar para turno integral, à melhoria da infra-estrutura física das escolas, incluindo-se neste eixo a acessibilidade dos portadores de necessidades especiais; a conectividade com as redes virtuais de informática e de telecomunicações e a adequação dos espaços escolares ao desenvolvimento de atividades culturais, artísticas, desportivas e recreativas.

Menção especial é feita à necessidade de melhoria das condições de funcionamento das escolas rurais, em que se preconizam o fim das classes isoladas unidocentes e/ou multisseriadas e a adequação, quando necessário, dos calendários escolares aos regimes sazonais locais.

Relativamente à dimensão didático-pedagógica, o PNE ratifica a necessidade de programas de formação e qualificação dos professores, uma abordagem interdisciplinar e contextualizada dos conteúdos curriculares e inclusão, nas propostas curriculares, dos temas transversais, tais como ética, meio ambiente, diversidade cultural, trabalho e consumo, entre outros e, também, estratégias de apoio à realização das tarefas escolares.

Programas federais. O relatório do Ministério da Educação *Desenvolvimento da Educação no Brasil* é uma excelente síntese do que se referimos aqui. Publicado em 1996, apresenta dados sobre a estagnação da economia brasileira, menciona os avanços quantitativos das décadas anteriores e os persistentes problemas de eficiência e de qualidade do sistema educacional.

Nos dois últimos capítulos, trata, então, das diretrizes, objetivos e estratégias e das iniciativas tomadas pelo Governo até aquele instante.

O Capítulo 13, intitulado *Políticas e Reformas Educacionais*, começa com a reafirmação dos princípios constitucionais, faz referência às principais leis educacionais vigentes até então e enuncia, em tom que já é de certeza, a expectativa de que “*esse contexto legal sofrerá mudanças significativas*” pela publicação próxima da nova LDB e da emenda constitucional que criaria o FUNDEF.

Detalha, então, as propostas constantes dos projetos de lei e de Emenda Constitucional em trâmite no Congresso e, aludindo ao Plano Plurianual, afirma que “*na perspectiva de promover o fortalecimento da escola fundamental, o MEC definiu como prioritárias para o período de 1996 a 1999, as ações voltadas para esse nível, fornecendo mecanismos de apoio às instâncias estaduais e/ou municipais da administração pública*”.

Em seguida, menciona como “*mudanças e inovações na educação*” o repasse direto de recursos para as escolas, a educação a distância, a TV Escola, o Programa de Informática na Educação, os Parâmetros Curriculares Nacionais, a descentralização e extensão (em dias) do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a melhoria do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), mais amplo, mais ágil e com maior controle de qualidade, o desenvolvimento do sistema de avaliação da educação e a realização das Provas do SAEB e do Exame Nacional de Cursos (o Provão), a mobilização da sociedade e ações específicas para a região Nordeste.

O Capítulo 14 versa sobre cooperação bilateral, regional (latino-americana) e internacional.

Como anota CASTRO²⁵, as políticas e programas do Governo federal a partir de 1995, tendo por base a legislação recém-aprovada, “*foram marcadas pela reestruturação e ocorreram mais significativamente no ensino fundamental*”.

Em sua análise, o Governo federal operou em dois eixos: um de “*incremento à descentralização da gestão de grande parte dos programas até então geridos pelo MEC*” e outro de “*focalização sócio-regional como critério para a alocação de recursos federais*”.

São exemplo do primeiro, além do FUNDEF, o PNAE agora, de competência dos municípios e estados, e as transferências financeiras às unidades escolares pelo PDDE.

No segundo, temos como exemplo, o fortalecimento do Projeto Nordeste, posteriormente ampliado para as regiões Norte e Centro-Oeste com a denominação de FUNDESCOLA e a definição de beneficiários preferenciais dos programas federais de transporte escolar, material escolar e saúde do estudante, destacando-se a prioridade dada aos municípios atendidos pelo Programa Comunidade Solidária.

2.4 A expressão da reforma na política educacional cearense

Se o “drama” das políticas educacionais cearenses não difere do vivido pela Nação, o Estado parece destacar-se pelo que poderíamos, metaforicamente, indicar como um cenário de cores mais intensas e uma “certa tendência” à antecipação das cenas, expressão de seu esforço de superar o atraso histórico.

Com efeito, já na seqüência da eleição para governadores de 1982, o então governador Gonzaga Mota, eleito com o apoio dos três coronéis²⁶ que concentraram o poder político durante toda a ditadura, rompe com eles no plano local e apóia, em nível nacional, o pré-candidato

²⁵ Excelente síntese das políticas e programas federais implementadas a partir deste momento é feita por Jorge Abrahão CASTRO, no breve artigo *Políticas de Educação na Segunda Metade da Década de 90 no Brasil*, o qual recomendo.

²⁶ Virgílio Távora, Cesar Cals e Adauto Bezerra, ligados à ARENA e posteriormente ao PDS, governadores do Estado nos períodos 1962-1967 e 1979-1983, o primeiro, 1971-1975, o segundo e 1975-1979, o terceiro.

Aureliano Chaves, preterido pelos militares, o que o levou a filiar-se ao PMDB e apoiar Tancredo Neves.

O governo seguinte, de Tasso Jereissati, será o primeiro de uma seqüência de quatro mandatos em que se mantiveram as mesmas diretrizes de modernização do Estado, sobretudo como busca de retomada do desenvolvimento industrial, equilíbrio fiscal e racionalização da administração pública²⁷.

Neste contexto, chamam à atenção as medidas de cooperação técnica e financeira com os municípios, bem como as medidas de transferência direta de recursos para as escolas, ensaiadas desde o governo de Gonzaga Mota e continuadas nos governos de Tasso Jereissati e Ciro Gomes.

Já nessa época, são praticadas diversas formas de articulação entre o governo estadual e associações comunitárias, com o intuito de atender as urgentes demandas por creche e pré-escola.

O Plano Decenal de Educação para Todos, elaborado pelo Estado em 1993, compartilha das mesmas premissas da Declaração de Jomtien e do Plano Decenal elaborado para o País. Ressalta de seu texto a informação de que este consistia da compatibilização de metas constantes de 154 planos municipais, o que permite supor razoável processo de interlocução com os municípios.

Após um diagnóstico para cada nível de ensino, que dimensiona a insuficiência das vagas ofertadas, descreve a precariedade das condições de trabalho dos professores e as dificuldades decorrentes do nível socioeconômico da maioria da população, o Plano explicita como suas principais diretrizes a “*escola de boa qualidade*”, a “*valorização dos profissionais de ensino*” e a “*racionalização e democratização da gestão do sistema de ensino*”.

²⁷ Estes esforços destacaram-se no País e foram, inclusive, objeto de uma pesquisa levada a cabo por cientistas políticos do MIT – Massachusetts Institut of Technology, liderados por Judith Tendler, publicada sob o título de **O Bom Governo nos Trópicos**.

Na seqüência desta argumentação, o Plano assinala que *“um dos eixos dessa política é o fortalecimento do município enquanto unidade gestora do sistema de educação”*, antecipando-se em muitos aspectos posteriormente discutidos quando da elaboração ou como consequência do FUNDEF.

O Plano propõe que, *“levando-se em conta que muitos municípios já dispõem de vontade política e corpo técnico competente, deve-se caminhar para a **transferência total** dos encargos de 1ª Grau”*; acrescentando ainda que, *“desse modo desaparece a fronteira entre as diversas escolas públicas, formando-se uma única rede pública de ensino”* e que o *“elemento chave dessa proposta será o cálculo do custo-aluno-ano, tomando-se por base uma escola de qualidade, devendo o financiamento federal e estadual pautar-se por esse indicador”*.

Tais disposições, num cenário de continuidade administrativa, preparam o terreno para as medidas de política educacional implementadas entre 1995 e 2000, entre as quais destacaremos as que se seguem.

De 1995 a 1998 a proposta da Secretaria da Educação do Ceará teve como lema a expressão **TODOS PELA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS**, indicando as metas prioritárias, de universalização do acesso e de melhoria da qualidade dos serviços educacionais públicos. Suas estratégias explícitas eram a **descentralização** de poder, responsabilidade e capacidade operacional para as esferas regional, municipal e escolar, a **mobilização social** e o estabelecimento de **parcerias**.

Já nos dois primeiros anos, foram postas em andamento medidas de descentralização, a exemplo de seleção técnica e eleição dos diretores das escolas estaduais e de criação do FADE, Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola, que fortaleceu o repasse direto de recursos para as unidades escolares. Buscou-se, ainda, estimular a criação de órgãos colegiados de gestão, tais como conselho e grêmio escolar.

Optou-se também pelo fortalecimento das instâncias intermediárias de gestão estadual. Foi ampliado o número das antigas delegacias regionais de ensino (DEREs), que passaram de 14 para 21, e foi alterada sua denominação para centros regionais de desenvolvimento da educação (CREDE). Mais relevante, contudo, do que a mudança de número e denominação, foi que procedeu-

se a seleção técnica como critério para nomeação dos novos coordenadores regionais, até então indicados politicamente e, ainda, ampliou-se-lhes o escopo conceitual e a autonomia operacional.

No campo do estabelecimento de parcerias e da mobilização social, é realizado, com o apoio dos agentes de saúde, o *Censo Educacional Comunitário*, que produziu uma base de dados, com nome idade e endereço das crianças e jovens de 7 a 14 anos que não freqüentavam a escola.

Na relação com os municípios, a gestão da merenda escolar foi municipalizada em 179 dos 184 municípios do Estado e foi encaminhado e aprovado na Assembléia Legislativa projeto de lei de municipalização²⁸ do ensino, prevendo a organização da rede única e o repasse de recursos financeiros do Estado aos municípios. A municipalização foi deflagrada como experiência-piloto em seis municípios²⁹. Protótipo do modelo adotado pelo FUNDEF, a experiência previa o repasse de recursos financeiros pelo Estado, para complementação do valor-aluno, considerando todos os níveis da Educação Básica. Num quadro de recursos limitados, o projeto-piloto praticava um custo-aluno inferior ao valor posteriormente repassado pelo FUNDEF e, ainda assim, teria grandes dificuldades de expandir-se para todos os municípios.

Com o advento do FUNDEF, a municipalização, nos termos da lei estadual, torna-se desnecessária. Mantém-se, contudo, a cooperação técnica. Tão logo publicadas a LDB e a Lei do FUNDEF, a Secretaria Estadual organiza encontros com prefeitos, secretários municipais de educação e professores em todas as 21 regiões do Estado, com o objetivo de disseminar o conhecimento sobre os principais aspectos da nova legislação.

Em 1998, com o início da vigência dos efeitos financeiros do FUNDEF, o Estado propõe aos municípios a realização de um concurso unificado para contratação de professores efetivos. A esta iniciativa aderem 128 municípios que, juntamente com a rede estadual, abrem mais de 28 mil vagas para o cargo de professor efetivo.

A experiência foi repetida em menores dimensões em 2000. Em 2001, o Estado propôs estratégia semelhante para a seleção e escolha de diretores, à qual aderem 83 municípios.

²⁸ Os termos da política de municipalização da educação no estado estão definidos pela Lei 12.452/95 e pelo **Plano Estratégico de Implantação do Processo de Municipalização para a Universalização do Ensino Fundamental**.

²⁹ Os municípios integrantes do projeto-piloto de municipalização foram Maranguape, Icapuí, Fortim, Iguatu, Jucás e Marco.

Mais recentemente, o Estado desenvolveu ampla ação de cooperação técnica com os municípios em relação ao planejamento e à avaliação de desempenho. No tocante ao planejamento, foi estabelecida cooperação técnica para apoiar os municípios na elaboração de seus respectivos diagnósticos e Planos Municipais de Educação. Em relação à avaliação de desempenho, a Secretaria reorganizou seu sistema de avaliação (SPAECE), criado em 1992, tornando-o comparável ao SAEB, ampliando o âmbito de avaliação para todas as redes municipais de ensino e realizando ampla divulgação dos resultados da primeira avaliação de desempenho de alunos de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental.

Registre-se, ainda, o fato de que as transferências de recursos estaduais para as redes municipais pela via do FUNDEF constituem mais da metade dos recursos deste Fundo e têm violento impacto orçamentário nos recursos do Estado.

Conforme veremos no próximo capítulo, o Estado do Ceará, em especial no conjunto de suas redes municipais, está entre os sistemas que mais ampliaram o atendimento e mais transferiram matrículas da rede estadual para a municipal.

O Estado também se destaca no ritmo de melhoria das taxas de aprovação e distorção idade-série, na elevação do percentual de professores com nível superior e na variação das médias de remuneração entre 1997 e 2003.

Por outro lado, seus resultados nas avaliações de aprendizagem realizadas pelo SAEB em 2001 apresentam queda maior do que as verificadas no Brasil e no Nordeste.

Eis o que nos desafia.

3 AS MUDANÇAS OCORRIDAS NO CENÁRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E NO CEARÁ ENTRE 1995 E 2004: AS ESTATÍSTICAS EDUCACIONAIS

Uma abordagem da situação de provimento de educação de determinada sociedade, assim como das mudanças que lhe sucederam, certamente terá entre os eixos de apreensão, aspectos como a finalidade social deste serviço, seus arranjos institucionais e suas perspectivas educacionais, pedagógicas e didático-metodológicas.

Em relação ao significado social deste serviço, consideraremos a extensão em que é oferecido à população, a quantidade e qualidade dos recursos materiais, técnicos e humanos alocados para este fim e a equidade com que as oportunidades de acesso a ele estão distribuídas entre os cidadãos.

Os arranjos institucionais dão organicidade ao sistema de provimento dos serviços educacionais e atribuem às diferentes instâncias a este vinculadas as parcelas de responsabilidade que lhes cabem. A quem cabe prover os recursos econômicos ou financeiros e institucionais – normativos, administrativos e organizacionais - destinados a manutenção e desenvolvimento dos serviços de Educação.

As perspectivas educacionais, pedagógicas e didáticas, nem sempre explícitas, estão relacionadas às diferentes visões de sociedade e da função social da Educação e da escola, aos fundamentos filosóficos, ético-morais e psicológicos implicados no ato educativo-pedagógico, às diferentes abordagens ao processo de ensino aprendizagem e aos juízos de maior ou menor adequação de estratégias, métodos, técnicas e recursos didáticos escolhidos.

Neste capítulo nos deteremos nos aspectos mais relacionados à dimensão da oferta educacional de Ensino Fundamental e ao papel assumido pelas instâncias federal, estaduais e municipais de governo quanto à responsabilidade por seu provimento, no quadro de um novo arranjo institucional relativo ao financiamento e à autonomia de gestão municipal.

3.1 A expansão da oferta de Educação

Uma das primeiras perguntas que fazemos ao nos aproximar da realidade educacional de uma dada sociedade está relacionada à magnitude do esforço que esta faz para prover a Educação de seus membros, sendo sua primeira expressão o percentual de pessoas desta sociedade que acessam os serviços educacionais.

Neste sentido, são consideráveis os esforços que a sociedade brasileira vem fazendo para ampliar sua oferta de serviços educacionais.

Entre 1991 e 2004, enquanto a população total cresceu 21,9%, e a população de 0 a 24 cresceu 6,5%, foi de 49,2% o crescimento da matrícula total no País.

Desta maneira, enquanto em 1991 era de 49,9% a proporção da população de 0 a 24 anos que tinha acesso à educação, em 2004, esta proporção chegou a 69,9%. Foram quase 20 milhões de novas matrículas.

I - Brasil - Evolução da População Total, de 0 a 24 anos e da Matrícula Total – 1991-2004

Ano	População Total (A)	Pop. 0-24 anos (A1)	% (A1/A)	Matrícula total (B)	% (B/A)	% (B/A1)
1991 ³⁰	146.690.413	79.833.089	54,4	39.825.372	27,1	49,9
1996	158.760.940	82.417.852	51,9	49.406.535	31,1	59,9
2000	169.799.170	84.347.452	49,7	56.328.731	33,2	66,8
2004 ³¹	178.888.027	85.008.129	47,0	59.420.631	33,2	69,9
Var. (%) 91-96	8,2	3,2		24,1		
Var. (%) 96-00	7,0	2,3		14,0		
Var. (%) 00-04	5,4	0,8		4,9		
Var. (%) 91-04	21,9	6,5		49,2		

³⁰ Informações de população total de 1991, 1996 e 2000 fornecidas pelos Censos do IBGE. Informações de população de 0 a 24 anos, estimadas pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – UFMG - CEDEPLAR, com base nos dados do IBGE.

³¹ População total e de 0 a 24 anos par 2004 estimada pelo CEDEPLAR.

Se refinarmos ainda mais este dado e tomarmos em consideração apenas a evolução da matrícula da Educação Básica regular, idealmente destinada à população de 0 a 17 anos, temos que foi ainda mais acentuada a diferença entre o ritmo de crescimento da população desta faixa etária e a matrícula correspondente. Enquanto a população brasileira de 0 a 17 anos apresentou forte estabilidade, não tendo crescido mais do que 0,4%, observa-se que a matrícula da Educação Básica regular, que compreende Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, cresceu 30,9% no mesmo período.

II - Brasil - Evolução da População Total, de 0 a 17 anos e da Matrícula de Educação Básica Regular 1991-2004

Ano	População total (A)	Pop. 0-17 anos (A1)	% (A1/A)	Matrícula total (B)	% (B/A1)
1991 ³²	146.690.413	60.302.487	41,1	38.260.316	63,4
1996	158.760.940	60.943.151	38,4	44.584.650	73,2
2000	169.799.170	61.123.865	36,0	49.923.136	81,7
2004 ³³	178.888.027	60.523.926	33,8	50.085.553	82,8
Variação (%) 91-96	8,2	1,1		16,5	
Variação (%) 96-00	7,0	0,3		12,0	
Variação (%) 00-04	5,4	-1,0		0,3	
Variação (%) 91-04	21,9	0,4		30,9	

É também muito significativa a redução da importância proporcional desta faixa etária, que em 1991 correspondia a 41,1% da população total e, em 2004, importa em 33,8% da mesma.

Finalmente, aprofundando o enfoque desta análise, chegamos aos dados desagregados do Ensino Fundamental, nível que é objeto mais específico de interesse deste estudo. O Ensino Fundamental de duração de oito anos, destinado à faixa etária de 07 a 14 anos, é etapa de escolarização definida, desde 1971, como obrigatória³⁴.

³² População total de 1991, 1996 e 2000 fornecidas pelos Censos do IBGE, população de 0 a 17 anos estimada pelo CEDEPLAR com base nos dados do IBGE.

³³ População total e de 0 a 17 anos estimada pelo CEDEPLAR.

³⁴ Lei 5.692/71, que o denominava ensino de 1º. Grau, integrou neste nível os antigos Ensino Primário e Ensino Ginásial, ampliando a obrigatoriedade, anteriormente restrita aos quatro anos do primário.

Veremos que esta oferta de matrícula registrou seu ápice em 2000, quando chegou a 35,7 milhões de alunos enquanto a população de 7 a 14 anos chegava neste ano a 27,3 milhões de pessoas.

III - Brasil – Evolução da População Total, de 07 a 14 anos, e da Matrícula do Ensino Fundamental Regular – 1991-2004

Ano	População total (A)	Pop. 7-14 anos (A1)	% (A1/A)	Matrícula total (B)	% (B/A1)
1991 ³⁵	146.690.413	27.001.743	18,4	29.203.724	108,2
1996	158.760.940	27.284.940	17,2	33.131.270	121,4
2000	169.799.170	27.348.357	16,1	35.717.948	130,6
2004	178.888.027	26.347.082	14,7	34.012.434	129,1
Variação (%) 91-96	8,2	1,0		13,4	
Variação (%) 96-00	7,0	0,2		7,8	
Variação (%) 00-04	5,4	-3,7		-4,8	
Variação (%) 91-00	15,8	1,3		22,3	
Variação (%) 91-04	21,9	-2,4		16,5	

De 1991 a 2004, a matrícula do Ensino Fundamental regular cresceu em 16,5%, enquanto a variação da população de 7 a 14 anos registrou variação negativa de -2,4%.

Quando comparados aos dados anteriores, parecem pouco relevantes a dimensão e o ritmo de crescimento deste nível no período em estudo. Há que se considerar, porém, que este nível de ensino, por ser obrigatório, já apresentava cobertura de matrícula bem superior às duas outras etapas da Educação Básica, que são o Ensino Médio e a Educação Infantil.

O que releva considerar neste caso é justamente o fato de que somente ao final da década de 90 se dará a universalização do acesso a este nível de escolarização que já deveria ter sido universalizado desde a década de 70.

Entre 1991 e 2000, enquanto a população de 7 a 14 anos crescia em apenas 348 mil pessoas, o mesmo cresceu em 6,5 milhões de novas vagas. Entre 2000 e 2004, a população desta

³⁵ População total de 1991, 1996 e 2000 fornecidas pelos Censos do IBGE e população de 7 a 14 anos, estimadas pelo CEDEPLAR com base nos dados do IBGE.

faixa etária decresceu em um milhão de pessoas. Neste mesmo período, a matrícula decresceu em 1,7 milhão de alunos. Este comportamento da matrícula nos últimos quatro anos, longe de significar uma redução do atendimento, expressou antes os efeitos de sua regularização após a explosão de matrículas ocorrida na década anterior que, finalmente, incluiu neste nível alunos que a este não tiveram acesso na idade própria.

3.2 Indicadores do processo de municipalização da Educação Básica, especialmente das séries iniciais do Ensino Fundamental, ocorrido entre 1996 e 2004

Um aspecto relacionado a este crescimento da oferta de Educação, que se mostra de grande relevância para os objetivos deste estudo, é o fato de os municípios brasileiros serem os responsáveis pela quase totalidade das vagas criadas entre 1996 e 2004.

Os dados que seguem apresentam em detalhe esta dinâmica. Muito embora nosso enfoque deva se concentrar nas séries iniciais do Ensino Fundamental regular, procederemos a uma breve notícia dos outros níveis de Educação Básica, bem como de modalidades alternativas de Ensino Fundamental, tais como a Educação Especial e a Educação de Jovens e Adultos, de maneira a prover uma visão sistêmica do desenvolvimentos e das lacunas ainda constatáveis na oferta brasileira de Educação Básica, bem como uma noção mais precisa da magnitude do esforço realizado pelas redes municipais.

3.2.1 Breve notícia sobre modalidades não regulares da Educação Básica – Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos

Com relação a estas duas modalidades, podemos constatar que, não obstante sua grande relevância social, estas ainda não foram objeto de programas bem estruturados de políticas públicas e padecem de grandes dificuldades, permanecendo ainda objeto de ações

“espasmódicas” e sendo desenvolvidas, basicamente, por força da imensa boa vontade e mesmo certo grau de voluntarismo de seus profissionais³⁶.

Educação Especial. É muito pequena a oferta de Educação Especial registrada. Em 2004, esta oferta, que importava em 371.383 matrículas, correspondia a apenas 0,62% de toda a oferta de Educação no País. Ora, a estimativa da Organização Mundial de Saúde é de que, em média, cerca de 10% da população são de portadores de alguma necessidade especial de educação.

De todo modo, cumpre observar que, embora a rede particular predomine como provedora da oferta desta modalidade de Educação, ao analisarmos os dados disponíveis para o período, constatamos que a rede municipal foi a única esfera da rede pública que registrou acréscimo, de aproximadamente 35 mil matrículas, entre 1996 e 2004. Neste período, a oferta estadual decresceu em 19 mil matrículas e a oferta particular cresceu em 155 mil matrículas ou 193,6%.

Educação de Jovens e Adultos (EJA). No tocante a esta modalidade, observamos que já compõe uma importante parcela da matrícula brasileira. Em 2004, sua oferta chegou a 4,5 milhões de matrículas, o equivalente a 9,0% da matrícula regular de Educação Básica.

Há que se registrar, no entanto, grande precariedade das condições com que, freqüentemente, operam alunos e professores envolvidos nos programas que oferecem esta modalidade. A conseqüência é sua baixíssima efetividade, seja em termos de rendimento, expressa em altas taxas de abandono, seja em termos de aprendizagens, expressa em baixas taxas de conclusão e baixa vinculação das aprendizagens com a vida cotidiana e o mundo do trabalho, seja ainda pela perda posterior, por descontinuidade dos estudos, das aprendizagens alcançadas e que não haviam chegado a se consolidar.

Não obstante esta descrição, também cabe, para o dimensionamento do esforço municipal, registrar que se decorreu das redes municipais a maior parte da responsabilidade pela

³⁶ Não ignoramos a existência de programas e projetos e de seções, departamentos, coordenadorias ou órgãos similares, responsáveis por Educação Especial ou de Jovens e Adultos, nas diversas instâncias gestoras da Educação dos municípios, dos estados e da União. Registramos, contudo, que, quando os há, são programas muito limitados do ponto de vista de suas propostas e de suas capacidades operacionais, quando confrontados com as dimensões da demanda que deveriam atender.

expansão de matrícula verificada entre 1996 e 2004, quando esta cresceu em aproximadamente 1,47 milhão de vagas ou 263%. Houve decréscimo de 147 mil vagas na rede particular e a estadual cresceu 42,1% ou 683 mil vagas.

3.2.2 A distribuição do esforço de estados e municípios na oferta de Educação Básica Regular

Passemos à análise da Educação Básica regular, com destaque para o Ensino Fundamental, e, neste, para os anos iniciais de escolarização. Importa agora descer a um maior detalhamento e ver como se comportou a evolução da oferta de Educação Básica regular quando se toma separadamente as redes de ensino.

A primeira observação merecedora de nota é que as redes públicas são responsáveis por 87,2% da oferta de Educação Básica no País. A participação da União é estatisticamente insignificante. A oferta da rede municipal já é superior à estadual.

Entre 1996 e 2004, inverteram-se as proporções com que estas duas redes públicas participam da oferta. A rede municipal passou de 32,9% a 45,5% da matrícula, enquanto a estadual foi de 52,9% para 41,5%.

Se, em seu conjunto, a matrícula cresceu 12,3% entre 1996 e 2004, observa-se que o crescimento da rede particular foi de apenas 4,6%, uma variação 12 vezes menor do que o crescimento de 55,1% verificado na rede municipal, única rede pública que cresceu no período. A rede federal, historicamente pequena, decresceu em -38,1% e a estadual em -11,9%.

Considerados os números absolutos, numa variação total de 5,5 milhões de novas matrículas, houve incremento de 8,1 milhões na rede municipal e redução de 2,8 milhões na estadual. A variação da matrícula particular, embora positiva, foi de 282 mil alunos, o correspondente a 3,5% do crescimento municipal.

Uma vez que, como veremos adiante, o crescimento da matrícula estadual ocorreu exclusivamente no Ensino Médio - onde a matrícula municipal, de resto pequena, apresentou

ainda tendência decrescente - fica patente que este volumoso incremento ocorrido na matrícula municipal entre 1991 e 2004 ocorreu na Educação Infantil, e, sobretudo, no Ensino Fundamental.

IV - Brasil – Educação Básica Regular - Evolução da Distribuição da Matrícula entre as Redes de Ensino – 1991-1996-2000-2004

		1991				
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular	
Educação Básica Regular	38.260.316	12.434.853	19.704.183	219.160	5.902.120	
Distribuição (%)	100,0	32,5	51,5	0,6	15,4	
		1996				
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular	
Educação Básica Regular	44.584.650	14.679.905	23.603.819	152.909	6.148.017	
Distribuição (%)	100,0	32,9	52,9	0,3	13,8	
		2000				
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular	
Educação Básica Regular	49.923.136	20.920.910	22.846.102	143.072	6.013.052	
Distribuição (%)	100,0	41,9	45,8	0,3	12,0	
		2004				
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular	
Educação Básica Regular	50.085.553	22.770.738	20.789.484	94.643	6.430.688	
Distribuição (%)	100,0	45,5	41,5	0,2	12,8	
Varição Abs. – 91-96	6.324.334	3.276.869	4.236.843	-64.069	530.300	
<i>Varição Perc. % - 91-96</i>	16,5	28,7	21,9	-29,5	9,4	
Varição Abs. – 96-00	5.338.486	6.241.005	-757.717	-9.837	-134.965	
<i>Varição Perc. % - 96-00</i>	10,7	29,8	-3,3	-6,9	-2,2	
Varição Abs. - 00-04	162.417	1.849.828	-2.056.618	-48.429	417.636	
<i>Varição Perc. % - 96-04</i>	0,3	8,8	-9,0	-33,8	6,9	
Varição Abs. - 96-04	5.500.903	8.090.833	-2.814.335	-58.266	282.671	
<i>Varição Perc. % - 96-04</i>	12,3	55,1	-11,9	-38,1	4,6	
Varição Abs. - 91-04	11.825.237	10.586.947	1.024.276	-129.206	343.220	
<i>Varição Perc. % - 91-04</i>	30,9	92,8	5,3	-59,6	6,1	

3.2.2.1 A matrícula da Educação Infantil - Brasil

Ao considerarmos isoladamente os dados de evolução da matrícula da Educação Infantil no período de 1991 a 2004, a primeira observação que ressalta é a de que este serviço é hoje, no País, basicamente provido pelas redes municipal (66,9%) e particular (28,8%). A matrícula federal é irrelevante neste nível. A participação da matrícula estadual caiu de 22,9% para 4,2%.

A matrícula de Educação Infantil foi o único nível da Educação Básica em que houve, no período de 1996 a 2004, recuo da rede pública em relação à rede particular, invertendo-se, inclusive, tendência esboçada entre 1991 e 1996³⁷.

É visível a desaceleração do seu ritmo de crescimento: entre 1991 e 1996, este nível registrou um acréscimo de 430 mil vagas ou 8,1%, decorrentes, exclusivamente, do crescimento da rede municipal, que foi de 703,9 mil vagas, ou 25,7%, enquanto a rede estadual encolhia 212,2 mil vagas e a rede particular outras 50,2 mil. Já no período de 1996 a 2000, sua expansão será de apenas 297,9 mil vagas, ou 5,2%, as quais se devem, exclusivamente, à rede particular, que cresceu 406,7 mil. Na matrícula pública, os ganhos municipais foram de 515,5 mil vagas e não chegaram a compensar a redução de 621 mil vagas estaduais.

Este comportamento reflete com clareza os deslocamentos nas políticas de Educação Infantil para o período. A rede estadual reduziu sua oferta direta em -62,%. A rede municipal, provavelmente refletindo a prioridade dada ao financiamento do Ensino Fundamental, desacelera o ritmo, crescendo apenas 15,0%, enquanto a rede particular, que apresentara redução de matrícula no período anterior, volta a crescer 32,2%.

No período de 2000 a 2004, verificar-se-á recuperação do ritmo de crescimento que foi de 14,8% ou 891 mil novas vagas³⁸. A rede municipal cresceu 16,6% e a particular 19,0%. A rede estadual perdeu mais 84 mil vagas, totalizando uma redução de 917,3 mil vagas entre 1991 e 2004.

É possível que parte desta retomada do crescimento seja consequência da redução da demanda por vagas no Ensino Fundamental, mas há que se considerar, também, que somente a partir de 2001 o Ministério da Educação passou a incluir no Censo Escolar a matrícula dos estabelecimentos que ofereciam exclusivamente Educação Infantil.

³⁷ Se, contudo, tomamos em conta o fato de que, em 2004, da matrícula de Creche na rede particular, um percentual de 45,5% pertence a escolas conveniadas com municípios, e que na Pré-Escola este percentual chega a 15,3%, esta circunstância elevará a participação dos municípios na oferta de Educação Infantil para 73,6%³⁷. Por este mesmo critério a matrícula das redes estaduais corresponderiam a 5,6% e a matrícula particular cairia para 20,8%.

³⁸ É muito provável que boa parte deste crescimento tenha ocorrido pelo fato de muito cedo o Estado ter optado pela estratégia de apoiar o provimento deste serviço pela via do convênio com instituições comunitárias ou filantrópicas em substituição ao atendimento direto.

Até então, eram contabilizados apenas os alunos de Educação Infantil matriculados nas escolas que ofereciam Ensino Fundamental. Logo, parte desta aparente expansão da Educação Infantil no quadriênio 2000-2004 não representou criação de vagas, e sim a correção de uma indiferença do sistema de estatísticas educacionais do País em relação à Educação Infantil.

V - Brasil – Educação Infantil - Distribuição da Matrícula entre as Redes de Ensino – 1991-1996-2000-2004

1991					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Pré-Escola	3.628.285	1.711.032	872.730	15.058	1.029.465
Classe de Alfabetização	1.655.609	1.031.817	337.207	2.182	284.403
Educação Infantil	5.283.894	2.742.849	1.209.937	17.240	1.313.868
Distribuição (%)	100,0	51,9	22,9	0,3	24,9
1996					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Pré-Escola	4.270.376	2.489.225	759.187	2.477	1.019.487
Classe de Alfabetização	1.443.927	957.500	238.536	3.777	244.114
Educação Infantil	5.714.303	3.446.725	997.723	6.254	1.263.601
Distribuição (%)	100,0	60,3	17,5	0,1	22,1
2000					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Creche ³⁹	916.864	565.370	16.373	495	334.626
Pré-escola	4.421.332	2.995.244	335.682	1.247	1.089.159
Classe de Alfabetização	674.044	401.666	24.594	1.177	246.607
Educação Infantil	6.012.240	3.962.280	376.649	2.919	1.670.392
Distribuição (%)	100,0	65,9	6,3	0,0	27,8
2004					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Creche	1.348.237	828.352	14.993	721	504.171
Pré-Escola	5.555.525	3.792.629	277.613	1.637	1.483.646
Educação Infantil	6.903.762	4.620.981	292.606	2.358	1.987.817
Distribuição (%)	100,0	66,9	4,2	0,0	28,8
Varição Abs. 91-96	430.409	703.876	-212.214	-10.986	-50.267
<i>Varição Percent. 91-96</i>	<i>8,1</i>	<i>25,7</i>	<i>-17,5</i>	<i>-63,7</i>	<i>-3,8</i>
Varição Abs. 96-00	297.937	515.555	-621.074	-3.335	406.791
<i>Varição Percent. 96-00</i>	<i>5,2</i>	<i>15,0</i>	<i>-62,2</i>	<i>-53,3</i>	<i>32,2</i>
Varição Abs. 00-04	891.522	658.701	-84.043	-561	317.425
<i>Varição. Percent. 00-04</i>	<i>14,8</i>	<i>16,6</i>	<i>-22,3</i>	<i>-19,2</i>	<i>19,0</i>
Varição Abs. - 96-04	1.189.459	1.174.256	-705.117	-3.896	724.216
<i>Varição Percent., 91-04</i>	<i>20,8</i>	<i>34,1</i>	<i>-70,7</i>	<i>-62,3</i>	<i>57,3</i>
Varição Abs. - 91-04	1.619.868	1.878.132	-917.331	-14.882	673.949
<i>Varição Percent. 91-04</i>	<i>30,7</i>	<i>68,5</i>	<i>-75,8</i>	<i>-86,3</i>	<i>51,3</i>

³⁹ Não há registro de matrícula em creche nos anos anteriores (1991 e 1996). O que ocorria - e em certa medida ainda ocorre, era o uso indiferenciado da palavra Creche para toda a oferta de Educação Infantil que não se desse em contexto escolar.

3.2.2.2 A matrícula da Educação Infantil - Ceará

Os dados do Estado do Ceará, à semelhança da Região Nordeste, expressam com maior clareza ainda as tendências nacionais para a Educação Infantil.

Aqui também este foi o único nível em que a matrícula particular elevou sua participação em relação à pública, passando de 22,1% em 1991 para 35% em 2004.

A tendência de redução da Educação Infantil pública já se apresenta no Estado entre 1991 e 1996, quando a rede municipal perde 97,2 mil matrículas e a rede estadual outras 39,0 mil. Neste período, a única rede a crescer é a particular, que ganhou 33,0 mil novas matrículas.

Entre 1996-2000 e 2000-2004 ocorrem quedas de -10,0% e -1,6%, respectivamente, na matrícula da Educação Infantil do Estado, verificando-se redução em todas as redes.

Ao final do período 1991-2004, as redes públicas, inclusive a municipal, acumulavam uma perda de 177 mil vagas, enquanto a rede particular registrava pequena elevação de 19,5 mil vagas.

Como já indicado, é interessante notar que, na ausência de uma política mais proativa de financiamento da Educação Infantil, as redes públicas com menor capacidade de investimento a relegam a um *status* de demanda menos importante, deixando seu atendimento por conta da iniciativa particular e optando, nos casos da demanda incapacitada de arcar com os custos deste serviço, por subsidiar a oferta particular (leia-se filantrópica e comunitária) pelo repasse, via convênio, de parte dos recursos de que estes estabelecimentos necessitam para funcionar.

VI - Ceará – Educação Infantil - Distribuição da Matrícula entre as Redes de Ensino – 1991-1996-2000-2004

1991					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Pré-Escola	206.774	96.129	30.981	0	79.664
Classe de Alfabetização	372.637	282.636	41.250	404	48.347
Educação Infantil	579.411	378.765	72.231	404	128.011
Distribuição (%)	100	65,4	12,5	0,1	22,1
1996					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Pré-Escola	274.630	141.432	25.420	26	107.752
Classe de Alfabetização	201.198	140.134	7.757	16	53.291
Educação Infantil	475.828	281.566	33.177	42	161.043
Distribuição (%)	100	59,2	7,0	0,0	33,8
2000					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Creche	72.162	53.302	785		18.075
Pré-Escola	273.668	175.364	1.062	-	7.242
Classe de Alfabetização	82.340	48.678	183	-	33.479
Educação Infantil	428.170	277.344	2.030	-	148.796
Distribuição (%)	100	64,8	0,5	0,0	34,8
2004					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Creche	89.906	66.561	410	17	22.918
Pré-Escola	331.473	205.486	1.383	46	124.558
Educação Infantil	421.379	272.047	1.793	63	147.476
Distribuição (%)	100	64,6	0,4	0,0	35,0
Varição absoluta 91-96	-103.583	-97.199	-39.054	-362	33.032
<i>Varição percentual 91-96</i>	<i>-17,9</i>	<i>-25,7</i>	<i>-54,1</i>	<i>-89,6</i>	<i>25,8</i>
Varição absoluta 96-00	-47.658	-4.222	-31.147	-42	-12.247
<i>Varição percentual 96-00</i>	<i>-10,0</i>	<i>-1,5</i>	<i>-93,9</i>	<i>-100,0</i>	<i>-7,6</i>
Varição absoluta 00-04	-6.791	-5.297	-237	63	-1.320
<i>Varição percentual 00-04</i>	<i>-1,59</i>	<i>-1,9</i>	<i>-11,7</i>		<i>-0,9</i>
Varição absoluta 96-04	-54.449	-9.519	-31.384	21	-13.567
<i>Varição percentual 96-04</i>	<i>-12,9</i>	<i>-3,5</i>	<i>-1.750,4</i>	<i>-33,3</i>	<i>-9,2</i>
Varição absoluta 91-04	-158.032	-106.718	-70.438	-341	19.465
<i>Varição percentual 91-04</i>	<i>-27,3</i>	<i>-28,2</i>	<i>-97,5</i>	<i>-84,4</i>	<i>15,2</i>

3.2.2.3 A matrícula no Ensino Médio - Brasil

Entre os níveis que integram a Educação Básica, o Ensino Médio foi o que registrou maior crescimento proporcional no período estudado. Este foi de, aproximadamente, 5,4 milhões de vagas entre 1991 e 2004. A participação da rede pública na oferta elevou-se de 73,0% para 88,0%.

A matrícula cresceu aproximadamente dois milhões entre 1991 e 1996, outros dois milhões e meio entre 1996 e 2000 e mais 976,4 mil entre 2000 e 2004.

A totalidade das vagas criadas entre 1996 e 2004 decorre da rede estadual, que cresceu em 3,7 milhões de matrículas, enquanto desapareceram 122 mil vagas municipais, 45 mil vagas federais e 92 mil vagas particulares.

O crescimento da rede estadual foi de 88,6%, enquanto nas redes federal e municipal os decréscimos foram de aproximadamente -40% e na rede particular foi de -5,5%.

A evolução de 1991 a 1996. A consideração mais detalhada das diferenciações na dinâmica deste crescimento entre os intervalos aqui assinalados é reveladora da agenda política que se colocaram os estados a partir de 1996, quando da publicação da nova LDB.

Entre 1991 e 1996, a matrícula deste nível cresceu quase dois milhões em cinco anos (uma razão de 400 mil vagas por ano). Verifica-se tendência de expansão em todas as redes. Chama mesmo a atenção o fato de que, neste intervalo, a rede particular cresceu em 152%, e a municipal em 76%, suplantando ambas o crescimento da rede estadual, então de 67,3%.

A evolução de 1996 a 2000. Já no intervalo de 1996 a 2000, verifica-se ritmo ainda mais intenso de crescimento da matrícula. Aqui é visível o protagonismo das redes estaduais. Enquanto o decréscimo, verificado em todas as outras redes, totalizou uma redução de 71 mil matrículas, as novas vagas criadas na rede estadual chegaram a 2,5 milhões, isto é, mais de 600 mil vagas por ano.

A evolução de 2000 a 2004. Entre 2000 e 2004, muito embora se reduza o ritmo de crescimento, que foi então de 976 mil vagas, mantém-se o protagonismo absoluto das redes estaduais, que criaram 1,13 milhão de vagas enquanto as demais redes novamente reduziram sua oferta em 162 mil vagas.

IX Brasil – Ensino Médio Regular - Evolução da distribuição da Matrícula entre as redes de ensino – 1991-1996-2000-2004

1991					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Ensino Médio	3.772.698	177.268	2.472.964	103.092	1.019.374
Distribuição (%)	100,0	4,7	65,5	2,7	27,0
1996					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Ensino Médio	5.739.077	312.143	4.137.324	113.091	1.176.519
Distribuição (%)	100,0	5,4	72,1	2,0	20,5
2000					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Ensino Médio	8.192.948	264.459	6.662.727	112.343	1.153.419
Distribuição (%)	100,0	3,2	81,3	1,4	14,1
2004					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Ensino Médio	9.169.357	189.331	7.800.983	67.652	1.111.391
Distribuição (%)	100,0	2,1	85,1	0,7	12,1
Variação Abs. 91-96	1.966.379	134.875	1.664.360	9.999	157.145
<i>Variação Percent. 91-96</i>	<i>52,1</i>	<i>76,1</i>	<i>67,3</i>	<i>9,7</i>	<i>15,4</i>
Variação Abs. 96-00	2.453.871	-47.684	2.525.403	-748	-23.100
<i>Variação Percent. 96-00</i>	<i>30,0</i>	<i>-18,0</i>	<i>37,9</i>	<i>-0,7</i>	<i>-2,0</i>
Variação Abs. 00-04	976.409	-75.128	1.138.256	-44.691	-42.028
<i>Variação. Percent. 00-04</i>	<i>11,9</i>	<i>-28,4</i>	<i>17,1</i>	<i>-39,8</i>	<i>-3,6</i>
Variação Abs. – 96-4	3.430.280	-122.812	3.663.659	-45.439	-65.128
<i>Variação Percent. 91-04</i>	<i>41,9</i>	<i>-46,4</i>	<i>55,0</i>	<i>-40,4</i>	<i>-5,6</i>
Variação Abs. - 91-04	5.396.659	12.063	5.328.019	-35.440	92.017
<i>Variação Percent. 91-04</i>	<i>143,0</i>	<i>6,8</i>	<i>215,5</i>	<i>-34,4</i>	<i>9,0</i>

3.2.2.4 A matrícula no Ensino Médio – Ceará

Se o ritmo de crescimento e a assunção de um protagonismo absoluto das redes estaduais a partir de 1996 é visível no Brasil, seus traços são ainda mais marcantes no Estado do Ceará.

Entre 1991 e 2004, foi de 291,8 mil o número de novas vagas de Ensino Médio criadas no estado, um crescimento percentual de 274%. Destas, 285,5 mil foram criadas na rede estadual, que totalizou um crescimento de 526,6%.

A rede municipal, que havia crescido 77,0% entre 1991 e 1996, chegando neste ano a participar com 12,8% da oferta, retira-se deste nível a partir de 1996.

A rede particular, que também crescera 64,7% entre 1991 e 1996, passa a perder alunos nos períodos subseqüentes, diminuindo sua participação de 34,8% para 13,6% da oferta de vagas no Ensino Médio.

X - Ceará – Ensino Médio Regular - Evolução da distribuição da Matrícula entre as redes de ensino – 1991-1996-2000-2004

1991					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Ensino Médio	106.521	12.607	54.218	2.801	36.895
Distribuição (%)	100,0	11,8	50,9	2,6	34,6
1996					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Ensino Médio	174.704	22.316	87.943	3.676	60.769
Distribuição (%)	100,0	12,8	50,3	2,1	34,8
2000					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Ensino Médio	264.431	4.127	201.690	3.437	55.177
Distribuição (%)	100,0	1,6	76,3	1,3	20,9
2004					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Ensino Médio	398.348	1.859	339.727	2.486	54.276
Distribuição (%)	100,0	0,5	85,3	0,6	13,6
Varição Abs - 91-96	68.183	9.709	33.725	875	23.874
<i>Varição Percentual 91-96</i>	<i>64,0</i>	<i>77,0</i>	<i>62,2</i>	<i>31,2</i>	<i>64,7</i>
Varição Abs - 96-00	89.727	-18.189	113.747	-239	-5.592
<i>Varição Percentual 96-00</i>	<i>51,4</i>	<i>-81,5</i>	<i>129,3</i>	<i>-6,5</i>	<i>-9,2</i>
Varição Abs - 00-04	133.917	-2.268	138.037	-951	-901
<i>Varição Percentual 00-04</i>	<i>50,6</i>	<i>-55,0</i>	<i>68,4</i>	<i>-27,7</i>	<i>-1,6</i>
Varição Abs - 96-04	223.644	-20.457	251.784	-1.190	-6.493
<i>Varição Percentual - 96-04</i>	<i>128,0</i>	<i>-91,7</i>	<i>286,3</i>	<i>-32,4</i>	<i>-10,7</i>
Varição Abs - 91-04	291.827	-10.748	285.509	-315	17.381
<i>Varição Percentual 91-04</i>	<i>274,0</i>	<i>(85,3)</i>	<i>526,6</i>	<i>(11,2)</i>	<i>47,1</i>

3.2.2.5 A matrícula do Ensino Fundamental - Brasil

O Ensino Fundamental, definido constitucionalmente como *direito público subjetivo*, de oferta obrigatória pelo poder público e de matrícula obrigatória por pais e responsáveis, é a etapa do processo de escolarização destinada a todos os cidadãos.

A garantia de seu acesso universal, com qualidade e equidade, constitui a base de um sistema educacional mais inclusivo e de uma estrutura social menos elitista e permeável à

mobilidade. É, portanto, este nível de ensino, e em especial seu segmento inicial, de 1ª a 4ª série, que será o foco de nossa atenção.

O período de 1991 a 2000 corresponde à expansão ainda necessária à universalização das oportunidades de acesso, inclusive por alunos que não o tinham cursado na idade própria. A partir de 1996, será observado forte deslocamento de sua oferta, especialmente nas séries iniciais, para a rede municipal.

Neste período, também, e com maior nitidez a partir de 1996, verificar-se-á um importante deslocamento em sua composição interna, reduzindo-se a retenção de alunos nas séries iniciais e aumentando o equilíbrio entre as proporções de matrícula de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª série, que antes próximas a 2/3 e 1/3, respectivamente, chegam agora mais próximo de 50% cada uma.

Finalmente, sobressai a impressionante expansão da oferta pelas redes municipais, que elevaram sua participação de 30,0% para 52,8%.

Uma análise detalhada do comportamento da matrícula do Ensino Fundamental entre as redes permitirá ver que aqui, também, e com exclusividade, coube às redes municipais, que cresceram em 7,0 milhões de vagas em oito anos, a reposição do decréscimo de matrícula ocorrido em todas as outras redes, que foi de 5,8 milhões de vagas na rede estadual e de 376 mil na rede particular.

XI - Brasil – Ensino Fundamental Regular - Evolução da Distribuição da Matrícula entre as Redes de Ensino – 1991-1996-2000-2004

1991					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Ensino Fundamental 1 ^a a 4 ^a	18.293.176	7.346.726	8.820.383	58.881	2.067.186
Ensino Fundamental 5 ^a a 8 ^a	9.820.003	1.391.616	6.845.407	34.856	1.548.124
Ensino Fundamental NS ⁴⁰	1.090.545	35.018	1.051.026	1.799	2.702
Ensino Fundamental	29.203.724	8.773.360	16.716.816	95.536	3.618.012
Distribuição (%)	100,0	30,0	57,2	0,3	12,4
1996					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Ensino Fundamental 1 ^a a 4 ^a	20.027.240	8.584.497	9.442.059	13.032	1.987.652
Ensino Fundamental 5 ^a a 8 ^a	13.104.030	2.336.540	9.026.713	20.532	1.720.245
Ensino Fundamental	33.131.270	10.921.037	18.468.772	33.564	3.707.897
Distribuição (%)	100,0	33,0	55,7	0,1	11,2
2000					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Ensino Fundamental 1 ^a a 4 ^a	20.211.506	12.472.314	6.072.882	7.800	1.658.510
Ensino Fundamental 5 ^a a 8 ^a	15.506.442	4.221.857	9.733.844	20.010	1.530.731
Ensino Fundamental	35.717.948	16.694.171	15.806.726	27.810	3.189.241
Distribuição (%)	100,0	46,7	44,3	0,1	8,9
2004					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Ensino Fundamental 1 ^a a 4 ^a ⁴¹	18.774.128	12.488.071	4.496.152	6.862	1.783.043
Ensino Fundamental 5 ^a a 8 ^a	15.238.306	5.472.355	8.199.743	17.771	1.548.437
Ensino Fundamental	34.012.434	17.960.426	12.695.895	24.633	3.331.480
Distribuição (%)	100,0	52,8	37,3	0,1	9,8
Varição Abs. 91-96	3.927.546	2.147.677	1.751.956	-61.972	89.885
Varição Percent. 91-96	13,4	24,5	10,5	-64,9	2,5
Varição Abs. 96-00	2.586.678	5.773.134	-2.662.046	-5.754	-518.656
Varição Percent. 96-00	7,8	52,9	-14,4	-17,1	-14,0
Varição Abs. 00-04	-1.705.514	1.266.255	-3.110.831	-3.177	142.239
Varição. Percent. 00-04	-4,8	7,6	-19,7	-11,4	4,5
Varição Abs - 96-04	881.164	7.039.389	-5.772.877	-8.931	-376.417
<i>Varição Perc. % - 91-04</i>	<i>2,7</i>	<i>64,5</i>	<i>-31,3</i>	<i>-26,6</i>	<i>-10,2</i>
Varição Abs - 91-04	4.808.710	9.187.066	-4.020.921	-70.903	-286.532
<i>Varição Percentual % - 91-04</i>	<i>16,5</i>	<i>104,7</i>	<i>-24,0</i>	<i>-74,2</i>	<i>-7,9</i>

⁴⁰ O dado desagregado para Ensino Fundamental Não Seriado só está disponível para 1991.

⁴¹ A partir de 2004, o Censo Escolar passou a adotar, paralelamente à nomenclatura de 1^a a 4^a Série e 5^a a 8^a Série, a notação destas etapas como Anos Iniciais e Anos Finais. Os valores aqui registrados somam os dois tipos de registro.

Evolução de 1991 a 1996 - Entre 1991 e 1996, com exceção da rede federal, houve crescimento em todas as redes. A rede estadual, detentora de mais da metade das matrículas em 1991, cresceu ainda 10,5% ou 1,75 milhão de matrículas. A rede municipal cresceu 24,5% ou 2,15 milhões e a rede particular cresceu apenas 2,5%, o que indica o ritmo de expansão da matrícula pública.

Evolução de 1996 a 2000. Já no intervalo seguinte, de 1996 a 2000, observa-se uma pequena desaceleração do ritmo de crescimento total, que foi de 7,8% e, sobretudo, evidencia-se o avanço da matrícula pública sobre a particular, que decresceu -14%. O que mais impressiona, porém, é a intensidade do processo de municipalização.

Enquanto a rede estadual diminui quase 2,7 milhões de matrículas e a rede particular perde outros 518 mil alunos, a rede municipal apresenta um crescimento de 52,9%, ou 5,8 milhões de alunos num período de quatro anos.

Evolução de 2000 a 2004. No derradeiro intervalo do período, entre 2000 e 2004, configura-se então a tendência já esperada de decréscimo global, que foi de -4,8%, bem como a continuidade de transferência da responsabilidade pela oferta deste nível dos estados para municípios. Enquanto a matrícula estadual se reduz novamente em 3,1 milhões de alunos ou -19,7% -, a matrícula municipal ainda cresceu em 1,27 milhão de vagas, ou 7,6%.

Diferenciação da evolução na 1ª a 4ª e na 5ª a 8ª série. Outro aspecto bastante revelador está relacionado à dinâmica de evolução das matrículas, quando consideradas separadamente as duas etapas do Ensino Fundamental, isto é, as séries⁴², ou anos, iniciais (1ª a 4ª série) e finais (5ª a 8ª série).

⁴² Em virtude de recentes medidas de legislação que obriga a matrícula dos alunos de 6 anos no Ensino Fundamental, o que na prática deverá significar sua ampliação para 9 anos, adotaremos as expressões anos iniciais e anos finais para as duas etapas, como de resto é a tendência do INEP ao processar o Censo Escolar.

Em 1991, havia 18,3 milhões de alunos na etapa inicial do Ensino Fundamental e 9,8 milhões na etapa final. Para cada aluno dos quatro anos finais do Ensino Fundamental, havia dois nos anos iniciais. Considerando que as coortes de idade tendem a quantidades muito próximas a cada ano, evidencia-se a forte retenção de alunos nos anos iniciais de sua escolarização.

Em 2004, as séries iniciais têm 18,8 milhões de matrículas e as séries finais 15,2 milhões. A diferença cai para 3,5 milhões. A matrícula da etapa inicial caiu de 66,4% para 55,2%, enquanto a etapa final cresceu de 33,6% para 44,8%.

A rede estadual, que em 1991 tinha 9,4 milhões de alunos na primeira etapa e 9,0 milhões na segunda, chega a 2004 com 4,4 e 8,2 milhões, respectivamente. Ao se retirarem do Ensino Fundamental, retiram-se os estados, principalmente, de sua etapa inicial.

A rede municipal, onde a proporção entre alunos das duas etapas do Ensino Fundamental era, em 1991, de 5,3 para 1, ou seja, 7,35 milhões de alunos de 1^a a 4^a para 1,4 milhão de alunos de 5^a a 8^a, chega a 2004 com 12,5 milhões de alunos nos anos iniciais e 5,5 milhões nos anos finais.

Em termos absolutos, isto significou que a parcela mais importante do crescimento da Educação Básica verificado no período está concentrada na matrícula dos quatro anos iniciais do Ensino Fundamental da rede municipal, que, sozinha, cresceu 3,9 milhões de alunos no curto intervalo entre 1996 e 2000 e 5,1 milhões de alunos se considerado o intervalo 91-04.

3.2.2.6 A matrícula no Ensino Fundamental - Ceará

Como ocorre nos outros dois níveis, também aqui, vemos delineadas de modo mais acentuado para o estado do Ceará, as tendências esboçadas para o Ensino Fundamental no âmbito nacional.

Respondendo a uma demanda por longo tempo contida, a matrícula do Ensino Fundamental do Estado do Ceará já apresentava crescimento bastante acelerado no período de 1991 a 1996, quando foi de 50,7%, ou 552 mil matrículas. No período seguinte, de 1996 a 2004, a matrícula crescerá em mais 251 mil vagas, totalizando 853,4 mil novas matrículas ou 78,3% de crescimento na década de 90.

De forma semelhante ao restante do País, esta matrícula começa a decrescer a partir de 2000, exprimindo os efeitos das políticas de regularização do fluxo, a estabilização posterior à explosão de matrículas verificada nos anos noventa e a redução do ritmo de crescimento da população.

XII - Ceará – Ensino Fundamental Regular - Evolução da Distribuição da Matrícula entre as Redes de Ensino - 1991-1996-2000-2004

1991					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Ensino Fundamental 1 ^a a 4 ^a	786.418	416.972	259.108	927	109.411
Ensino Fundamental 5 ^a a 8 ^a	302.590	65.413	169.223	257	67.697
Ensino Fundamental	1.089.008	482.385	428.331	1.184	177.108
Distribuição (%)	100,0	44,3	39,3	0,1	16,3
1996					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Ensino Fundamental 1 ^a a 4 ^a	1.142.950	659.364	301.598	0	181.988
Ensino Fundamental 5 ^a a 8 ^a	498.339	148.143	224.724	0	125.472
Ensino Fundamental	1.641.289	807.507	526.322	-	307.460
Distribuição (%)	100,0	49,2	32,1	0,0	18,7
2000					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Ensino Fundamental 1 ^a a 4 ^a	1.080.987	872.925	103.844	-	104.218
Ensino Fundamental 5 ^a a 8 ^a	811.456	379.082	341.619	555	90.200
Ensino Fundamental	1.892.443	1.252.007	445.463	555	194.418
Distribuição (%)	100,0	66,2	23,5	0,0	10,3
2004					
	Total	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Ensino Fundamental 1 ^a a 4 ^a ⁴³	957.765	805.976	32.345	-	119.444
Ensino Fundamental 5 ^a a 8 ^a	829.895	534.773	209.688	508	84.926
Ensino Fundamental	1.787.660	1.340.749	242.033	508	204.370
Distribuição (%)	100,0	75,0	13,5	0,0	11,4
Varição. Abs. 91-96	552.281	325.122	97.991	-1.184	130.352
<i>Varição. Percent. 91-96</i>	<i>50,7</i>	<i>67,4</i>	<i>22,9</i>	<i>-100,0</i>	<i>73,6</i>
Varição. Abs. 96-00	251.154	444.500	-80.859	555	-113.042
<i>Varição. Percent. 96-00</i>	<i>15,3</i>	<i>55,0</i>	<i>-15,4</i>		<i>-36,8</i>
Varição. Abs. 00-04	-104.783	88.742	-203.430	-47	9.952
<i>Varição. Percent. 00-04</i>	<i>-5,5</i>	<i>7,1</i>	<i>-45,7</i>	<i>-8,5</i>	<i>5,1</i>
Varição. Abs. 96-04	146.371	533.242	-284.289	508	-103.090
<i>Varição. Percent. 96-04</i>	<i>8,9</i>	<i>66,0</i>	<i>-54,0</i>		<i>-33,5</i>
Varição. Abs. 91-04	698.652	858.364	-186.298	-676	27.262
<i>Varição. Percent. 91-04</i>	<i>64,2</i>	<i>177,9</i>	<i>-43,5</i>	<i>-57,1</i>	<i>15,4</i>

⁴³ A partir de 2004, o Censo Escolar passou a adotar, paralelamente à nomenclatura de 1^a a 4^a Série e 5^a a 8^a Série, a notação desta etapas como Anos Iniciais e Anos Finais. Os valores aqui registrados somam os dois tipos de registro.

Aqui é relevante o avanço da oferta pública sobre a particular, que cai de 18,7% em 1996 para 11,4% em 2004, e o crescimento da participação municipal, que de 32,1% em 1996, chegará a 66,2% em 2000, e finalmente, a 75% em 2004.

De 1996 a 2004, a matrícula municipal cresceu em 814,4 mil alunos, ao passo que a estadual foi reduzida em 565,5 mil.

Em 1991, a matrícula de 1ª a 4ª série era 2,6 vezes maior do que a de 5ª a 8ª. Em 2004, as duas são quase da mesma proporção, representando 53,6% e 46,4%, respectivamente.

É interessante notar que entre 1991 e 1996 a rede estadual permanece bastante ativa na expansão da oferta de Ensino Fundamental, havendo crescido em quase 100 mil vagas neste intervalo. De 1996 em diante, é que se evidenciará a inflexão, retirando-se o Estado de seu provimento e reduzindo sua matrícula em 284,3 mil alunos até 2004.

É impressionante a forma como a rede estadual se retirou da etapa inicial do Ensino Fundamental, que foi assumida pelo município. A matrícula estadual desta etapa era de 301,6 mil alunos em 1996 e reduziu-se a 32,3 mil em 2004. No mesmo período, a matrícula municipal desta etapa crescerá em mais de 450 mil alunos, de 416,7 mil em 1991 a 872,9 mil em 2000.

Com os efeitos da regularização do fluxo ocorrida neste período, a matrícula começará a decrescer a partir de 2000, deslocando-se para a 5ª a 8ª série. De toda maneira, em 2004, a rede municipal é responsável por 84,2% da oferta total e por 96,1% da oferta pública de vagas nas séries iniciais do Ensino Fundamental.

3.3 Breve incursão pela evolução das taxas de cobertura: atendimento e escolarização bruta e líquida

A relação entre o crescimento da matrícula do Ensino Fundamental e a população é representada pelas taxas de atendimento e de escolarização bruta e líquida.

Conforme já foi expresso, a taxa de atendimento escolar dimensiona a proporção de uma população que está sendo atendida, independentemente do fato de estar ou não matriculada no nível que lhe corresponde.

Este aspecto, do atendimento no nível correspondente à faixa etária, é indicado pela taxa de escolarização líquida. A taxa de escolarização bruta indica o número de pessoas atendidas num nível que não corresponde ao de sua faixa etária, indicando assim a proporção em que o esforço de oferta deste nível se encontra sobrecarregado por alunos que já deveriam estar cursando níveis mais elevados.

É notável o crescimento do atendimento escolar de Ensino Fundamental ocorrido entre 1991 e 2004 no Brasil, que, de 89% em 1991, cresce para 97,2%, em 2003.

XIII - Taxas de Escolarização Bruta e Líquida no Ensino Fundamental Regular e Taxa de Atendimento de 7 a 14 anos 1991-1998-2000-2003

Ano/Unidade Geográfica	Taxa de Escolarização		Atendimento de 7 a 14 anos
	Bruta	Líquida	
1991			
Brasil	105,8	83,8	89,0
Região Nordeste	96,0	72,0	82,7
Ceará	84,8	62,9	79,2
1998			
Brasil	128,1	95,3	95,8
Região Nordeste	147,4	90,0	92,4
Ceará	140,0	89,8	93,6
2000			
Brasil	126,7	94,3	96,4
Região Nordeste	141,2	92,8	95,2
Ceará	135,9	93,2	96,1
2003			
Brasil	119,3	93,8	97,2
Região Nordeste	130,1	91,6	96,0
Ceará	122,4	91,7	96,2

Fonte: MEC/Inep

Mais significativo ainda é o crescimento deste atendimento na região Nordeste e no Estado do Ceará. Neste, a taxa de atendimento cresce 16,9 pontos percentuais, de 79,2% para 96,1%, quando começa a se estabilizar.

Somente neste momento são corrigidas as disparidades inter-regionais tão arraigadas no cenário brasileiro, ressaltando-se que esta correção está ainda limitada aos aspectos quantitativos da oferta, muito havendo para fazer em relação aos seus aspectos qualitativos.

Os dados demonstram o quanto era elevado o número de crianças nordestinas e cearenses de 7 a 14 anos de idade não atendidos pelo sistema de ensino em 1991, vinte anos após a definição do Ensino Fundamental como nível obrigatório. Menor ainda era o número destes alunos atendidos no Ensino Fundamental.

A taxa de escolarização líquida do Ceará era de apenas 63,9% em 1991, a do Nordeste 72,0% e a do Brasil 83,8%. É notável o esforço empreendido pelo estado, chegando o Ceará, em 2000, a uma taxa de escolarização líquida de 93,2%, equiparada à nordestina e à brasileira.

A taxa de escolarização bruta cresce no primeiro momento, quando se trata ainda de incluir os alunos que a ele não tiveram acesso na idade própria para, em seguida, regredir, o que indica a melhoria no seu fluxo. Observe-se que a taxa de escolarização bruta do Estado do Ceará, expressando um intenso crescimento da matrícula, passa de 84,8% em 1991 para 140% em 1998.

A leitura combinada das taxas de escolarização líquida (89,8%) e bruta (140%) do Estado do Ceará em 1998, indica que, para cada 90 alunos de 07 a 14 anos matriculados no Ensino Fundamental, havia 140 vagas oferecidas, sendo as outras ocupadas, em mínima proporção, por alunos menores de sete anos e na quase totalidade por alunos maiores de 14 anos. Isto corresponde a mais de 3 vagas para cada 2 alunos da faixa etária ideal.

3.4 Melhoria dos indicadores de eficácia e eficiência no processo de escolarização: taxas de rendimento, fluxo e distorção idade-série

Além da eficácia na ampliação do acesso a todos os cidadãos, devemos considerar em que medida o sistema educacional brasileiro tem sido eficiente em promover o avanço na escolarização de seus alunos, o que é indicado pelas **taxas de rendimento**, expressas pela proporção de alunos que abandonaram seus cursos ao longo do ano e pela proporção dos alunos

aprovados e reprovados ao final do mesmo, e pelas **taxas de fluxo**, medidas pela proporção de alunos promovidos, repetentes e evadidos.

As taxas de rendimento e fluxo, freqüentemente referidas como idênticas, são, no entanto, diferentes, uma vez que não há perfeita identidade entre o que acontece no ano, como abandono, aprovação e reprovação, e seus desdobramentos no ano seguinte, como promoção, repetência ou evasão.

Além dos indicadores já mencionados, há também um que é consequência direta e inelutável destes: a taxa de distorção idade-série.

Imagine-se que em 1991, de cada 100 alunos brasileiros do Ensino Fundamental, 44 não aproveitavam os estudos realizados naquele ano para efeitos de progressão ao ano seguinte. Nas redes municipais da região Nordeste, esta média era de 50 alunos sobre cada grupo de 100. Uma parcela de 26 destes já abandonava as aulas antes do fim do ano. Outros 24, mesmo indo até o fim, eram reprovados. Vê-se, pois, a considerável melhora de todos estes indicadores, tanto no período de 1991 a 1996, como no de 1996 a 2000. Um aspecto bastante importante desta melhoria, é que houve redução da desvantagem que pesava sobre as redes municipais.

Aprovação, reprovação e abandono. A diferença entre a média de aprovação brasileira e a da região Nordeste, que era de 10 pontos percentuais em 1996, 71,8% e 61,8%, respectivamente, caiu para 8,5 pontos, 79,6% e 71,1%, em 2003. Aqui chama a atenção a significativa elevação da taxa de aprovação do Ceará. A taxa das redes municipais cearenses passou de 61,5% para 78,6%.

XIV - Ensino Fundamental Regular
Taxa de Aprovação, Reprovação e Abandono Geral e Municipal
Brasil, Nordeste e Ceará - 1991/1996/2000/2003

Ano/Unidade Geográfica	APROVAÇÃO		REPROVAÇÃO		ABANDONO	
	Geral	Mun.	Geral	Mun.	Geral	Mun.
1991						
Brasil	63,6	55,0	18,1	21,1	18,3	23,9
Nordeste	55,7	49,8	21,8	23,9	22,5	26,3
Ceará	-	-	-	-	-	-
1996						
Brasil	71,8	65,3	13,9	17,9	14,3	16,8
Nordeste	61,8	55,3	17,0	20,7	21,2	24,0
Ceará	67,2	61,5	11,8	14,2	21,0	24,3
2000						
Brasil	77,3	73,6	10,7	13,0	12,0	13,4
Nordeste	68,4	66,4	14,0	15,7	17,6	17,9
Ceará	80,3	78,4	8,2	9,4	11,5	12,2
2003						
Brasil	79,6	76,7	12,1	14,0	8,3	9,3
Nordeste	71,1	69,5	15,5	16,9	13,4	13,6
Ceará	79,8	78,6	11,4	12,5	8,8	8,9

Fonte: MEC/Inep

Outro aspecto relevante é que a taxa de abandono, que envolve fatores externos à escola, apresenta redução mais significativa, de 18,3% para 8,3%. Aqui se destaca a evolução da taxa das redes municipais do Ceará, que foi reduzida de 24,3% em 1996, para 12,2% e para 8,9% em 2003.

Distorção idade-série. Os baixos índices de aprovação e promoção, que resultam de abandono, reprovação e evasão, repercutem no sistema como altíssimas taxas de distorção entre a idade do aluno e a série cursada. É considerada distorcida, para efeitos das estatísticas brasileiras, a relação em que um aluno de nove anos ainda está cursando a 1ª série do Ensino Fundamental quando deveria ter cursado esta série, com aproveitamento, aos sete anos de idade.

A taxa global de distorção idade-série no Ensino Fundamental brasileiro era de nada menos que 64,1% em 1991. Nas redes municipais do Nordeste, este indicador atingiu o elevado patamar de 85,1%.

**XV - Ensino Fundamental Regular - Taxa de Distorção
Idade/Série - 1996/2000/2004**

Ano/Unidade Geográfica	Geral	Mun.
1996		
Brasil	47,0	55,9
Região Nordeste	65,7	72,8
Ceará	63,3	71,9
2000		
Brasil	41,7	47,5
Região Nordeste	59,8	63,1
Ceará	51,6	54,8
2004		
Brasil	31,5	36,2
Região Nordeste	45,6	48,5
Ceará	34,1	35,9

Fonte: MEC/Inep

Tal como no caso das taxas de rendimento, das quais é consequência imediata e direta, a evolução da taxa de distorção idade-série apresenta significativas correções, passando de 47% para 31,5% entre 1996 e 2004, com redução das disparidades entre as regiões e entre as redes.

A diferença entre a média municipal e a nacional caiu de 8,9 pontos percentuais em 1996 para 4,8 pontos em 2004. Aqui também chama a atenção a melhoria do indicador das redes municipais cearenses que, entre 1996 e 2003, foi reduzido de 71,9% para 35,9% .

3.5 Indicadores de melhoria das condições de oferta

A evolução das taxas de atendimento e de eficiência, verificada no período analisado, foi acompanhada de melhorias relativas à variedade e quantidade de recursos materiais e humanos que integram o processo pedagógico. Veremos, a seguir, os indicadores de infra-estrutura e equipamentos e de formação e remuneração dos professores.

3.5.1 Infra-estrutura e outras condições materiais

No tocante às condições materiais, verifica-se, no período 2000-2003, melhoria de aspectos da infra-estrutura e dos equipamentos disponíveis nas escolas.

Como se constata na tabela seguinte, ampliou-se a proporção dos alunos que freqüentam escolas com melhores condições e equipamentos. O abastecimento de água e energia elétrica está praticamente universalizado. Cresceu a disponibilidade de quadras de esportes, laboratórios de informática e acesso à internet. Algo, porém, inspira cuidado: a disponibilidade de bibliotecas permaneceu estável e a de laboratórios de ciências até diminuiu.

Outro aspecto que chama a atenção é a ainda considerável desvantagem, que persiste, da situação dos alunos que freqüentam escolas municipais.

XVI - Ensino Fundamental Regular - Percentual de Alunos Atendidos segundo a Infra-Estrutura Disponível nas Escolas - 2000/2003

Unidade Geográfica	Infra-Estrutura Disponível – Total						
	Água	Energia Elétrica	Biblioteca	Lab. de Ciências	Lab. de Informática	Quadra de Esportes	Internet
2000							
Brasil	98,7	94,4	58,4	20,6	22,3	51,0	18,8
Região Nordeste	97,3	89,9	36,1	5,7	10,4	26,5	4,8
Ceará	94,1	92,5	49,3	6,2	16,5	39,0	9,0
2003							
Brasil	99,5	96,8	57,4	19,9	30,9	55,8	33,8
Região Nordeste	98,9	94,6	37,4	7,6	16,7	30,8	15,3
Ceará	99,3	97,9	53,0	7,3	21,4	44,2	23,9

Fonte: MEC/Inep

XVII - Ensino Fundamental Regular - Percentual de Alunos Atendidos segundo a Infra-Estrutura Disponível nas Escolas – Rede Municipal - 2000/2003

Unidade Geográfica	Infra-Estrutura Disponível – Rede Municipal						
	Água	Energia Elétrica	Biblioteca	Lab. de Ciências	Lab. de Informática	Quadra de Esportes	Internet
2000							
Brasil	97,4	88,5	41,0	8,5	11,2	33,1	8,5
Região Nordeste	95,8	83,5	22,0	1,2	4,1	14,6	1,3
Ceará	91,2	88,7	31,4	0,8	4,6	27,6	0,4
2003							
Brasil	99,2	94,0	40,4	7,7	19,7	40,1	19,0
Região Nordeste	98,4	92,0	25,6	1,3	8,5	20,3	4,1
Ceará	99,1	97,1	43,1	1,1	8,6	35,0	5,9

Fonte: MEC/Inep

Finalmente, entre os aspectos mais relevantes em relação à melhoria dos insumos pedagógicos oferecidos aos alunos, verifica-se a ampliação e as medidas de aperfeiçoamento do programa de distribuição de livros didáticos, tais como o controle de qualidade sobre a produção, a liberdade de escolha dos títulos pelos professores e a agilidade com que estes passaram a chegar até os alunos.

2.5.2 Formação e remuneração do magistério

Formação de nível superior. No tocante à habilitação e remuneração dos profissionais do magistério, é notável o progresso ocorrido entre 1996 e 2004, conseqüência, sobretudo, do impacto causado por dispositivo do FUNDEF, ao estabelecer um mínimo de 60% dos seus recursos, em cada rede estadual ou municipal, destinado à remuneração dos profissionais do magistério, permitindo ainda que, nos primeiros cinco anos de sua vigência, parte deste mínimo pudesse ser utilizada em programas de habilitação de professores leigos.

O resultado das medidas que favoreceram a elevação do número de professores habilitados pode ser verificado nas duas próximas tabelas, que apresentam, respectivamente, o percentual de funções docentes⁴⁴ com formação superior na etapa inicial e na etapa final do Ensino Fundamental.

⁴⁴ O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

**XVIII - Ensino Fundamental Regular – Percentual de Funções Docentes de
1ª a 4ª série com Formação Superior 1996-2000-2004**

Unidade Geográfica	1ª a 4ª série				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1996					
Brasil	20,3	60,7	25,9	13,5	26,2
Região Nordeste	7,8	17,3	14,6	3,3	14,1
Ceará	6,6	-	18,0	2,0	10,3
2000					
Brasil	24,6	83,3	30,9	19,0	37,5
Região Nordeste	9,5	27,9	16,5	5,9	21,2
Ceará	11,2	-	26,3	8,2	17,7
2004					
Brasil	41,5	90,2	49,0	36,4	53,0
Região Nordeste	25,2	90,5	32,9	22,0	37,5
Ceará	48,5	-	78,6	46,8	50,4

Fonte: MEC/Inep

Conforme a tabela acima, o percentual de professores de 1ª a 4ª série com nível superior, que era de 20,3% em 1996, subiu para 24,6% em 2000 e, de forma ainda mais acentuada, para 41,5% em 2004.

O Ceará cresceu mais do que a região e o País. Passou de 6,6% em 96 para 11,2% em 2000 e saltou para 48,5 em 2004. Note-se que a rede municipal do Ceará, que tinha apenas 2,0% de professores com nível superior em 1996, saltou para 46,8% em 2004.

A etapa final do Ensino Fundamental já trabalha com uma abordagem disciplinar do currículo, requerendo para isso professores formados em nível superior. Esta exigência ainda não é, contudo, plenamente observada no País, de modo que, aqui também, mesmo que de maneira menos acentuada, constatar-se-á evolução do percentual de professores com nível superior, em especial no quadriênio 2000-2004.

XIX - Ensino Fundamental Regular – Percentual de Funções Docentes de 5ª a 8ª série com Formação Superior – 1996- 2000-2004

Unidade Geográfica	5ª a 8ª série				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1996					
Brasil	73,7	94,7	74,0	67,4	79,3
Região Nordeste	52,8	99,2	55,2	38,8	62,3
Ceará	49,6	-	52,5	31,0	64,7
2000					
Brasil	74,1	99,3	76,7	63,0	83,0
Região Nordeste	53,3	97,2	60,6	38,3	67,9
Ceará	58,4	100,0	76,3	42,2	64,3
2004					
Brasil	80,1	98,6	84,9	68,9	88,4
Região Nordeste	63,7	99,6	73,6	52,9	78,2
Ceará	74,7	100,0	86,8	69,4	78,4

Fonte: MEC/Inep

Na média brasileira, o percentual de professores de 5ª a 8ª série com formação superior, que crescera menos de meio ponto percentual de 1996 a 2000, passará de 74,1% neste ano, para 80,1% em 2004. Com o Estado do Ceará, ocorre um crescimento de 8,8 pontos percentuais já entre 1996 e 2000, o qual é intensificado no período seguinte, quando é de 16,3 pontos, chegando este percentual a 74,7% em 2004.

Aqui também se verifica redução, ainda que pequena, da diferença interregional, que era de 20,9 pontos percentuais em 1996 e de 16,4 pontos em 2004.

Chama ainda a atenção, nesta etapa, o pequeno crescimento da média municipal brasileira, que de 67,4% em 1996, decresce para 63,0% em 2000, retornando a 68,9% em 2004. A média nordestina registra pequena queda, de meio ponto percentual, entre 1996 e 2000, quando é de 38,3%, para em seguida chegar a 52,9% em 2004. A média cearense, que em 1996 era de 31,0%, menor do que a metade da média nacional, passa a 42,2% e chega em 2004 a 69,4% .

Remuneração. Com exceção do consenso amplo, geral, irrestrito e estabelecido de longa data⁴⁵, de que são baixos, e por vezes aviltantes, os salários recebidos pelos professores brasileiros,

⁴⁵ As notícias de quanto ganham mal os professores brasileiros constam de registros históricos referentes à Assembléia Constituinte de 1823. A este respeito ver XAVIER, Maria Elisabeth Sampaio Prado – **Poder Político e Educação de Elite**. Cortez Editora. São Paulo. Uma abordagem estatística mais sistemática de como os próprios

há ainda pouquíssima informação consolidada a respeito do perfil de remuneração dos profissionais do magistério do País.

Nos anos de 1997 e 2003 o INEP coletou a resposta voluntária dos professores brasileiros a um questionário que perguntava sobre seus rendimentos. Muito embora a resposta voluntária tenha provocado efeitos aleatórios que impedem de assumir como válidos os dados de nível mais desagregado, uma vez que houve desequilíbrio no percentual de respostas dadas pelos municípios e pelas unidades da Federação, não resta dúvida de que, para níveis de abrangência mais ampla, estes consistem num importante indicador, além de único facilmente disponível.

Uma síntese destes resultados é apresentada na tabela que segue. Para que se tenha um parâmetro do que significaram os acréscimos nominais dos valores apresentados na tabela, registre-se que o salário mínimo era de R\$ 120,00 em maio de 1997 e de R\$ 240,00 em abril de 2003.

**XX - Salário Médio, em R\$, dos Docentes do Ensino
Fundamental Regular – 2003 (R\$)**

Unidade Geográfica	1ª a 4ª série				5ª a 8ª série			
	2003	1997	Dif.	%	2003	1997	Dif.	%
Brasil	680,20	425,60	254,6	59,8	854,56	605,41	249,15	41,2
Federal	2.195,80	1.257,32	938,48	74,6	2.392,80	1.384,88	1007,92	72,8
Estadual	866,87	517,84	349,03	67,4	949,45	599,71	349,74	58,3
Municipal	595,94	303,51	292,43	96,3	719,47	502,06	217,41	43,3
Privado	777,45	587,74	189,71	32,3	979,81	765,62	214,19	28,0
Região Nordeste	452,96	231,17	221,79	95,9	587,69	372,41	215,28	57,8
Federal	1.526,60	771,23	755,37	97,9	2.807,50	1.148,47	1659,03	144,5
Estadual	669,37	343,58	325,79	94,8	778,42	409,51	368,91	90,1
Municipal	413,71	163,88	249,83	152,4	475,66	277,73	197,93	71,3
Privado	407,35	287,45	119,9	41,7	546,87	394,04	152,83	38,8
Ceará	426,72	238,16	188,56	79,2	602,75	409,08	193,67	47,3
Federal	-	-	-	-	3.191,60	-	-	-
Estadual	944,59	437,61	506,98	115,9	1.016,20	547,76	468,44	85,5
Municipal	410,60	154,07	256,53	166,5	472,42	256,20	216,22	84,4
Privado	355,68	261,07	94,61	36,2	503,78	387,64	116,14	30,0

Fonte: MEC/Inep

Registrou-se no período uma variação de 59,8% e de 41,2% nas médias globais de remuneração da 1ª a 4ª e da 5ª a 8ª série, respectivamente.

professores se percebem em relação ao seu nível sócioeconômico, é encontrada em UNESCO. *Perfil dos Professores Brasileiros: o que fazem, o que pensam, o que almejam...* Moderna. São Paulo. 2004.

Na etapa inicial, as maiores variações foram registradas nas redes municipais, tanto no Brasil, 74,6%, como na região Nordeste, 152,4%, e no Estado do Ceará, 166,5%.

Nas séries finais, há maior variação dos salários dos professores das redes estaduais. Estas foram de 58,3%, para o Brasil, 90,1% para o Nordeste e 85,5%, para o Estado do Ceará.

Chamam ainda a atenção o fato de que a rede privada apresenta as menores variações nas médias. Em especial no Nordeste e no Ceará, sua variação foi inferior à metade das variações verificadas nas redes estaduais e municipais. Isto é indicativo do impacto do FUNDEF na valorização do magistério da rede pública, notadamente da região Nordeste e do Estado do Ceará.

3.6 Resultados de aprendizagem dos alunos brasileiros

3.6.1 Uma visão global das avaliações de aprendizagem realizadas por alunos brasileiros

O Sistema Nacional de Avaliação Básica (SAEB), operacionalizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) do Ministério da Educação, realiza a cada dois anos, desde 1995, avaliações de desempenho acadêmico dos estudantes brasileiros de 4^a e 8^a séries do Ensino Fundamental e de 3^a série do Ensino Médio, em Língua Portuguesa e Matemática.

Os resultados apresentados são consistentemente preocupantes, em todos os anos, em todos os níveis e para ambas as áreas de conhecimento avaliadas. Estes resultados nacionais são igualmente consistentes com as performances apresentadas pelos estudantes brasileiros em avaliações internacionais, a exemplo do TIMSS⁴⁶ e do PISA⁴⁷, em que os resultados do Brasil se encontram entre os piores de um conjunto de países de todo o mundo. Quando comparado a

⁴⁶ Third International Maths and Science Study, pesquisa que analisou a situação de 41 países em Matemática e Ciências – 1995 e 1999.

⁴⁷ Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA. O Programa Internacional de Avaliação de Alunos, PISA, é um programa de avaliação comparada cuja principal finalidade é avaliar o desempenho de alunos de 15 anos de idade, produzindo indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais.

países mais semelhantes, como na prova realizada pelo Laboratório Latino-Americano⁴⁸, Brasil, Argentina e Chile se revezam em segundo lugar, com pontuações 25% inferiores às conseguidas pelos alunos de Cuba.

Considerando que os conhecimentos e habilidades adquiridos até o final de um período mínimo de quatro anos de escolarização inicial ou 4ª série do Ensino Fundamental, são a base mais ou menos sólida e mais ou menos ampla sobre que se poderá construir todo o desenvolvimento escolar e social posterior, chamamos a atenção aqui para os resultados apresentados pelas crianças brasileiras neste momento de sua trajetória escolar.

Tais resultados, como veremos, indicam que, a despeito dos esforços que o País tem envidado no sentido da ampliação e melhoria do atendimento educacional, medidas urgentes e efetivas se fazem necessárias no sentido de garantir a todas as crianças brasileiras, para além do direito formal ao acesso à escola, o efetivo direito à aprendizagem.

Numa das formas mais sintéticas de expressar os resultados de desempenho acadêmico dos estudantes brasileiros, o SAEB localiza *médias de desempenho* em pontos de uma *escala de proficiência* definida a partir da análise de Matrizes Curriculares de diversas redes de ensino do País. A proficiência ou domínio das habilidades esperadas de um estudante em determinado momento de sua trajetória, para uma determinada área/disciplina, orienta a elaboração e escolha de cada item das provas aplicadas.

Desta maneira, é possível obter medidas de proficiência média para agregados regionais (Brasil, regiões e unidades da Federação), por domicílio (rural e urbano) e dependência administrativa (municipal, estadual, federal, pública, particular), de modo a se poder identificar os grupos de estudantes, redes ou regiões mais vulneráveis do País, as quais, por isto mesmo, estão a demandar intervenções mais urgentes e efetivas.

O SAEB situa um desempenho minimamente satisfatório de estudantes da 4ª série do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa, numa faixa da escala definida como Nível 4, que vai do ponto 200, como mínimo, ao ponto 250.

⁴⁸ Ver CASASSUS, Juan et al. *Primer Estudio Internacional Comparativo. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación*. UNESCO/OREALC.

Os quadros seguintes apresentam os níveis e pontos da escala de proficiência considerados minimamente adequados para cada série avaliada, comparando-os com os resultados obtidos pelos alunos de 4ª e 8ª séries nos exames de Língua Portuguesa de 2001.

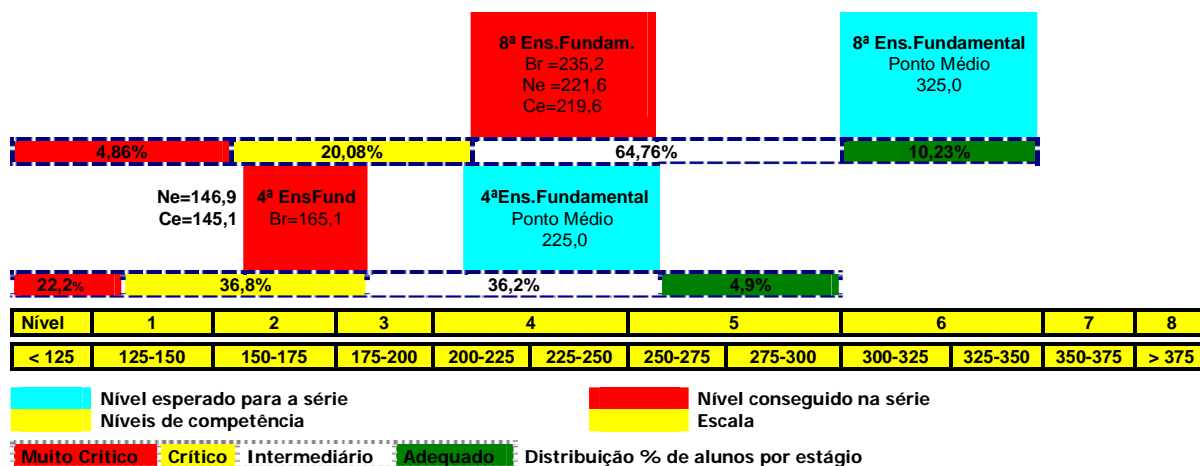
Brasil 2001 – SAEB – Língua Portuguesa – Diferença entre desempenho esperado e constatado na 4ª série do Ensino Fundamental – Geral e Municipal

	Brasil	Nordeste	Ceará
4ª série – Esperado	225,0	225,0	225,0
4ª série - Média geral	165,1	146,9	145,1
Dif. Esperado/Geral (Abs.)	-59,9	-78,1	-79,9
<i>Dif. Esperado/Geral (Percentual)</i>	<i>-26,6%</i>	<i>-34,7%</i>	<i>-35,5%</i>
4ª série - Média municipal	157,9	139,4	136,9
Dif. Esperado/Municipal (Abs.)	-67,1	-85,6	-88,1
<i>Dif. Esperado/Municipal (Percentual)</i>	<i>-29,8%</i>	<i>-38,0%</i>	<i>-39,1%</i>

Brasil 2001 – SAEB – Língua Portuguesa – Diferença entre desempenho esperado e constatado na 8ª série do Ensino Fundamental – Geral e Municipal

	Brasil	Nordeste	Ceará
8ª série – Esperado	325,0	325,0	325,0
8ª série - Média geral	235,2	221,6	219,6
Dif. Esperado/Geral (Abs.)	-89,9	-103,4	-105,4
<i>Dif. Esperado/Geral (Percentual)</i>	<i>27,6%</i>	<i>31,8</i>	<i>32,4</i>
8ª série - Média municipal			
Dif. Esperado/Municipal (Abs.)			
<i>Dif. Esperado/Municipal (Percentual)</i>			

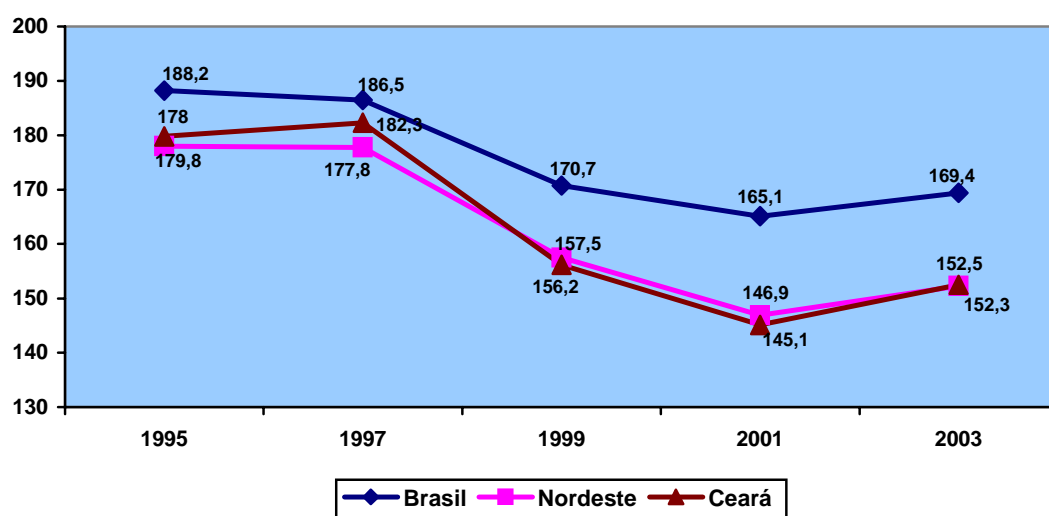
Quadro Sinóptico - Brasil 2001 – SAEB – Língua Portuguesa - Escala, Níveis e Estágios de Desempenho Esperado e Constatado no Ensino Fundamental e Médio – BR, NE e CE



3.6.2 Um detalhamento dos resultados de Língua Portuguesa dos alunos da 4^a. Série do Ensino Fundamental – 1995-2003

O gráfico abaixo apresenta a evolução dos resultados dos alunos de 4^a série para o Brasil, a Região Nordeste e o Ceará, no período de 1995 a 2003.

**SAEB – Brasil – Nordeste – Ceará Médias de Desempenho em Língua Portuguesa
4^a série Ensino Fundamental 1995 – 2003**



Pontuação média na escala. Pode-se constatar que de 1995 a 2001, a média de desempenho dos estudantes brasileiros em Língua Portuguesa, que já era 11,8 pontos inferior ao ponto mínimo 200, caiu ainda 23,1 pontos chegando a 165,1.

Na região mais vulnerável do País e no Estado focado neste estudo, os resultados são ainda mais sofríveis do que os já insuficientes níveis nacionais. Observa-se igualmente uma tendência de crescimento da diferença entre as médias nacionais e as da região e estado enfocados.

Enquanto a média brasileira em Língua Portuguesa cai de 188,2 para 169,4, portanto 18,8 pontos, entre 1995 e 2003, a média nordestina de 178,0 em 1995, caindo 31,1 pontos, chega a 146,9 em 2001 e se recupera em 5,6 pontos em 2003.

A média cearense, única das três a registrar uma elevação mais significativa de 1995 a 1997, quando chegou a 182,3, cai nada menos do que 37,2 pontos até 2001, esboçando, em seguida, uma pequena melhoria de 7,4 pontos.

Quando analisamos isoladamente o comportamento das redes municipais da região Nordeste e do Ceará, observamos que estas apontavam tendência de aproximação à média dos municípios brasileiros em 1997. No curto intervalo de 1997 a 2001, as redes municipais do Ceará sofreram decréscimo de importantes 40 pontos, de 176,9 a 136,9.

**SAEB – Pontuação Média em Língua Portuguesa - Evolução dos Resultados da 4ª Série
1995 a 2003 - BR, NE e CE – Geral e Rede Municipal**

Geral – LP 4ª Série	1995	1997	1999	2001	2003
Brasil	188,2	186,5	170,7	165,1	169,4
Nordeste	178,0	177,8	157,5	146,9	152,3
Ceará	179,8	182,3	156,2	145,1	152,5
Municipal – LP - 4ª Série					
Brasil	180,3	177,0	164,6	157,9	160,7
Nordeste	160,6	167,8	151,8	139,4	143,8
Ceará	-	176,9	150,5	136,9	139,5

Distribuição em estágios de competência. Uma maneira mais recente - e quiçá mais inquietante - encontrada pelos especialistas do SAEB/INEP para expressar a gravidade da situação de aprendizagem dos estudantes brasileiros de 4ª série, tem sido a distribuição percentual de estudantes em estágios de aprendizagem que vão do *muito crítico* ao *adequado*⁴⁹.

⁴⁹ O Quadro **Construção de competências e desenvolvimento de habilidades de leitura de textos de gêneros variados em cada um dos estágios para a 4ª série do Ensino Fundamental**, dá as seguintes definições para cada estágio:

Muito crítico Não desenvolveram habilidades de leitura. Não foram alfabetizados adequadamente. Não conseguem responder aos itens da prova. Os alunos neste estágio não alcançaram o Nível 1 da escala do Saeb;

Crítico Não são leitores competentes, lêem de forma truncada, apenas frases simples. Os alunos neste estágio estão localizados nos Níveis 1 e 2 da escala do Saeb.

Intermediário Começando a desenvolver as habilidades de leitura, mas ainda aquém do nível exigido para a 4ª série. Os alunos neste estágio estão localizados nos Níveis 3 e 4 da escala do Saeb.

Adequado São leitores com nível de compreensão de textos adequados à 4ª série. Os alunos neste estágio estão localizados no Nível 5 da escala do Saeb.

Avançado São leitores com habilidades consolidadas, algumas com nível além do esperado para a 4ª série. Os alunos neste estágio estão localizados no Nível 6 da escala do Saeb.

**SAEB – 2003 - Percentual de Estudantes conforme o Estágio
De Competência Língua Portuguesa – 4ª Série**

ESTÁGIO	BR	NE	CE
Muito Crítico	18,7	29,3	30,4
Crítico	36,7	41,9	41,2
Intermediário	39,7	26,8	26,0
Adequado	4,8	2,1	2,4

O que esta segunda forma de expressão dos resultados do SAEB para 4ª série do Ensino Fundamental nos indica, é que cerca de 55,4% das crianças brasileiras cursando a 4ª série em novembro de 2003 estariam localizados nos Níveis 1 e 2 de uma escala de proficiência onde o mínimo esperado para a Série é o Nível 4, e ainda, que 18,7% destas crianças, localizadas no *estágio muito crítico*, sequer alcançam o Nível 1 da mencionada escala.

Se nos detivermos nos dados apresentados para o Nordeste e o Ceará, a realidade é ainda mais impressionante. São mais de 71% das crianças situadas nos estágios *muito crítico* e *crítico*. São quase 30% das crianças situadas no primeiro estágio, que podemos resumir, conforme o quadro, pela expressão “*não desenvolveram habilidades de leitura. Não foram alfabetizados adequadamente*”.

No intuito de indicar com precisão a zona de maior vulnerabilidade em relação aos resultados, os dados abaixo mostram, para os mesmos agregados anteriores, isto é, Brasil, Nordeste e Ceará, a diferença entre os resultados das crianças matriculadas na rede de escolas particulares *vis-à-vis* dos resultados apresentados pelas crianças das redes públicas municipais.

**SAEB 2003 - Médias de Desempenho em Língua Portuguesa na
4ª Série do Ensino Fundamental - Rede municipal e particular**

	Municipal		Particular	
	2001	2003	2001	2003
Brasil	157,9	160,7	209,2	214,7
Nordeste	139,4	143,8	194,1	202,7
Ceará	136,9	141,7	191,9	201,9

A diferença entre as médias de desempenho do agregado de estudantes das redes municipais cearenses em relação aos estudantes da rede de escolas particulares do mesmo Estado é de 60,2 pontos, ou 201,9 e 141,7, respectivamente; ou seja, enquanto a média dos alunos da rede particular se encontra no limite inferior da faixa adequada, o que já é grave, teriam os alunos das redes municipais que elevar seus resultados em nada menos do que 60 pontos para se equiparar a estes.

Em termos de distribuição percentual dos estudantes em relação aos estágios anteriormente mencionados, os dados para comparação entre redes particulares e municipais no Estado do Ceará são reveladores:

SAEB – 2003 – Ceará - Língua Portuguesa – 4ª série Percentual de Estudantes conforme o Estágio de Competência Dependência Administrativa

ESTÁGIO	MUNICIPAL	ESTADUAL	PARTICULAR
Muito Crítico	37,0	17,5	3,3
Crítico	44,7	41,7	22,9
Intermediário	17,9	38,5	61,0
Adequado	0,4	2,3	12,3

Conforme se pode constatar do quadro acima, é de 81,7% o percentual de estudantes da 4ª série do Ensino Fundamental das redes municipais do Estado do Ceará situados nos estágios crítico (44,7%) e muito crítico (37,0%).

Podemos assim sintetizar o problema: a aprendizagem da maioria das crianças brasileiras já se encontra severamente comprometida após os primeiros quatro anos mínimos de escolarização. São ínfimos os percentuais de estudantes brasileiros desta etapa que apresentam desempenho adequado. A imensa maioria encontra-se muito aquém do nível estabelecido como desejado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Tais performances comprometem severamente os aprendizados posteriores, condenando milhões de crianças brasileiras a uma **situação socialmente perversa de escolarização sem aprendizagem**. Este estado de coisas é ainda mais grave conforme se analisam os resultados específicos da Região Nordeste em relação ao resto do País, e da rede municipal em relação à rede particular. Acrescente-se que uma significativa deterioração dos já precários resultados de aprendizagem dos alunos brasileiros coincidirá com o processo de municipalização do Ensino Fundamental.

Em suma, num quadro tão crítico e generalizado de baixo rendimento escolar em etapa tão básica do processo de escolarização, são particularmente vulneráveis os estudantes das redes municipais do nordeste brasileiro.

4 “APRENDENDO A MARCHAR” - A GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO EM SOBRAL DE 1997 A 2004

Entre 2001 e 2004, a Secretaria de Desenvolvimento da Educação do Município de Sobral, no Estado do Ceará, protagonizou uma significativa experiência da gestão de uma *política de alfabetização na idade certa*, a qual, além dos resultados específicos, vinculados aos seus objetivos e metas, ampliou-se na direção da busca de soluções operacionais e do diálogo com os pressupostos teóricos e ideológicos que informam a atual reflexão brasileira sobre alguns aspectos da gestão educacional, escolar e pedagógica e do processo de alfabetização-letramento, a respeito dos quais se experimentam hoje, no País, impasses e sensações de dúvida, confusão e mesmo descrença.

Esta experiência teve seu marco inicial no posicionamento assumido pelo próprio mandatário municipal⁵⁰, quando de sua posse como prefeito reeleito em 01/01/2001. Em seu discurso de posse, ao apresentar seu programa da gestão para a educação municipal, o mesmo fez algumas importantes considerações, indicativas de suas frustrações com a gestão passada e de suas expectativas e compromissos com a melhoria da educação municipal, que sintetizamos a seguir.

A primeira, de que entendia ser aquele momento a ocasião oportuna de comprometer-se com as perspectivas da gestão que se iniciava, mas também, na condição de prefeito reeleito, de apresentar contas do que havia sido realizado em sua gestão anterior.

A segunda, de que o papel do Poder público municipal não se pode limitar àquele de um “síndico de condomínio”, que apenas se ocuparia de praças e jardins, da arborização e de outros aspectos físicos da cidade. Ao contrário, entendia que todos os problemas do município são problemas concernentes ao Governo local.

A terceira, de que entre as necessidades locais mais relevantes e prementes destacam-se a Educação e a Saúde.

⁵⁰ Sr. Cid Ferreira Gomes

A quarta, de que, no setor educacional, o grande feito de sua gestão no quadriênio anterior havia sido a universalização do Ensino Fundamental, a qual se expressou no acelerado crescimento da matrícula municipal que, de 1996 a 2000, havia passado de nove para aproximadamente vinte mil alunos.

A quinta, de que, neste nível, o grande desafio permanecia sendo a qualidade. Para ilustrar, assevera que havia sido constatada a existência (“*pasmem os senhores*”) de crianças analfabetas na 4ª série do Ensino Fundamental municipal.

A sexta, de que havia de se prosseguir com a melhoria dos salários, com a formação continuada dos professores, com a contratação pela via do concurso público, entre outras ações iniciadas; mas que também havia que se descentralizar a gestão das escolas, que era impossível à instância central gerir adequadamente a rede, concentrando em sua alçada detalhes dos processos de gestão de 60 ou 70 escolas. Portanto, que a grande diretriz da gestão educacional do novo mandato seria a autonomia das escolas. À Secretaria ficaria reservado o papel de apoiar e de avaliar a atuação das unidades educacionais.

A sétima, de que a segunda grande prioridade educacional de sua gestão seria universalizar a Educação Infantil de 2 a 6 anos. Que tal desafio representaria uma esforço de criar mais 10.000 vagas de creche e pré-escola, dobrando a matrícula existente naquele momento.

Esta medida, além do benefício de melhor preparar as crianças para a escolarização, representava a possibilidade de fortalecimento da renda das famílias pobres pela liberação de tempo das mães para ingressarem no mercado de trabalho.

Com efeito, após quatro anos da gestão (1997-2000), os quais coincidiram integralmente com a fase inicial de vigência da Lei 9.394 - a nova Lei de Diretrizes e Bases, e da Lei 9.424 - a Lei do FUNDEF, ambas de dezembro de 1996, o discurso do Prefeito reeleito sintetiza plenamente a densidade do momento educacional vivido pelos municípios brasileiros ao final de 2000, tanto retrospectivamente, em relação aos resultados da municipalização ocorrida no quadriênio anterior, quanto prospectivamente, diante dos novos desafios que então se apresentavam.

Retrospectivamente, porque enuncia ou indica todos os avanços realizados pela Educação municipal no País entre 1996 e 2000, seja em termos de expansão do atendimento e elevado crescimento da oferta municipal de Ensino Fundamental, seja em termos de melhoria das condições de ensino-aprendizagem, expressas como qualificação da rede de prédios e instalações escolares e como maior disponibilidade de materiais instrucionais; seja ainda pela melhoria das taxas de rendimento do sistema escolar e pela valorização profissional do magistério, esta última incidindo na melhoria de seus níveis de remuneração, na criação de programas de habilitação e formação continuada de professores e na consolidação do concurso público como forma de ingresso na carreira do magistério.

Prospectivamente, porque, além de reafirmar a importância de continuar o esforço para melhorar as condições materiais da rede e valorizar os profissionais do magistério, lança como tema da gestão municipal o **problema da baixa aprendizagem verificada entre os alunos** e a conseqüente necessidade de uma ação do Governo municipal com vistas à melhoria dos resultados de aprendizagem no Ensino Fundamental. Neste sentido, indica a escolha do fortalecimento da autonomia da gestão das escolas e a revisão do papel da Secretaria de Educação, como estratégias, por excelência, para a conquista deste objetivo.

Vejamos, pois, as transformações que aconteceram no cenário educacional do Município de Sobral, em especial, nas séries iniciais do Ensino Fundamental, no período de 1996 a 2000, imediatamente anterior a este discurso-avaliação, bem como no período de 2001 a 2004, quando poderemos conhecer em maior detalhe as respostas que a gestão pôde dar aos desafios enunciados.

4.1 Gestão Municipal da Educação em Sobral de 1997 a 2000: a expansão e a melhoria das condições de oferta de Educação pelo Município

4.1.1 As medidas da gestão municipal entre 1997-2000

Uma vez que serão analisadas aqui as transformações pelas quais passou a rede municipal de Educação de Sobral entre 1997 e 2000, tomaremos como referência, sempre que estejam disponíveis, os indicadores estatísticos da situação educacional do ano de 1996.

É importante lembrar que este período correspondeu exatamente ao de um mandato eletivo das autoridades locais, isto é, prefeitos e vereadores, de todos os municípios brasileiros.

Muitas foram as políticas de melhoria da Educação implementadas em grande parte das redes municipais neste período, em especial nos municípios da região Nordeste. Políticas que foram expressão quase que imediata dos impactos criados pela nova LDB e pela lei do FUNDEF, dentre os quais a disponibilização, por este Fundo, de maior volume de recursos financeiros aos municípios mais pobres e com maior matrícula, foi o fator preponderante.

Entre 1997 e 2000, a gestão municipal da Educação em Sobral construiu quatro escolas, ampliou outras quatro e reformou vinte e seis dentre as maiores escolas de sua rede. Em suma, construiu aproximadamente 80 salas de aula, 08 bibliotecas escolares e 06 quadras desportivas escolares.

Além disso, restaurou um dos prédios mais antigos e belos da Cidade para abrigar o Centro de Ciências e Línguas Estrangeiras, onde os alunos das escolas municipais fazem visitas e recebem aulas especializadas em laboratórios de Física, Química e Biologia e onde são oferecidos à comunidade, com preferência para professores e alunos da rede pública, cursos de Inglês, Espanhol e Informática.

Houve ainda a municipalização da merenda escolar, seguida de importante ação de qualificação dos serviços de merenda (garantia de equipamentos nas escolas) e transporte escolar. Também aumentou significativamente a quantidade de livros e outros materiais didáticos disponíveis nas escolas.

No período, foram realizados dois concursos públicos para ingresso no magistério, com exigência de habilitação em nível superior, que representaram a abertura de 140 vagas para o cargo de professor efetivo⁵¹.

Foram realizados, em convênio com o Ministério da Educação⁵² e também com a Universidade Estadual Vale do Acaraú⁵³, que tem sua sede no Município, programas para

⁵¹ Outras 161 vagas de professor efetivo foram preenchidas no período 2001-2004.

⁵² O principal programa de habilitação em nível médio modalidade normal oferecido aos leigos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste denominou-se Pró-Formação, tratando-se de modalidade semi-presencial de formação, viabilizada por convênio dos municípios com o Estado e o programa federal FUNDESCOLA.

habilitação em nível médio e superior de professores leigos, e numerosas iniciativas de formação continuada, inclusive pós-graduação *lato sensu*.

Foi ainda aprovada lei que instituiu plano de carreira e remuneração do magistério⁵⁴. No período, como de resto, em todo o País, houve importante elevação das médias de remuneração do grupo ocupacional magistério.

De forma semelhante às ações implementadas, também nos resultados obtidos no período, Sobral não diferiu, essencialmente, daqueles verificados no agregado dos municípios brasileiros, em especial, nordestinos.

Do ponto de vista dos objetivos educacionais expressos pelo consenso da sociedade brasileira, ocorreu a esperada expansão do atendimento, que representou, finalmente, a possibilidade real de universalização do acesso da população de 7 a 14 anos ao Ensino Fundamental, etapa da escolarização de duração mínima de oito anos, definida como obrigatória pela legislação brasileira desde 1971.

Houve também melhoria do rendimento do sistema, expressa como elevação das taxas de aprovação e redução do abandono e da reprovação, bem como de sua conseqüência mais direta, a taxa de distorção idade-série.

4.1.2 Os resultados da gestão 1997-2000 - a expansão e melhoria da oferta de educação

Em 1996, tal era a situação de matrícula do Ensino Fundamental em Sobral: numa população de 138.565 habitantes, havia um total de 29,2 mil matrículas, sendo 9,0 mil na rede municipal, 13,4 mil na rede estadual e 6,7 mil na rede particular. Em 2000, para 155.276 habitantes, o Ensino Fundamental chegou a 39,3 mil matrículas, sendo que a rede municipal havia crescido em 10,8 mil e a rede estadual em 1,2 mil matrículas. A rede particular perdeu 1,9 mil alunos.

⁵³ Amplo convênio de cooperação celebrado em 1997, pela Secretaria de Educação do Município com a Universidade Estadual Vale do Acaraú, sediada ali.

⁵⁴ Lei Municipal 256/2000.

**Ensino Fundamental Regular - Evolução da Distribuição
da Matrícula entre as Redes de Ensino – Sobral-1996-2000**

1996	Total	Municipal	Estadual	Particular
Ensino Fundamental	29.196	9.070	13.362	6.764
Distribuição (%)	100,0	31,1	45,8	23,2
2000				
Ensino Fundamental	39.327	19.917	14.517	4.893
Distribuição (%)	100,0	50,6	36,9	12,4
Varição. Abs. 96-00	10.131	10.847	1.155	-1.871
Varição. Percent. 96-00	34,7	119,6	8,6	-27,7

Considerada toda a Educação Básica, a evolução da matrícula municipal entre 1996 e 2000 foi de 12.631 para 32.566 alunos. Tal evolução representou crescimento de 119,6% da matrícula municipal de Ensino Fundamental e de 157% de toda a Educação Básica; um acréscimo de quase 20,0 mil sobre 12,6 mil matrículas anteriormente existentes.

No Brasil, a expansão e a melhoria das condições de oferta educacional associadas à massificação de programas de regularização do fluxo (ciclos, promoção automática) e correção da distorção idade-série (classes de aceleração) proporcionaram uma onda de redução das taxas de abandono e reprovação, com a conseqüente melhoria das taxas de aprovação e distorção idade-série.

Reflexo desta dinâmica, a taxa de abandono do Ensino Fundamental da rede municipal de Sobral diminuiu de 26,2% para 9,9% e a taxa de reprovação decresceu de 15,1% em 1996 para 6,4% em 2000. Somadas estas taxas, veremos que um sistema que operava com desperdício de 41,3% conseguiu reduzi-lo para 16,3%. Conseqüentemente, a taxa de aprovação, que era de 59,6% em 1996, elevou-se a 83,7% em 2000.

A taxa de distorção idade-série era de 87,4% em 1996, certamente resultado do ingresso tardio e de altas taxas de reprovação e abandono. Teve importante correção, chegando a 57,5% em 2000.

No entanto, quando, em 2000, o município procedeu à primeira medição de resultados mais substantivos, relacionados à capacidade de leitura dos alunos concludentes da 2ª série, e constatou que 48% daqueles alunos não sabiam ler, deu-se conta de que ali estava a gênese dos baixos níveis de aprendizagem dos alunos ao longo do Ensino Fundamental.

Assumi então que os resultados de aprendizagem dos alunos de quarta série expressam menos o fracasso de alunos diante de oportunidades reais de aprendizagem e mais fracasso da escola em lhes proporcionar estas oportunidades. É neste ponto de inflexão que a experiência de Sobral passa a constituir, em relação ao segundo quadriênio do ciclo de políticas educacionais iniciado em 1997, uma importante referência de esforço por encontrar caminhos de superação desta tendência.

4.2 Gestão Municipal da Educação em Sobral de 2001 a 2004: “Vencendo o Desafio da Aprendizagem nas Séries Iniciais do Ensino Fundamental”⁵⁵

Conforme já mencionado, no segundo semestre de 2000, último ano da gestão iniciada em 1997, por iniciativa da então Secretária de Educação, o município contratou um especialista para realizar avaliação diagnóstica do nível de leitura dos alunos que estavam concluindo a 2ª série. O resultado deste diagnóstico indicou que 48% dos alunos avaliados⁵⁶ não podiam ser considerados leitores.

⁵⁵ Com este título queremos fazer referência direta ao relato da experiência de gestão municipal de Sobral publicado em 2005 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação Anísio Teixeira – INEP, com o título **Vencendo o Desafio da Aprendizagem nas Séries Iniciais – a experiência de Sobral-Ce**, primeiro volume da Série **Boas Práticas em Educação**. Este integrou, junto com outros 12 produtos, o projeto **Política municipal de educação, gestão escolar e desempenho acadêmico de alunos da 1ª a 4ª série do EF – relato de experiência e perspectiva de replicabilidade**, realizado sob nossa coordenação, por meio de convênio entre o Município de Sobral e o INEP. Destes produtos constam também dois relatórios operacionais sobre gestão educacional e gestão pedagógica, cinco artigos científicos e um *software* aberto de processamento de avaliações de aprendizagem, disponível para redes de ensino e/ou para escolas. O relato acima mencionado apresenta com maior nível de detalhamento todos os aspectos da experiência que serão descritos nesta seção do trabalho. Os cinco artigos são: **A política educacional de Sobral no contexto de novos desafios para a educação brasileira**, de Nora Rut KRAWCZYK e Hélio da Silveira REIS Jr.; **O processo de gestão escolar no município de Sobral e a seleção de diretores**, de Luiz Fernandes DOURADO; **Redes de Trabalho e a Política Educacional de Sobral - análise crítica e percepção dos envolvidos**, de Carlos Aníbal Nogueira COSTA e Tamara Teixeira de CARVALHO; **Fracasso escolar: é possível reverter esse quadro?**, de Suelly AMARAL e Shirley Costa FERRARI e **Avaliação da aprendizagem em Sobral na fase inicial de alfabetização: características e resultados**, de Gláucia Torres Franco NOVAES. Os mesmos serão publicados pelo INEP.

⁵⁶ O diagnóstico avaliou mais de 70% dos alunos que concluíam a 2ª série naquele ano. Ver LIMA, Edgar Linhares. **Diagnóstico do desenvolvimento de leitura dos alunos concludentes da 2ª série da rede municipal de Sobral – Ceará. 2001**(documento interno).

Em conseqüência, foi estabelecida como prioridade da gestão municipal da educação a *política de alfabetização* na idade certa. Foram então definidas duas metas: a Meta I, de alfabetização de 100% das crianças em processo inicial de escolarização até os sete anos de idade e a Meta II, de alfabetização de 100% das crianças de oito anos e mais que haviam passado pela 1ª série sem haver aprendido a ler e escrever.

Outra medida foi a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, incluindo, já naquele ano, grande parte da população de seis anos numa série que foi denominada *1ª série básica*, para diferenciá-la da 1ª série regular destinada a crianças de sete anos⁵⁷.

O Município reorganizou também sua rede de escolas, extinguindo as escolas muito pequenas e vinculando a gestão de suas atividades às escolas maiores, das quais as primeiras passaram a ser anexos. Ainda em 2001 realizou seleção técnica para coordenadores pedagógicos, diretores e vice-diretores escolares, chegando a substituir dois terços dos antigos diretores já naquele ano.

Além disso, numa medida tomada no início de 2001, o Município de Sobral redefiniu, junto com os gestores da rede estadual, a distribuição de responsabilidades e as estratégias de colaboração entre as duas redes.

Paralelamente, organizou a proposta metodológica, a estratégia de formação em serviço e a produção e distribuição dos materiais instrucionais de leitura e escrita, que passaram a dar suporte ao trabalho cotidiano do professor alfabetizador. Também passou a investir numa estratégia de formação em serviço de professores e gestores escolares, fortemente vinculada às práticas cotidianas e aos resultados referenciados nas metas.

Como elemento mobilizador do esforço dos professores e das escolas, criou mecanismo remuneratório de incentivo ao trabalho diferenciado do professor, a *gratificação de professor alfabetizador* e instituiu o *Prêmio Escola Alfabetizadora*.

⁵⁷ Ao tomar esta iniciativa o Município se antecipou em cinco anos em relação a recente iniciativa do Poder público federal que, em 06 de fevereiro de 2006, publicou a Lei Nº 11.274/2006, ampliando a duração do Ensino Fundamental para nove anos, com matrícula obrigatória aos seis anos de idade. Observe-se que a lei ainda dá prazo até 2010 para que municípios e estados cumpram este dispositivo.

Em consequência, passou a realizar avaliações diagnósticas e avaliações externas de leitura e escrita ao final de cada semestre letivo, constituindo-se os resultados de avaliação externa do final do ano, um dos critérios para permanência do professor na turma e manutenção do nível de sua gratificação, e como principal critério para premiação das escolas e de seus professores.

Este conjunto de procedimentos foi adaptado e melhorado a cada constatação de suas lacunas, e propiciou a conquista dos impressionantes resultados de aprendizagem de leitura já mencionados na introdução deste ensaio.

Além dos resultados de alfabetização, estes também incidiram sobre a melhoria das taxas de abandono, reprovação, aprovação e distorção idade-série, verificadas entre 2001 e 2004, bem como sobre a redução significativa do absentismo dos alunos. Outro aspecto de grande relevância é que se verificou considerável elevação da equidade nos resultados de alfabetização conseguidos pelas escolas.

Num nível mais subjetivo, há evidências de que a experiência gerou aprendizagem profissional e organizacional, elevou o conceito e a confiança dos pais nas escolas municipais e também a auto-estima de alunos, pais, funcionários, professores, gestores escolares e equipes técnicas da Secretaria⁵⁸.

São estes procedimentos e resultados da experiência da gestão municipal da Educação em Sobral, que passaremos a apresentar com mais detalhe para, em seguida, aproximá-los de seu contexto nacional e, daí, derivar nossa análise e reflexão.

4.2.1 A reorganização da oferta de Ensino Fundamental e a reestruturação da rede de escolas municipais

Os três aspectos mais relevantes do que entendemos como reorganização da oferta de Ensino Fundamental e reestruturação da rede de escolas municipais consistiram na redução do número de escolas, com a extinção daquelas muito pequenas, cujos prédios passaram a funcionar

⁵⁸ A este respeito foi elaborado, no âmbito do convênio firmado com o INEP, o artigo **Redes de Trabalho e a Política Educacional de Sobral - análise crítica e percepção dos envolvidos** de Carlos Anibal Nogueira Costa e Tamara Teixeira de Carvalho

como anexos das escolas maiores, na clara definição da distribuição de responsabilidades com o Ensino Fundamental entre as redes estadual e municipal e na ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, com conseqüente inclusão das crianças de seis anos neste nível de ensino.

4.2.1.1 A nucleação das escolas.

Já no início de 2001, o número de escolas municipais foi reduzido de 96 para 38.

Os gestores escolares foram orientados a matricular os alunos de Ensino Fundamental preferencialmente nos prédios-sede de suas escolas, e quando isto não fosse possível, nos prédios anexos de melhores condições físicas e de maior densidade de matrícula. Os prédios de pequeno porte e isolados passaram a abrigar, prioritariamente, as classes de Educação Infantil, no período diurno, e de Educação de Jovens e Adultos, no período noturno.

Para que se garantisse o acesso de todas as crianças matriculadas no Ensino Fundamental às escolas maiores e mais bem equipadas, foi realizado considerável esforço de organizar e manter a regularidade de uma rede de rotas de transporte escolar de grande capilaridade⁵⁹.

Antes da nucleação, as 40 menores escolas do Município respondiam por 4,4% da matrícula (1.290 alunos) e tinham uma média de 14,2 alunos por turma. Quinze destas escolas tinham médias entre 08 e 13 alunos por turma. Quarenta e quatro escolas tinham menos de 100 alunos. As 20 maiores escolas já respondiam por 68,5% da matrícula, com 20.142 alunos e média de 31,3 alunos por turma⁶⁰.

Após a nucleação, as 09 menores escolas municipais eram responsáveis por mais de 10% da matrícula (3.137 alunos) e tinham média de 22,4 alunos por turma. Nenhuma escola tinha menos de 300 alunos.

⁵⁹ Os gastos com transporte escolar passaram a ser a maior rubrica orçamentária de atividades, logo em seguida aos gastos com pessoal.

⁶⁰ Um aspecto merecedor de análise mais percuciente é a verdadeira dualidade existente na rede pública, constituída pela enormes disparidades de condições de oferta de ensino verificadas entre escolas rurais e urbanas.

A nucleação representou, na perspectiva do gestor municipal, a oportunidade de inclusão da maioria dos alunos de Ensino Fundamental nos prédios escolares mais bem estruturados, independentemente de seu local de moradia, e ainda a vinculação acadêmica, pedagógica, administrativa e organizacional dos professores e alunos dos prédios remanescentes das pequenas escolas extintas à liderança de uma equipe gestora mais autônoma, mais competente, mais capacitada para acompanhar os processos de gestão de pessoal, material, transporte e, sobretudo, as atividades pedagógicas e de formação e acompanhamento docente.

4.2.1.2 A rede única de ensino

Rede única de ensino foi a expressão utilizada para conceituar o pacto de colaboração com a rede estadual. Neste sentido, o aspecto mais importante foi o estabelecimento de clara divisão de responsabilidades pela oferta de Ensino Fundamental, cuja competência é, por determinação constitucional, compartilhada pelas duas esferas de governo.

Ratificando uma vocação natural e uma tendência esboçada no decorrer da história, ficou acordado que o Município se responsabilizaria pela totalidade da matrícula até a quinta série, enquanto a matrícula de 6ª série em diante ficaria sob a responsabilidade da rede estadual⁶¹. Muito embora o Município continuasse assumindo a responsabilidade pela oferta de 6ª a 8ª série nos distritos e localidades onde não havia escolas estaduais, a rede única possibilitou, à gestão municipal aprofundar seu foco na aprendizagem das crianças, reorganizando o ambiente escolar e as atividades pedagógicas para esta finalidade.

Igualmente importante foi a possibilidade que a cooperação entre rede estadual e municipal viabilizou, de cessão recíproca de pessoal auxiliar, administrativo, docente e técnico, bem como de compartilhamento do uso de prédios.

⁶¹ A proposta inicial era de gradativa transferência de todo o Ensino Fundamental para a rede municipal, o que não pôde se concretizar ainda.

4.2.1.3 Ensino Fundamental de nove anos

A ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, com conseqüente inclusão das crianças de seis anos de idade neste nível, aparece como a medida que mais positivamente impactou a viabilidade e realização da Meta I, de alfabetização de todas as crianças até os sete anos de idade.

Além de representar o compromisso com a universalização do atendimento a todas as crianças desta idade, tal medida ensejou a ampliação do atendimento de cinco e quatro anos na pré-escola, bem como a correção das graves distorções que faziam com que crianças de sete anos e mais permanecessem matriculadas em creches e pré-escolas comunitárias.

Mais importante ainda parecem ser as conseqüências pedagógicas desta medida, que permitiu dobrar o período escolar dedicado à aquisição das competências de leitura e escrita, viabilizando a organização e implementação de uma proposta curricular e didática mais condizente com a Meta I da política de alfabetização. Os objetivos de aprendizagem estabelecidos para o final da primeira série regular, aos sete anos de idade, puderam ser distribuídos ao longo de dois anos letivos, o que deu maior flexibilidade à estratégia pedagógica, permitindo uma abordagem mais adequada à diversidade de ritmos de aprendizagem das crianças, particularmente sensível nesta fase inicial de desenvolvimento das competências de leitura e escrita, principalmente quando se considera a situação de desvantagem da maioria destas crianças em relação ao estímulo para o letramento proporcionado por seu ambiente sociocultural e familiar.

4.2.2 A intervenção pedagógica

Uma constatação vinculada aos precários resultados medidos pelo diagnóstico de leitura realizado em 2000 é de que, no tocante ao processo de alfabetização, havia lacunas na metodologia, na qualidade e quantidade de materiais didáticos, nos critérios de formação de turmas e na prática docente dos professores.

Daí a decisão de reorganizar o processo de escolarização partindo-se da formação das turmas. Os alunos que ingressaram a partir de 2001 foram agrupados em turmas constituídas conforme a idade, na 1ª série básica, se tinham seis anos, e na 1ª série regular, se tinham sete anos. Este grupo integrava a Meta I, de alfabetização ao final dos sete anos de idade. Os alunos que já haviam passado pela 1ª série e haviam progredido para séries mais avançadas, sem que tivessem aprendido a ler e escrever, passaram a integrar a Meta II.

4.2.2.1 Formação de turmas de Meta I e de Meta II.

De saída, foi preciso reconhecer que, se o processo de formação de turmas nas 1ª séries básica e regular, baseado na idade dos alunos (seis e sete anos, respectivamente), era bastante simples e apontava para a solução futura do problema da existência de analfabetos nas séries mais avançadas, tal não era a situação do momento em relação aos alunos de 2ª, 3ª e 4ª série, que também não eram leitores. Conforme apontava um segundo diagnóstico de leitura realizado no primeiro semestre de 2001 com todos os alunos de 1ª a 5ª série, havia crianças analfabetas em todas as séries do Ensino Fundamental e, em muitas escolas, era possível formar turmas inteiras de crianças de 2ª, de 3ª e 4ª série que não sabiam ler. A tabela abaixo detalha a situação encontrada.

Sobral 2001 – Diagnóstico da Capacidade de Leitura dos Alunos da 2ª a 4ª série – Numero de turmas e de alunos não leitores (abs. e %)

Série	Número de Turmas	Número de Alunos	Alunos de Meta II				
			Não lêem	Rec. sílaba	Ident. palavra	Total	%
2ª	115	3.577	1.223	337	612	2.172	60,7
3ª	114	3.723	694	270	584	1.548	41,6
4ª	109	4.008	264	120	430	814	20,3
Geral	338	11.308	2.181	727	1.626	4.534	40,1

Fonte: SEDEC/Sobral

Esta situação, hoje relativamente comum às escolas públicas brasileiras, mina qualquer possibilidade de organização pedagógica e de coerência curricular e suscita, nos professores, uma atitude mista de impotência e indiferença, na medida em que estes não têm como prestar

atendimento individualizado aos seus alunos, que podem se encontrar em estágios muito diferenciados de proficiência quanto à leitura e à escrita.

Diante desta situação, a gestão municipal da Educação em Sobral procedeu da seguinte forma: uma vez que não era possível fazer retroceder o aluno em sua escolaridade oficial e também não lhe parecia responsável aceitar a continuidade deste estado de coisas, resolveu formar turmas inteiras de alunos de 2^a, 3^a ou 4^a série ou, quando necessário, turmas mistas de 2^a e 3^a e/ou 4^a série, em que se passou a trabalhar a aprendizagem da leitura e da escrita, competência que deveria ter sido adquirida em momento anterior. Os alunos que num ano eram bem-sucedidos na aquisição destas habilidades retornavam, no ano seguinte, a uma turma regular de sua série convencional.

Ao longo destes anos foram experimentadas muitas opções metodológicas com estes alunos. Em todo este tempo, ficou patente a maior dificuldade de recuperar as trajetórias de aprendizagem e escolarização destas crianças em relação aos seus colegas principiantes. A experiência apontou que, quanto mais estes alunos estavam adiantados na série de matrícula e estagnados na aprendizagem por não serem leitores, maiores comprometimentos lhes eram infligidos em relação às possibilidades de “resgate” de sua história de escolarização.

Em relação a esta situação, a equipe pedagógica é clara em registrar que o máximo que se pôde fazer foi amenizar, em alguma medida, o nível de comprometimento escolar-acadêmico dos estudantes.

Partindo, pois, do que consideram uma visão proativa e preventiva em relação ao problema detectado, a mesma definiu que o principal eixo de solução desta problemática consistia na implementação bem-sucedida das medidas que, gradativamente, garantiriam os objetivos explicitados na Meta I, de alfabetização de todas as crianças ainda na primeira série, ao final aos sete anos de idade.

4.2.2.2 Metodologia e materiais didáticos

O que ocorreu ao longo da década de 90 que tornou possível e mesmo previsível que as crianças, estudantes das escolas públicas brasileiras, passassem pela primeira série e avançassem pelas posteriores, sem que tivessem aprendido os princípios básicos da leitura e da escrita?

Não adentraremos agora uma descrição mais detalhada deste fenômeno nem na investigação de suas causas, que deverão ser tratadas em momento posterior. Para situar, contudo, as condições em que se realizou a intervenção pedagógica voltada para a política de alfabetização em Sobral, cabe dizer que a Secretaria de Educação e os gestores escolares se depararam com professores desmotivados, despreparados em relação aos fundamentos teóricos de sua prática didático-pedagógica, inseguros quanto à definição dos objetivos de aprendizagem de leitura e escrita adequados e desejáveis para os dois anos iniciais de alfabetização e, conseqüentemente, incapazes de explicitar as estratégias e procedimentos didáticos que deveriam garantir a realização dos mesmos.

Nestas circunstâncias, tornou-se lugar comum - e mesmo compreensível - que os professores recorressem a argumentos tais como as precárias condições de trabalho, a indisciplina e o desinteresse pelos estudos, em sua explicação “justificativa” do fracasso escolar.

O que é mais grave e injustificável, porém, na tessitura desse discurso que tenta explicar o fracasso, é que chegamos a difusas mas persistentes hipóteses de que as dificuldades de aprendizagem das crianças pobres decorreriam de algum comprometimento mental causado ou agravado pelas condições socioeconômicas, culturais e psicoafetivas de suas famílias.

A Secretaria tratou, então, de fornecer os materiais didáticos de que professores e alunos necessitavam e de lhes oferecer uma proposta metodológica e operacional do processo de alfabetização, coerente nos seus procedimentos, etapas, rotinas e materiais. À disponibilização do material e de uma proposta pedagógica, havia que corresponder a oferta de formação em serviço e a instituição de mecanismos profissionais de incentivo que mobilizassem o esforço e mesmo facilitassem o recrutamento dos melhores professores alfabetizadores, o que foi feito.

Foi, então, contratada a equipe do mesmo especialista em leitura que realizara o diagnóstico de leitura da 2^a série em 2000, que ficou responsável pela elaboração de materiais

para os professores alfabetizadores e seus alunos⁶², pela estruturação de uma rotina diária, semanal e mensal de atividades e também por encontros mensais de formação em serviço, onde se avaliava o que havia se passado no mês anterior, se apresentava o material a ser utilizado no mês seguinte e se planejavam as atividades e estratégias didáticas a serem desenvolvidas.

Ressalte-se, ainda, que tanto quanto disponibilizar material e oferecer formação foi necessário afirmar e consolidar, junto aos professores e gestores escolares, uma atitude onde não mais teriam voz os discursos que atribuem a responsabilidade pelo fracasso às próprias crianças e suas famílias.

4.2.2.3 Incentivo profissional

Quanto ao incentivo profissional, além da instituição do *Prêmio Escola Alfabetizadora*, de que se tratará a seguir, foi instituído um substancial incentivo remuneratório, a *gratificação de professor alfabetizador*, uma vantagem remuneratória mensal que correspondia, na ocasião, a, aproximadamente, 30% sobre o vencimento básico da remuneração do professor de 1ª a 4ª série para uma jornada de 20 horas semanais.

É altamente provável que, nesta medida simples, porém substantiva, repouse a base sobre a qual pôde se firmar a segunda ponta da corda, que possibilitou a gradativa construção de uma ponte ainda móvel, lançada pelo gestor educacional aos professores, uma vez que esta forneceu aos profissionais do magistério municipal o sinal mais objetivo e relevante do compromisso da gestão com a realização das propostas de política educacional enunciadas.

⁶² Aqui cabe registrar, com espanto, que, provavelmente, os livros didáticos distribuídos pelo PNLD para a 1ª série, e quiçá para as séries subsequentes, supõem nível de proficiência em leitura muito superior àquele em que se encontram os alunos, sendo, portanto, sub-utilizados e, no caso da 1ª série, provavelmente, inócuos.

4.2.3 O fortalecimento da gestão escolar⁶³

Foi estruturado um novo modelo da gestão das escolas municipais, com ênfase no papel do gestor como líder, com autonomia financeira e administrativa em relação à sua escola e à composição de sua equipe, e, simultaneamente, como responsável principal pela gestão dos processos pedagógicos.

Esta escolha teve fortes repercussões na cultura política local. Poderíamos descrever esta dinâmica como uma ruptura e uma repactuação entre gestão municipal e lideranças políticas comunitárias, que avançou na direção da *publicização* da coisa pública, expressa de maneira paradigmática na decisão de resguardar a indicação das equipes técnico-pedagógicas das escolas da tradicional pressão exercida por uma cultura política clientelista.

Para que tal fosse possível, fez-se necessário garantir a realização de rigoroso e complexo processo técnico para a seleção dos gestores escolares, como também lhes foi dada a necessária autonomia administrativa para escolherem os integrantes de sua equipe gestora, bem como para que não precisassem transigir com eventuais afrontas à sua autoridade, provenientes de funcionários e professores que ainda acreditavam dever sua permanência na escola antes aos favores de padrinhos políticos do que a suas atitudes profissionais ou aos resultados de seu trabalho. Tudo isso, óbvio, foi objeto permanente de tensão e de tentativas, pelas lideranças que apoiavam o prefeito, de rearranjos em favor da retomada de sua antiga influência⁶⁴.

4.2.3.1 Processo seletivo de gestores escolares.

Foi necessário mais que a ruptura com a cultura clientelista em benefício de um processo autônomo⁶⁵ de seleção dos gestores escolares. Também do ponto de vista da metodologia, houve

⁶³ A este respeito foi elaborado, no âmbito do convênio firmado com o INEP, o artigo **O processo de gestão escolar no município de Sobral e a seleção de diretores** de Luiz Fernandes Dourado. O mesmo vê com temor a inexistência de eleição para os diretores escolares da rede municipal de Sobral e aponta o risco de tornarem-se estes demasiado autônomos em relação à comunidade e subalternos às diretrizes da Secretaria.

⁶⁴ Relata-nos a atual Secretária de Educação que, neste primeiro ano do novo mandato, os vereadores que apóiam o prefeito passaram a ver na instituição de eleições para a direção das escolas uma nova possibilidade de recuperar sua antiga influência, passando então a defender esta outra forma de indicação dos gestores escolares.

⁶⁵ Todo o processo técnico de seleção dos diretores e vice-diretores escolares, bem como dos coordenadores pedagógicos, foi realizado por equipe de consultores externos, que ouviu a Secretaria apenas na fase inicial de

neste processo considerável esforço de suprir as lacunas verificadas nos processos seletivos comumente realizados por órgãos públicos, havendo a equipe de consultores responsável pela seleção introduzido alguns procedimentos até aqui pouco freqüentes na cultura organizacional do serviço público.

Alem de contar com as duas etapas mais comuns aos processos seletivos, que são, respectivamente, uma prova escrita de avaliação cognitiva e uma entrevista pessoal, o processo inaugurado em Sobral, em 2001, e repetido, com alguma variação, nos anos subseqüentes, teve algumas etapas adicionais que contribuíram para o estabelecimento de um novo padrão de qualidade nos processos seletivos e que apontam para novos modelos de recrutamento de gestores escolares. Foram as seguintes as etapas do processo seletivo:

1. **Definição do perfil do gestor escolar.** A Secretaria de Educação, instada pela equipe de seleção, descreveu e identificou o nível e o tipo de complexidade das tarefas que o diretor iria desempenhar na escola e, nesta base, definiu um perfil ideal de pessoa adequada à função. Este perfil constituiu a referência para delinear a etapa mais importante da seleção - a avaliação comportamental.

As características do perfil delineado foram: conhecimentos na área pedagógica; habilidades de comunicação e relacionamento interpessoal; disposição constante de atualizar-se e habilidade de aprender a aprender; liderança participativa e trabalho em equipe; criatividade; senso ético; visão estratégica; visão administrativa; visão sistêmica/cosmovisão; iniciativa; flexibilidade e motivação.

2. **Encontros preparatórios.** Estes encontros tiveram por objetivo oferecer maior igualdade de oportunidade a todos os concorrentes de se prepararem para a prova escrita, inclusive aos diretores então em exercício. Consistiram em palestras realizadas por especialistas sobre temas relevantes para o entendimento da bibliografia indicada no edital de seleção.

3. **Prova escrita.** Primeira fase da seleção. Constou de questões objetivas sobre legislação e política educacional, gestão escolar e temas pedagógicos e, ainda, de duas questões de redação que abordavam temas relativos à sociedade brasileira, à Educação, escola e aprendizagem.

delineamento do perfil de conhecimentos, competências, habilidades e atitudes com base nos quais seriam

4. **Curso.** Aos aprovados na primeira fase, foi ministrado um curso intitulado *Desenvolvimento de Competências para a Sociedade do Conhecimento*, que integrava a 2.a fase do processo de seleção, embora possuísse caráter formativo. Teve duração de três dias e, além de permitir apresentar aos candidatos a visão de Educação pública e gestão educacional da Secretaria com a qual passariam a trabalhar, caso indicados, possibilitou também à equipe de seleção oportunidades para observar os candidatos em suas interações com o grupo, em seu diálogo com as informações trazidas pelo curso e em suas atitudes relativas a horários, tolerância, motivação, participação e capacidade de expressão verbal.

5. **Provas situacionais.** De acordo com o perfil anteriormente definido, também apresentado aos candidatos, foram estruturadas situações-problema, nas quais eram instados a tomar iniciativas, refletir, negociar, opinar, liderar, obedecer, em suma, expressar-se e relacionar-se.

Os participantes apresentavam nas interações grupais, provocadas pela necessidade de resolução dos desafios, sua *performance* comportamental, que se aproximava ou se distanciava do perfil definido. As “provas” tinham um caráter lúdico e desafiador, o que mobilizava o envolvimento e a exteriorização de atitudes e comportamentos mais espontâneos dos postulantes.

Para que fosse possível a observação criteriosa dos candidatos pela equipe de seleção, estes foram subdivididos em grupos de nove pessoas que durante quatro horas realizavam as atividades propostas por três examinadores que os observavam. A apreciação do comportamento apresentado por candidato, para efeitos de pontuação relativamente ao perfil, era feita pela exaustiva análise e discussão das impressões deixadas pelo concorrente em cada examinador. A condição para que a equipe estabelecesse uma apreciação final do candidato era que os três examinadores chegassem a um consenso quanto ao desempenho dele em relação a cada item do perfil.

6. **Entrevista e validação do resultado final.** Finalmente, cada pretendente passava por entrevista com, pelo menos, dois dos três examinadores que o haviam observado nas vivências da prova situacional. A entrevista, nestas condições, se mostrou uma preciosa oportunidade para uma abordagem amigável, porém franca, dos candidatos, inclusive para esclarecer e retificar ou

confirmar impressões deixadas por estes no momento da observação comportamental. Ao final desta etapa, a equipe de selecionadores se reunia para validar o resultado.

A lista de selecionados, com notas e um parecer técnico, foi entregue à Secretaria, para que esta escolhesse entre os considerados indicáveis, aqueles que, ao seu ver, melhor se adequavam ao perfil de cada escola. Vale salientar que a experiência anterior como diretor não constituiu fator relevante para a indicação. Os selecionados foram pessoas que apresentaram as características que mais se aproximavam do perfil. Por esta razão, foi observada, quando de sua indicação, a necessidade de uma formação em serviço para que eles pudessem ter assistência e oportunidades de obter/desenvolver os conhecimentos e habilidades necessários ao exercício do cargo.

7. *Feed-back.* Aos indicados foi colocada a necessidade de novo encontro individual com a equipe de examinadores, para que tivessem a oportunidade de lhes mostrar, agora sem a tensão inerente à situação de avaliação, pontos em que eles apresentavam maiores limitações, outros em que exibiam bom potencial a desenvolver e aqueles em que já tinham bom desenvolvimento. Isto é, onde cada indicado precisava trabalhar com mais afinco para suprir lacunas e para desenvolver seu potencial, mas também em que estes já mostravam bom desenvolvimento, podendo assim fortalecer sua segurança e autoconfiança.

Aqueles que não foram indicados também podiam, se assim o quisessem, ter sua entrevista de *feed-back* e ouvir da equipe de seleção os porquês de sua não-indicação. Alguns candidatos que assim o fizeram apresentaram-se nos processos seletivos subseqüentes e declararam que o *feed-back* recebido na ocasião anterior havia sido muito válido, inclusive para sua vida pessoal.

4.2.3.2 Formação em serviço dos gestores escolares.

As indicações sobre as limitações e o potencial dos candidatos acompanharam o relatório da equipe de seleção e fizeram com que a Secretaria solicitasse, à mesma equipe, um programa de formação em serviço para os diretores que seriam nomeados.

Foi delineado um programa⁶⁶ que se propunha a operar com uma dimensão mais **instrumental**, da informação (História, Sociologia, Psicologia, Política Educacional), da cognição e das competências e habilidades requeridas do gestor escolar e outra mais **comunicativa**⁶⁷, da articulação de sentido entre prática profissional e desenvolvimento pessoal, das atitudes e do autoconhecimento.

Complementarmente, foi proposto um programa de enriquecimento cultural que consistia em visitas a exposições, visitas guiadas ao patrimônio histórico e arquitetônico, oficinas de técnicas criativas, concertos didáticos, filmes e espetáculos⁶⁸.

Logo se percebeu que o programa proposto possuía requisitos de duração e conteúdo programático que justificavam o *status* de um curso de especialização.

Do ponto de vista curricular, esta iniciativa constituiu oportunidade de experimentar uma proposta substantiva e inovadora de pós-graduação *lato sensu* para gestores escolares e do ponto de vista organizacional, representou o ensejo de experimentar uma estratégia motivacional, ao integrar o interesse institucional e os interesses pessoais numa formação para o desenvolvimento profissional.

Puderam fazer o programa de formação em serviço/especialização os diretores nomeados para as escolas, os candidatos aprovados na seleção de diretores, mesmo que não estivessem no exercício da função, e os técnicos dirigentes da Secretaria de Educação.

O processo foi objeto das oscilações e dilemas de uma proposta inovadora e experimental: situações inéditas, como a do diretor exonerado que pediu para continuar participando das atividades do programa, ou diretores nomeados em momento posterior, para os quais foi preciso encontrar estratégias de reposição dos conteúdos e atividades já realizadas.

⁶⁶ A responsabilidade acadêmica pelo programa ficou a cargo da Universidade Estadual Vale do Acaraú, que tem sede em Sobral.

⁶⁷ Na acepção dada por Jürgen Habermas às duas palavras.

⁶⁸ Para grande surpresa e reflexão da equipe de formação, estas atividades, recebidas em princípio com demonstrações de satisfação pelos participantes do programa, foram sendo esvaziadas ao longo do curso e finalmente suspensas. Interrogados se estas não agradavam, ouviam-se, freqüentemente, respostas que indicavam que a principal causa da ausência às atividades não obrigatórias era a superposição de jornada doméstica e jornada de trabalho.

Houve situações em que os imperativos da lógica universitária não se coadunavam com a dinâmica de uma formação em serviço. Momentos em que o ritmo de trabalho e as preocupações cotidianas com a escola solapavam a capacidade de envolvimento dos alunos com as atividades propostas.

Também tivemos situações altamente densas de significado pedagógico e profissional, como no momento em que os alunos-diretores partilharam as estratégias de avaliação e monitoramento da aprendizagem em suas escolas.

Ao final, com custo-aluno aproximado de R\$ 800,00, significativamente menor do que a média do mercado, conseguiu-se que 42 alunos apresentassem suas monografias, a maioria delas tematizando aspectos da gestão pedagógica de suas próprias escolas ou de toda a rede.

O programa de formação em serviço/especialização dos gestores escolares constituiu, sobretudo, um espaço de partilha de saberes, de formação de um *ethos* do exercício profissional e da solidariedade grupal entre os diretores.

4.2.3.3 A autonomia administrativa, financeira e pedagógica.

Embora a autonomia administrativa, financeira e pedagógica sejam princípios da gestão escolar constantes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, muito há que se fazer para que as escolas públicas brasileiras conquistem graus mais amplos e efetivos de autonomia.

Autonomia administrativa. Conforme mencionado anteriormente, os diretores das escolas municipais de Sobral têm autonomia para nomear os membros de sua equipe gestora. Além disso, dentro dos limites e possibilidades definidos pelas normas e pelos condicionantes da administração pública, têm inteira liberdade da distribuição das tarefas entre os docentes, bem como de encaminhamento para resolução de casos excepcionais, em que se faça necessário tratar infrações ao regime de trabalho e às regras de conduta.

Autonomia financeira. Foi criado no segundo semestre de 2001, o Fundo para o Desenvolvimento e Autonomia da Escola – FUNDAE⁶⁹, constituído de receitas do orçamento municipal.

Os recursos são transferidos para conta bancária de cada unidade escolar, a fim de cobrir despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos necessários ao bom funcionamento da escola, sendo vetado o gasto com a contratação de recursos humanos.

O valor repassado para cada escola é calculado segundo as matrículas registradas no último censo da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e da Educação de Jovens e Adultos. O Conselho Escolar é, em tese⁷⁰, responsável por definir o destino e controlar o uso dos recursos do Fundo, registrando as decisões em ata. A cada três meses, o núcleo gestor da escola apresenta à Secretaria a prestação de contas, o que constitui condição para que a parcela seguinte seja liberada.

Para os gestores escolares, a grande virtude do FUNDAE é fazer com que razoável soma financeira esteja disponível mensalmente, com decisão de alocação a critério do gestor que, por vezes, precisa de muita prontidão para fazer frente às necessidades urgentes e mesmo imprevistas.

Sua grande limitação: o valor-aluno praticado. Este, mesmo que respeitável quando comparado ao valor repassado pelo PDDE⁷¹, fica muito aquém das imensas e variadas necessidades sentidas por uma escola pública⁷².

Autonomia pedagógica. O que de mais relevante sobressaiu da experiência de Sobral foram os ocasionais questionamentos de que uma política de alfabetização tão enfaticamente

⁶⁹ Lei Municipal 318 /2001

⁷⁰ Não há como deixar de reconhecer o quanto ainda é extremamente precária a participação das instâncias coletivas de deliberação nos processos em que efetivamente se procede às escolhas e demais decisões de gestão.

⁷¹ Programa Dinheiro Direto na Escola. FNDE/MEC.

⁷² Informação da atual Secretária de Educação do Município, em fevereiro de 2006: “Inicialmente o valor do Fundae era definido *per capita* aluno. Nas escolas A, o valor era de R\$ 1,50 por aluno e nas escolas B e C de R\$ 2,00. A partir de 2005, o valor passou a ser definido por uma tabela fixa, baseada numa análise de custos de cada escola. Isto porque as escolas tinham situações específicas, e ter como referência apenas a quantidade de alunos não correspondia às reais necessidades da escola. Ex: a existência de anexos, o funcionamento em 3 turnos, a existência de equipamentos que elevam o consumo de energia (quadras, motores hidráulicos etc.), os programas sociais desenvolvidos nos finais de semana, entre outros. “

estabelecida, com metodologia baseada em material único para todas as escolas e tão rigorosamente monitorada, seria a maior expressão de falta de autonomia pedagógica das escolas.

Em resposta a este questionamento, com certeza procedente, apresentam-se os seguintes argumentos: o primeiro é o de que a política de alfabetização, limitando-se às turmas para as quais este objetivo de aprendizagem era imperativo, deixava ampla margem de autonomia pedagógica no restante das séries escolares. Além disso, mesmo nas metas de alfabetização, houve espaço para que as escolas que manifestaram explicitamente vontade de experimentar outras abordagens metodológicas assim o fizessem. A única condição para isso foi a de que, também neste caso, se soubessem igualmente responsáveis pelos resultados de aprendizagem dos alunos.

O que se constatou quando da análise e discussão dos resultados de avaliação com as equipes pedagógicas das escolas, é que o traço comum aos professores bem sucedidos era o de uma atitude de aceitação do método proposto, devidamente temperada com autonomia e criatividade. Os que resistiam ao método, mas não propunham opções, e os que o seguiam como um receituário rígido apresentavam os resultados mais sofríveis.

É importante ressaltar também, o fato de que professores de outras séries não só reclamavam de não dispor de material semelhante, nem de ser acompanhados e apoiados com tanto zelo, como tomavam a iniciativa de solicitar os materiais dos colegas e adaptar para suas turmas procedimentos de registros e estratégias pedagógicas desenvolvidas para as classes de alfabetização.

4.2.3.4 Parceira com o Instituto Ayrton Senna – o *Programa Escola Campeã*

Desde a gestão anterior, o Município de Sobral participava de parceria com o Instituto Ayrton Senna, integrando um programa de aceleração de aprendizagem desenvolvido por essa instituição com um significativo grupo de municípios brasileiros, intitulado *Acelera Brasil*.

A partir de 2001, o Instituto passou a desenvolver uma segunda iniciativa, o *Programa Escola Campeã*, voltado para a interlocução e cooperação técnica com os municípios, com vistas

à qualificação da gestão, tanto educacional, no plano das redes municipais de ensino, como escolar, no âmbito de cada estabelecimento.

Entre outras iniciativas, o Programa desenvolveu significativos momentos de formação em serviço com diretores e coordenadores pedagógicos das escolas, um detalhado monitoramento de indicadores e processos da gestão escolar, que incluía o preenchimento, pela escola, de um conjunto de formulários para registro das atividades da gestão pedagógica, e ainda visitas de um profissional do Instituto às escolas.

É grande, entre os gestores das escolas municipais de Sobral, o apreço e reconhecimento do importante trabalho e do suporte proporcionado pelo coordenador de gestão escolar do Programa Escola Campeã que atuou junto às escolas do Município. Além disso, a formação em serviço dos gestores escolares provida por esta parceira teve relevante confluência e complementaridade com o programa global de formação em serviço organizado como curso de especialização.

Também no eixo da gestão educacional das redes de ensino, foi considerada de grande validade a participação do Município no Programa mencionado, tanto pela qualidade da interlocução estabelecida entre o Município e os profissionais do Instituto responsáveis por este, quanto pela oportunidade de participar de um fórum onde gestores educacionais de aproximadamente 50 municípios das diversas regiões do País e dos mais diferentes contextos socioeconômicos e políticos se encontravam para compartilhar estratégias, resultados, dúvidas e convicções.

Além de propor uma agenda de políticas educacionais e estratégias de gestão relevante e confluyente com os objetivos e estratégias eleitos pela gestão municipal de Sobral, sua presença como *terceiro* interessado e confiável representou um elemento dinamizador e assegurador de importantes medidas tomadas pela gestão municipal e assumidos como compromissos institucionais com o Programa, a exemplo da consolidação, em lei municipal, do processo de seleção e nomeação de diretores⁷³ e da criação da *Superintendência de Gestão Escolar*.

⁷³ Lei Municipal 309/2001.

4.2.3.5 A *Superintendência de Gestão Escolar*

A principal medida de re-desenho organizacional para incrementar a capacidade da gestão da Secretaria, num contexto de crescente autonomia da gestão escolar, expressou-se pela criação e fortalecimento da *Superintendência de Gestão Escolar*, que, para muito além de um compromisso assumido com o Programa Escola Campeã, representou as respostas buscadas pelo Município para efetivamente fortalecer a administração das escolas.

Neste sentido, uma das principais contribuições da Superintendência foi a de operacionalizar a necessária mudança do paradigma vertical que, por longo tempo, marcou as relações dos técnicos do órgão central da gestão com as escolas e suas equipes.

De grande relevância também, foi o fato de que, assim, passava a Secretaria a dispor de um órgão de grande influência e importância na sua estrutura, cujo foco exclusivo era a mediação entre as escolas e a burocracia municipal, tanto no pronto encaminhamento das demandas das escolas, como no cuidadoso acompanhamento das escolas pelo órgão municipal de educação.

4.2.4 O Prêmio *Escola Alfabetizadora* e a Avaliação Externa de Leitura

4.2.4.1 O Prêmio *Escola Alfabetizadora*.

Já no primeiro ano dessa gestão foi instituído o Prêmio *Escola Alfabetizadora*. Criado para mobilizar os esforços das escolas na conquista das metas de alfabetização (Metas I e II), o prêmio procura combinar motivação individual e mediação coletiva.

A motivação é individual, na medida em que o prêmio consiste de considerável valor financeiro, apropriado individualmente pelo professor alfabetizador, pelo diretor e pelo coordenador ou coordenadores pedagógicos de uma escola⁷⁴. A mediação é coletiva porquanto, para que professores e gestores façam jus ao prêmio, o resultado considerado não é o de cada

⁷⁴ O valor do prêmio foi, em todas as edições de 2001 a 2004, de R\$ 1.000,00 para cada professor, de 1.250,00 para cada coordenador pedagógico e de R\$ 1.500,00 para o diretor.

indivíduo em sua turma, e sim aquele constituído coletivamente pelo conjunto das turmas de alfabetização de uma escola.

Portanto, é possível que um professor, individualmente, consiga, em sua turma, o percentual de alunos-leitores estipulado como meta e ainda assim não receba o prêmio, caso sua escola tenha ficado abaixo da meta.

Da mesma forma, é possível que um professor obtenha resultado inferior à meta, e mesmo assim faça jus ao prêmio, uma vez que sua escola atingiu a meta desejada. É definida também, no entanto, uma meta mínima individual para que a escola seja premiada. O resultado insuficiente de uma turma da escola – abaixo deste mínimo estabelecido – compromete o resultado de toda a escola no que concerne a premiação.

Em suma, o benefício do prêmio é apropriado individualmente, mas a construção do resultado que habilita alguém a recebê-lo é do coletivo da escola. Este aspecto é controvertido, uma vez que sempre haverá algum professor, individualmente, merecedor de ganhar o prêmio e que pela regra não fará jus a tal.

É provável mesmo que este não seja o único aspecto controvertido. Controvertida é a decisão mesma de premiar, e somente o tempo mostrará com clareza os limites de um processo mobilizador baseado na motivação externa e pecuniária. Da mesma forma, o tempo vem mostrando os eventuais prejuízos e os significativos benefícios da decisão de premiar.

Constata-se, porém, que os gestores educacionais do Município e a comunidade escolar aprendem com e pela experiência, e inovam a cada ano, procurando melhorar as regras de premiação, no sentido de atenuar seus inevitáveis efeitos não desejados.

As edições anuais do Prêmio *Escola Alfabetizadora* demonstram evolução, seja nos critérios de premiação, no sentido de maior justiça e equidade das possibilidades de acesso, seja no sentido de objetivos de aprendizagem de leitura e escrita cada vez mais elevados.

Em 2001, o Prêmio contemplou simplesmente as cinco escolas com melhores percentuais médios de alunos-leitores, somados, em cada escola, os resultados das turmas de

Meta I - 1ª série básica (6 anos), 1ª série regular (7 anos). Nesse ano foram considerados leitores todos os alunos que demonstraram, na avaliação externa, capacidade de ler palavras isoladas.

Em 2002, permeável às considerações das equipes dos gestores escolares, de que ao classificar todas as escolas num mesmo grupo, a premiação anterior havia tratado como iguais (ou comparáveis) escolas que deparavam desafios de alfabetização de magnitude muito diferentes, introduziu-se uma importante mudança.

Com efeito, enquanto havia escolas que lidavam com a tarefa de alfabetizar alunos de duas turmas das metas, outras tinham mais de vinte turmas em processo de alfabetização. Por este motivo, em 2002 foram premiadas as cinco escolas que conseguiram o melhor resultado em percentual de alunos-leitores, distribuídas em cinco grupos organizados conforme o número de alunos de Meta I e Meta II.

Nesse ano também se introduz pequena elevação no nível de exigência para que um aluno fosse considerado leitor. Enquanto para a 1ª série básica se manteve o critério de leitor de palavras, para a 1ª série regular e Meta II passou este critério a ser a leitura de frases.

Em 2003, logra-se importante mudança qualitativa na regra de premiação. Já não serão premiadas apenas cinco escolas comparadas entre si ou em grupos, mas sim todas as que ao final do ano tenham conseguido, no conjunto das metas, percentual médio de leitores igual ou superior a 90%.

Isto significava que a comparação, para efeitos de premiação, já não ocorria entre as escolas, e sim pelo cotejamento do resultado de cada escola em relação a uma meta preestabelecida, factível e negociada entre a Secretaria e o coletivo dos diretores.

Neste caso, foram colocadas duas salvaguardas que visavam a garantir o equilíbrio com que as escolas alocavam seus esforços entre as metas e entre as turmas. Ficou estabelecido que para uma escola fazer jus ao Prêmio, nenhuma turma poderia ter percentual de leitores menor do que 60%, limitando-se assim as possibilidades de suscitar entre os professores a figura do “carona”, que leva o prêmio, mesmo que seu resultado seja muito inferior àquele conseguido pela equipe.

Da mesma forma, ficou limitado em no mínimo 80% o percentual de alunos leitores da 1ª série básica, de modo a evitar que as escolas concentrassem todos os seus esforços nos resultados da etapa final de alfabetização e esquecessem, deste modo, de cuidar da etapa inicial, que fornece a base para o êxito do processo.

A partir daí cresceu consideravelmente o número de escolas premiadas, que de cinco nos dois anos anteriores, passou a dezessete em 2003.

Ainda em 2003, procedeu-se a uma elevação do nível de exigência para contabilização do percentual de leitores, sendo considerados para este efeito, entre os alunos da 1ª série regular e da Meta II, exclusivamente os capazes de ler textos.

Para a premiação de 2004 foi mantida a sistemática iniciada em 2003, de referência da escola a uma meta e não aos resultados de outras escolas. O Quadro abaixo fornece uma visão das evoluções por que passou o Prêmio *Escola Alfabetizadora*:

Ano	Critério de Premiação das Escolas	Critério de Alfabetização	No. de Escolas Premiadas	No. de profs. coords. e diretores e vice
2001	1. Os cinco melhores resultados entre todas as escolas Meta I.	1ª Bás. - Leitores de palavra, frase e texto; 1ª reg. - frase e texto.	05	21 turmas 20 professores. 08 coordenadores 05 diretores
2002	1. O melhor resultado de cada um de cinco grupos de escolas definidos conforme o número de alunos de Meta I e II	- 1ª. Bás. - palavra, frase e texto;- 1ª. Reg.- frase e texto;- Meta II – turmas multisseriadas ou de 2ª - frase e texto; turmas de 3ª ou 4ª - texto.	05	62 turmas 44 professores. 10 coordenadores 05 diretores
2003	1. Todas as escolas que obtivessem percentual médio geral de alfabetizados igual ou superior a 90% 2. Mínimo de 98% de alunos avaliados 3. Mínimo de 70% de alfabetização na 1ª. série básica 4. Mínimo de 70% por professor	- 1ª. Bás. - palavra, frase e texto;- 1ª. Reg.- frases e texto; - Meta II – turmas multisseriadas ou de 2ª - frase e texto; turmas de 3ª ou 4ª - texto.	17	188 professores 188 turmas 31 coords. 17 direts. 04 vice-diretores
2004	1. Todas as escolas que obtivessem percentual médio geral de alfabetizados igual ou superior a 90% de alunos avaliados 2. Mínimo de 98% de alunos avaliados 3. Mínimo de 70% de alfabetização na 1ª. série básica 4. Mínimo de 70% por professor 5. Mínimo de 50% de alunos situados no nível 4 de produção textual.	- 1ª. Bás. - frase e texto - 1ª. Reg.- texto - Meta II - texto	20	158 professores 158 turmas 35 coordenadore. 20 diretores. 04 vice-diretores

A grande inovação de 2004 foi a introdução de um resultado de avaliação de escrita no conjunto de critérios que habilitavam uma escola ao prêmio. Neste caso, mantidos os critérios anteriores de percentual de leitores na média global e de limites mínimos de leitores por meta e turma, foi estabelecido que para fazer jus ao Prêmio, as escolas deveriam apresentar um percentual mínimo de 50% dos alunos de 1ª série regular produzindo um texto escrito classificado como de nível 4⁷⁵.

Muito embora não fizesse parte das regras de premiação, nos anos de 2001 e 2002, a gestão municipal de Educação decidiu agraciar com o prêmio todos os professores de escolas não premiadas que haviam conseguido alfabetizar 100% dos seus alunos.

O derradeiro aspecto de grande relevância do processo de premiação, é que desde 2002 foi estabelecido, entre os critérios para que uma escola fosse premiada, o da exigência de um percentual mínimo de 98% de alunos avaliados entre os matriculados em cada escola, deduzidas as transferências devidamente comprovadas e os casos de alunos com incapacidade mental atestada por laudo médico.

Estas medidas, consolidadas em seguidas rodadas de debate e negociação com os diretores, tiveram o benefício de melhor qualificar e quantificar a presença de alunos portadores de necessidades especiais, de coibir a concessão “interessada” de transferências de alunos que não apresentavam bom desempenho, e, sobretudo, funcionaram como o fator desencadeador de uma série de estratégias que cada escola pôs em curso para reduzir o abandono dos alunos.

No tocante a este último aspecto, registraram-se casos de funcionários de escola que foram “resgatar” alunos que haviam abandonado os estudos por terem sido levados por parente ou por um dos pais para residir em outros municípios e que no novo local de residência não frequentavam mais a escola. Noutros casos, a escola auxiliou alunos que haviam mudado de residência em caráter permanente a conseguirem vaga em seu novo local de moradia.

O zelo pela permanência dos alunos fez com que as escolas tomassem diversas iniciativas para fazer frente ao absenteísmo discente, como visitas à casa da criança após a 2ª falta

⁷⁵ O nível 4 corresponde a um pequeno texto em que seja possível se ler todas as frases e que se mantenha dentro da temática proposta, ainda que apresentasse erros de grafia e pontuação. Neste ano, a atividade escrita para 1ª regular e Meta II foi o ditado de um texto.

não justificada, o uso de programas de rádio para chamar as famílias, a realização de reuniões com pais, formas de “ritualização” do reconhecimento às famílias que garantem a boa frequência dos filhos, e, em casos mais graves de negligência, o recurso ao Conselho Tutelar.

Essa rede de proteção, que se criou a partir da ação da escola, é um elemento muito importante, que contribui para a mudança de cultura de pais e equipes escolares com relação à valorização do processo de aprendizagem e à importância da frequência “todo santo dia”⁷⁶.

4.2.4.2 O desenvolvimento de uma sistemática de avaliação externa⁷⁷

Como mencionado anteriormente, a realização de uma avaliação diagnóstica do nível de leitura dos alunos que concluíam a 2ª série no ano 2000, com os preocupantes resultados que esta registrou, constituiu o elemento desencadeador da definição, pela nova gestão municipal da Educação, de uma política de alfabetização de crianças como eixo em torno do qual se organizaram suas metas e suas estratégias.

Já no início de 2001, foi realizado um diagnóstico com todos os alunos de 2ª, 3ª e 4ª séries. Os resultados deste diagnóstico indicaram percentuais de 20%, 40% e 60% de alunos não leitores, respectivamente, na 4ª, na 3ª e na 2ª séries. Este diagnóstico, ao permitir conhecer a situação inicial de cada série, escola, turma e aluno, orientou decisões sobre a formação de turmas e a lotação de professores e constituiu a base sobre a qual vieram a se organizar as ações posteriores de monitoramento da aprendizagem.

De outro lado, instituído o *Prêmio Escola Alfabetizadora*, que tem por critério determinante os resultados de aprendizagem das Metas I e II, procedeu-se, no final de 2001, à primeira avaliação externa de leitura e escrita. No primeiro ano, somente foram avaliados os alunos de Meta I.

⁷⁶ “Toda criança na escola, todo santo dia” foi o lema adotado pela campanha contra o absenteísmo dos alunos desencadeada pela Secretaria de Educação em 2005, inspirada na iniciativa bem-sucedida de muitas de suas escolas.

⁷⁷ A este respeito, foram elaborados no âmbito do convênio entre o INEP e o Município, os artigos ***Fracasso escolar: é possível reverter esse quadro?*** de Suely Amaral e Shirley Costa Ferrari, e ***Avaliação da aprendizagem em Sobral na fase inicial de alfabetização: características e resultados*** de Gláucia Torres Franco Novaes.

A partir de 2002, as aplicações de avaliação externa passaram a ser realizadas também no final do primeiro semestre letivo. O objetivo de tal medida foi favorecer a gestão pedagógica, uma vez que o monitoramento do processo de aprendizagem forneceu aos diretores e coordenadores pedagógicos as indicações de onde era preciso corrigir rumos e também de quais práticas, por bem-sucedidas, deveriam ser fortalecidas e mesmo multiplicadas.

Além de cumprir este objetivo, outro efeito constatado foi que a experiência de se utilizar uma avaliação no processo para rever estratégias e corrigir rumos, que resultou numa surpreendente melhora dos resultados ao final do ano, possibilitou a gestores escolares e professores reverem sua atitude de desconfiança e receio relativamente à avaliação externa.

Foi, portanto, um marco na legitimação dos procedimentos de avaliação externa entre as equipes escolares e, desde então, não apenas se reduziu significativamente a resistência às avaliações, como a maioria das escolas passaram a operacionalizar com os próprios professores, procedimentos sistemáticos, em alguns casos mensais, de avaliação de suas turmas.

A partir de 2002 foram sendo gradativamente introduzidas diferenciações nos níveis de exigência das competências a serem medidas em cada série das Metas I e II.

Em 2005, consolidaram-se, para efeitos de premiação, a avaliação dos resultados de produção escrita dos alunos, bem como a avaliação do nível de compreensão das crianças de 1ª série regular, mediante aplicação de uma prova escrita. A tarefa de produção textual evoluiu do ditado para a reescrita de uma história lida para a criança.

Iniciou-se, com o mesmo fim, a avaliação dos resultados de aprendizagem em Língua Portuguesa, Matemática e Escrita dos alunos de 2ª série.

Paralelamente às avaliações externas dirigidas para os resultados das Metas I e II, manteve-se a prática de realizar diagnósticos nas séries subsequentes, de modo a se poder monitorar o impacto, mesmo que inercial, da melhoria dos índices de alfabetização na 1ª série sobre a qualidade da aprendizagem dos alunos de 2ª, 3ª e 4ª séries.

Por esta razão, a partir de 2003, passou-se a aplicar provas de Língua Portuguesa, comparáveis às provas realizadas pelo SAEB, a todos os alunos da 4ª série. Esta medida lançou as

bases para uma avaliação mais detalhada e consistente do ciclo de política que, iniciado pela Meta de 100% de alfabetização e inclusão dos alunos de 6 anos no Ensino Fundamental, deverá ser ampliada para a definição de objetivos de aprendizagem a serem consolidados na 4ª série.

De maneira sucinta, podemos dizer que o desafio da gestão municipal para o quadriênio 2005-2008 é trabalhar sobre a base da alfabetização bem sucedida aos sete anos, para se chegar ao letramento bem sucedido aos 10 anos, na 4ª série, o que em termos de metas quantificáveis deverá significar o esforço pela conquista de 100% dos alunos desta série com desempenho adequado nas provas de Língua Portuguesa e Matemática do SAEB.

Importante resultado adicional de todo este esforço avaliativo é o fato de que a Secretaria de Educação passou a dispor de uma base de dados que contém informações cadastrais e registros de resultados de aprendizagem de todos os alunos de 1ª a 4ª série para todos os anos a partir de 2001, vinculados, a cada ano, às suas séries, turmas, professores e escolas.

Esta importante base, além de dar suporte a decisões pedagógicas e gerenciais, constitui precioso repositório de informações para pesquisas técnico-científicas e acadêmicas. Por esta razão, foi empreendido durante os anos de 2004 e 2005 um sério esforço de desenvolvimento de um sistema informacional⁷⁸ capaz de abrigar e relacionar todos estes dados disponíveis.

Este sistema, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Sobral em convênio com o INEP, foi utilizado em caráter experimental, no processamento das avaliações realizados pelo Município em 2005. Uma vez aprovado, embora continue em constante aperfeiçoamento, permitiu que a Secretaria passasse a constituir uma base cadastral de todos os alunos da rede municipal e que ampliasse⁷⁹ sua capacidade de armazenamento e processamento de resultados de avaliação para todas as séries, inclusive Educação Infantil.

⁷⁸ O sistema, todo desenvolvido com tecnologia de *software* livre e aberto, e disponível gratuitamente para escolas, redes e sistemas de ensino, recebeu da equipe que o desenvolveu o nome de SABIÁ - Sistema de Avaliação Baseado em Indicadores de Aprendizagem. O motivo mais prosaico desta denominação, porém, é que os profissionais de informática entusiastas do *software* livre (gratuito) e aberto (acesso franqueado à lógica de programação e códigos fonte), costumam batizar seus produtos com nomes associados a temas da fauna ou do folclore brasileiros.

⁷⁹ Atualmente, a Secretaria começa a operar a entrada dos dados de avaliação por tecnologia de leitura óptica, o que agiliza imensamente esta etapa do trabalho, capacitando os gestores a investir mais tempo na melhoria das análises e dos procedimentos metodológicos.

Os resultados das avaliações externas de leitura e escrita, que medem a evolução das Metas I e II da política de alfabetização, os das avaliações diagnósticas e de monitoramento do impacto desta política nas séries subseqüentes, feitos pela própria secretaria, e ainda aqueles realizados por agências externas, serão o objeto do próximo capítulo, com o qual finalizados esta seção da tese.

5 APROXIMAÇÃO AOS RESULTADOS DA GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO EM SOBRAL ENTRE 2001 E 2004.

A análise dos resultados conseguidos pela gestão municipal da educação em Sobral entre 2001 e 2004 evidencia ganhos muito relevantes.

Relativamente aos indicadores de acesso, eficiência, condições de funcionamento e valorização do professor, que se constituíram nos eixos programáticos das políticas nacionais que associaram à priorização do Ensino Fundamental a estratégia de sua municipalização, Sobral manteve a tendência de melhoria iniciada na gestão anterior, avançando significativamente em aspectos que, a partir de 2001, passaram a mostrar tendência de estagnação ou recrudescimento nas demais redes municipais do País.

O mais relevante, contudo, é que, paralelamente a isto, também os resultados relativos às metas de aprendizagem da leitura e escrita, que a própria gestão municipal se colocou ao definir uma política de alfabetização na idade certa como eixo de seus objetivos e estratégias, mostraram-se altamente promissores.

É o que veremos em seguida.

5.1 A consolidação das conquistas do período anterior - melhoria dos indicadores de acesso, eficiência, condições de funcionamento e valorização do professor iniciada na gestão anterior

5.1.1 Indicadores de acesso

Constata-se evolução positiva dos indicadores municipais de Sobral nas três taxas que indicam a dimensão do acesso da população à educação. A taxa de escolarização bruta, que era de 116,8% em 2000 desceu, em 2003 ao patamar de 111,7%. A escolarização líquida cresceu de

85,2% para 91,8% e a taxa de atendimento da população de 7 a 14 anos elevou-se de 93,9% para 98,9%.

Em todos estes quesitos a situação de Sobral, um município de médio porte, contudo situado no semi-árido nordestino, é igual ou superior à do Ceará, à da Região Nordeste e à do Brasil. Além disso, é importante notar que nas taxas do Município descrito foram verificadas as melhorias mais significativas.

A tabela abaixo apresenta estes dados:

Taxas de Escolarização Bruta e Líquida no Ensino Fundamental Regular e Taxa de Atendimento de 7 a 14 anos - 2000/2003 - Brasil, Nordeste, Ceará e Sobral

Ano/ Unidade Geográfica	Taxa de Escolarização		Taxa de Atendimento 7 a 14 anos
	Bruta	Líquida	
2000			
Brasil	126,7	94,3	96,4
Região Nordeste	141,2	92,8	95,2
Ceará	135,9	93,2	96,1
Sobral	116,8	85,2	93,9
2003			
Brasil	119,3	93,8	97,2
Região Nordeste	130,1	91,6	96,0
Ceará	122,4	91,7	96,2
Sobral	111,7	91,8	98,9

Fonte: MEC/Inep

4.1.2 Indicadores de rendimento e fluxo - permanência e progressão

O rendimento escolar, expresso pelas taxas de aprovação, reprovação e abandono, indica o quanto as escolas conseguiram proporcionar aos seus alunos em termos de aproveitamento dos estudos realizados no ano.

Segundo dados do INEP, em 2000, a taxa de aprovação no Ensino Fundamental da rede municipal de Sobral foi de 83%, a taxa de reprovação foi de 6,3% e a de abandono 10,7%. Em 2004, estas taxas foram de 90,3%, 8,0% e 1,7%. No conjunto das redes municipais do Brasil, do

Nordeste e do Ceará, as taxas de aprovação em 2004 foram, respectivamente, de 75,4%, 67,4% e 75,6%, conforme tabela abaixo:

**Taxa de Aprovação, Reprovação e Abandono 2000-2003
Brasil, Nordeste, Ceará e Sobral – Redes Municipais**

2000	Aprovação %	Reprovação %	Abandono %
Brasil	73,6	13,0	13,4
Região Nordeste	66,4	15,7	17,9
Ceará	78,4	9,4	12,2
Sobral	83,0	6,3	10,7
2004			
Brasil	75,4	15,0	9,6
Região Nordeste	67,4	18,3	14,3
Ceará	75,6	14,8	9,6
Sobral	90,3	8,0	1,7

Fonte: MEC/Inep

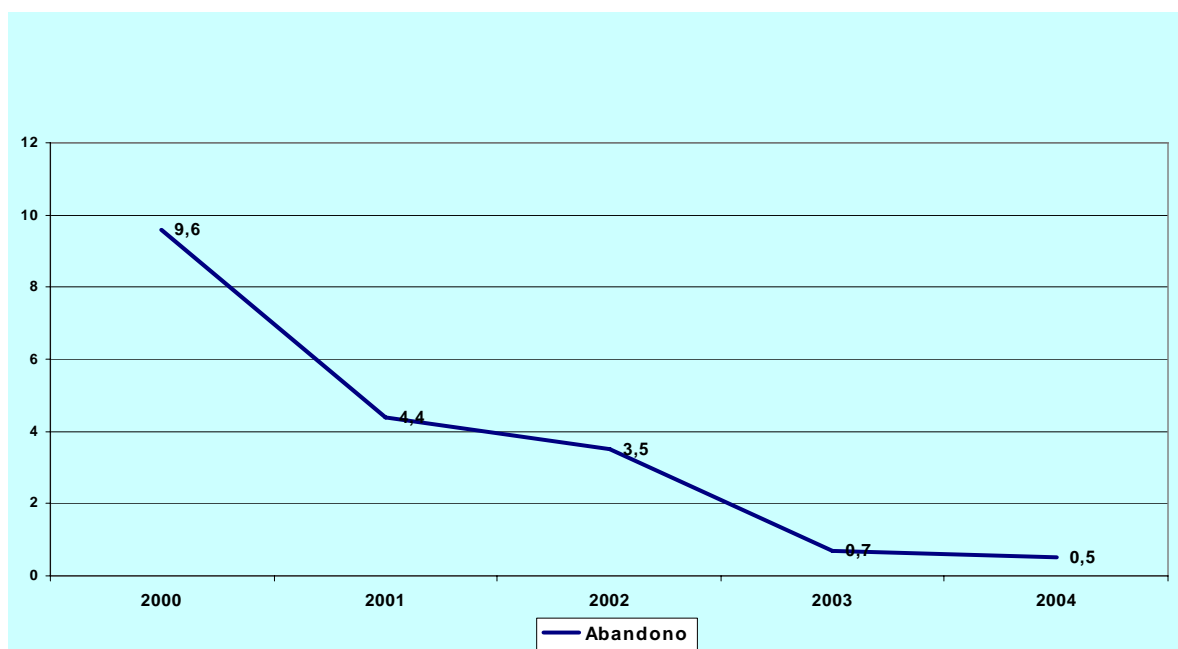
Quanto à taxa de abandono, como se poderá verificar pela tabela, há dois aspectos dignos de nota: o primeiro é o fato de que no período aqui analisado, a variação positiva da rede municipal de Sobral é bem mais significativa do que as variações verificadas nos planos nacional, regional e estadual. O segundo é o de que quanto mais esta taxa se aproxima de zero, maior a dificuldade para se conseguir reduzi-la, uma vez que este fenômeno está, em parte, relacionado à gravidade das condições socioeconômicas de uma parcela dos alunos e suas famílias que vivem em extrema pobreza.

O que chama a atenção, portanto, é o fato de que uma redução desta taxa a um nível próximo de zero, como é o caso verificado em Sobral, onde foi de 2,4% em 2003 e de 1,7% em 2004, pode significar que uma efetiva atuação das escolas é capaz de, ao contrário do que postula o senso comum, compensar em grande parte os efeitos de fatores familiares incidentes sobre o abandono escolar.

Ainda com relação à taxa de abandono, conforme dados da Secretaria do Município, quando se desagrega a taxa de abandono da 1ª a 4ª série, etapa mais diretamente relacionada à ação municipal estudada neste trabalho, a evolução da rede municipal de Sobral registra impressionante redução neste indicador, que era de 9,6% em 2000 e decresceu a 0,5% em 2004, o

que pode ser visualizado no gráfico apresentado a seguir. Na 1ª série, a taxa de abandono foi de apenas 0,3%.

Município de Sobral
Taxa de Abandono nas Séries Iniciais - 2000-2004



A taxa de distorção idade-série foi reduzida de 57,5%, em 2000, para 22,0%, em 2004. Nesse ano as taxas para as redes municipais do Brasil, do Nordeste e do Ceará foram de 36,2%, 48,5% e 35,9%, respectivamente. A tabela que segue, detalha a evolução das taxas de distorção idade-série, para todas as séries do Ensino Fundamental das redes municipais.

**Brasil, Nordeste, Ceará e Sobral - Ensino Fundamental Regular
Rede Municipal - Taxa de Distorção Idade/Série - 2000/2004**

Ano/Unidade Geográfica	Total	Série/Ano – Total								
		1º ano	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª
2000										
Brasil	47,5	...	32,4	43,4	50,3	51,9	62,7	60,0	59,5	60,1
Região Nordeste	63,1	...	44,1	59,4	69,4	72,2	78,2	76,7	77,0	78,6
Ceará	54,8	...	26,6	41,5	59,6	63,1	71,1	70,6	71,1	84,5
Sobral	57,5	...	29,1	43,9	55,5	64,3	75,8	77,8	81,3	93,0
2004										
Brasil	36,2	7,6	21,8	30,5	35,0	37,4	52,4	51,2	51,3	51,4
Região Nordeste	48,5	10,4	28,4	41,0	48,6	52,1	63,9	63,3	65,7	67,4
Ceará	35,9	6,3	18,0	22,4	31,7	35,6	48,5	50,9	53,9	62,2
Sobral	22,0	0,0	0,03	10,5	21,2	33,6	36,6	55,6	46,7	65,4

Fonte: MEC/Inep

5.1.3 Indicadores de qualidade das condições de oferta – infra-estrutura, equipamentos e professores

Outros importantes indicadores da sustentabilidade das melhorias educacionais realizadas na rede municipal de Sobral estão relacionados às condições físicas e materiais das escolas e aos níveis de formação dos docentes.

Infra-estrutura. No tocante à infra-estrutura das escolas, pode-se verificar, pela observação da tabela abaixo que o Município manteve ou mesmo melhorou os níveis de suprimento de infra-estrutura mais adequada ao atendimento das necessidades básicas de funcionamento e de melhoria das atividades pedagógicas desenvolvidas nas escolas.

Ensino Fundamental Regular - Percentual de Alunos Atendidos segundo a Infra-Estrutura Disponível nas Escolas – Rede Municipal - 2000/2003

Unidade Geográfica	Infra-Estrutura Disponível - Municipal						
	Água	Energia Elétrica	Biblioteca	Lab. de Ciências	Lab. de Informática	Quadra de Esportes	Acesso à Internet
2000							
Brasil	97,4	88,5	41,0	8,5	11,2	33,1	8,5
Região Nordeste	95,8	83,5	22,0	1,2	4,1	14,6	1,3
Ceará	91,2	88,7	31,4	0,8	4,6	27,6	0,4
Sobral	99,4	99,4	43,5	4,8	16,1	44,8	-
2003							
Brasil	99,2	94,0	40,4	7,7	19,7	40,1	19,0
Região Nordeste	98,4	92,0	25,6	1,3	8,5	20,3	4,1
Ceará	99,1	97,1	43,1	1,1	8,6	35,0	5,9
Sobral	100,0	100,0	48,2	-	21,8	55,3	55,9

Fonte: MEC/Inep

Formação dos professores. Em relação à formação dos professores, observa-se igualmente que o Município manteve a tendência de melhoria dos níveis de formação dos docentes, reduzindo drasticamente o percentual de docentes⁸⁰ que não detêm a habilitação mínima exigida em lei para o exercício do magistério.

As tabelas seguintes apresentam a evolução deste dado para as redes municipais do País, da Região, do Estado e do Município, tanto para a etapa inicial do Ensino Fundamental, de 1ª. a 4ª. série, como para a 5ª. a 8ª. série.

Como se pode ver, era de 49,6% o percentual de docentes de 1ª. a 4ª. série que em 2000 ainda não possuíam as habilitações de magistério de nível médio com magistério ou de nível superior com licenciatura. Em 2004, este percentual estava reduzido a 21%. Registre-se ainda que praticamente não existem mais professores com formação até fundamental.

⁸⁰ O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

Ensino Fundamental Regular - 1ª a 4ª série⁸¹
Percentual de Docentes por Grau de Formação - 2000/2004

Unidade Geográfica	Grau de Formação - Rede Municipal				
	Até Fundamental	Médio		Superior	
		Com Magistério	Sem Magistério	Sem Licenciatura	Com Licenciatura
2000					
Brasil	12,0	65,7	3,3	2,5	16,5
Região Nordeste	19,0	72,3	2,8	1,0	4,9
Ceará	21,0	66,8	4,0	1,9	6,4
Sobral	20,7	18,5	9,0	19,9	31,9
2004					
Brasil	1,6	59,1	2,9	3,9	32,5
Região Nordeste	2,5	72,5	3,1	2,7	19,3
Ceará	1,8	45,4	5,9	5,5	41,3
Sobral	0,4	15,4	8,1	12,5	63,7

Fonte: MEC/Inep

De 5ª. a 8ª. série, onde a habilitação mínima definida em lei é a licenciatura, o percentual de professores habilitados se elevou de 49,1% para 65,6%. Ainda que permaneça muito elevado o percentual de professores desta etapa com formação de nível médio ou de nível superior sem licenciatura, são consideráveis os avanços realizados entre 2000 e 2004.

Ensino Fundamental Regular - 5ª a 8ª série
Percentual de Docentes por Grau de Formação - 2000/2004

Unidade Geográfica	Grau de Formação - Rede Municipal				
	Até Fundamental	Médio		Superior	
		Com Magistério	Sem Magistério	Sem Licenciatura	Com Licenciatura
2000					
Brasil	1,0	30,0	6,0	5,7	57,2
Região Nordeste	1,4	52,8	7,5	5,5	32,7
Ceará	2,8	49,6	5,4	8,7	33,5
Sobral	1,7	12,1	11,6	25,4	49,1
2004					
Brasil	0,2	25,9	4,9	5,6	63,3
Região Nordeste	0,3	41,2	5,5	5,7	47,3
Ceará	0,4	24,5	5,7	8,0	61,4
Sobral	1,1	7,0	16,1	10,2	65,6

Fonte: MEC/Inep

⁸¹ O cálculo das duas tabelas inclui os docentes em exercício nas escolas em que há Ensino Fundamental de 9 anos.

5.2 Os resultados de avaliações de aprendizagem – Metas de Alfabetização e Séries Iniciais do Ensino Fundamental

5.2.1 A conquista das metas de alfabetização.

Uma vez que a política de alfabetização expressa nas Metas I e II constituiu o eixo em torno do qual se definiram as demais prioridades e as diretrizes da gestão, e inclusive se organizaram as ações, as estratégias e o próprio desenho organizacional/funcional do órgão gestor da educação no município, procederemos aqui a um exame mais detalhado de seus resultados.

Conforme já mencionado, partiu-se de um diagnóstico realizado no final de 2000 com alunos em vias de conclusão da 2ª série, o qual indicou que 48% destes alunos não conseguiam ler palavras.

O segundo diagnóstico, realizado no início de 2001 com as novas turmas de 2ª, 3ª e 4ª série, portanto, dos alunos promovidos da 1ª, 2ª e 3ª série do ano anterior, confirmou a primeira avaliação, indicando um percentual de 20,3% de alunos não-leitores na 4ª série, 41,6% na 3ª, e 60,7% na 2ª série⁸².

Estabeleceu-se então a Meta I, de alfabetização ao fim da 1ª série regular, de todos os alunos de sete anos de idade, e foi criada a 1ª série básica com alunos de seis anos. Em seguida, a Meta II, de alfabetização de todos os alunos de oito anos e mais que haviam passado pela 1ª série sem aprender a ler, e que apesar de estarem matriculados na 2ª, 3ª ou 4ª série, foram organizados em turmas orientadas para a alfabetização.

Antes de passarmos à apresentação dos resultados conseguidos com a *política de alfabetização*, cabe breve consideração sobre o alcance da medida da avaliação de leitura adotada no período de 2001 a 2004.

⁸² Ver MUNICÍPIO DE SOBRAL - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - COORDENAÇÃO DE ENSINO FUNDAMENTAL : Meta 2: *Alfabetização de Todos os Alunos de 2ª a 4ª Série (Defasados e Não Defasados) que ainda não Sabem Ler.*

No dizer dos próprios técnicos da Secretaria de Educação de Sobral, trata-se de medida que apenas “dá conta” da mensuração do nível de aquisição do código alfabético. Em outras palavras, avaliava-se o estágio inicial do “aprender a ler”.

Vale transcrever integralmente as considerações feitas pela Professora Izolda Cela, da Secretaria de Educação⁸³:

“A realidade em Sobral mostrava que os alunos estavam prosseguindo no Ensino Fundamental sem sequer ter adquirido as habilidades que podem ser consideradas iniciais no processo de conhecimento do sistema alfabético. Os alunos não eram capazes de fazer a junção de fonemas para ler palavras simples.

Diante disso, como conceber a proposta de avaliação externa?

Conscientes de que uma sistemática de avaliação externa à escola seria imprescindível para o gerenciamento da política de alfabetização, chegou-se à decisão sobre o que, exatamente, seria avaliado: o desenvolvimento da aquisição da leitura e da escrita das crianças de seis e sete anos, focando no aspecto físico da linguagem escrita, ou seja, na sua superfície ou estrutura aparente que, conforme Smith (1989, p. 42)⁸⁴, constitui a informação visual da linguagem escrita. Isto porque este aspecto da linguagem permitiria maior objetividade no controle e acompanhamento da política de alfabetização. A opção por focar a avaliação na estrutura aparente da linguagem, ou seja, em sua superfície, não implica em desconsiderarmos a importância de sua estrutura profunda que, ainda conforme Smith, é a parte da linguagem que não pode ser nem diretamente observada nem medida, e esta parte é o significado. Diante desta opção, foram definidos os procedimentos e instrumentos a serem utilizados na avaliação externa.”

A avaliação deste aspecto físico da leitura era aferida a partir de uma metodologia que nos permitia um maior controle da fidedignidade dos dados: todas as entrevistas eram individuais, gravadas e depois ouvidas por outra equipe para checar os registros feitos pelo aplicador.

Para a gestão seguinte, o desafio é também o monitoramento da qualificação do processo de alfabetização. Inclui-se (já com a força de metas, para efeitos da avaliação da

⁸³ Cela, Izolda - **Sistema Municipal para Avaliação de Crianças em Educação de Qualidade começando pelo Começo**. Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo. Ceará.2006

escola) os seguintes elementos: compreensão do texto lido, compreensão através de uma prova escrita, produção escrita e matemática para a 2ª série em 2005 e para a 1ª série regular em 2006”.

Voltando agora aos resultados do quadriênio, tal foi a situação constatada na 1ª avaliação externa: apenas 55,9% dos alunos da 1ª série regular foram considerados leitores, sendo que 43,0% liam textos, 6,1% frases e 6,8% palavras. Na 1ª série básica, estes percentuais foram de 20,1% de leitores de textos e 13,6% de leitores de frases e palavras.

Este resultado foi inicialmente percebido com pessimismo, como um fracasso em relação à meta estabelecida, o que constituiu importante lição no sentido de se assimilar, pela experiência, que resultados educacionais são construídos em ciclos mais longos que um único ano letivo.

Além disso, ao se cotejar o resultado deste primeiro ano, em que 49,1% dos alunos de 1ª série já eram leitores de frases ou textos, com o resultado do ano anterior, em que apenas 52% dos alunos da 2ª série tiveram esse desempenho, pôde-se constatar que este resultado, o qual, de imediato, pareceu um fracasso, representava na verdade um importante sucesso: fora recuperado um ano da trajetória de aprendizagem daquelas crianças.

Quanto à Meta II, considerando que, neste primeiro ano, somente fora implantada no 2º semestre, não foi objeto de avaliação externa. Pelas estimativas deste estudo, uma vez que esta meta havia atendido a 4.051 neste ano⁸⁵, e que foi de 1.976 o número de alunos de 3ª e 4ª série que foram ainda uma vez incluídos nela no ano seguinte, pode-se considerar que aproximadamente 2000 alunos, ou 50%, foram alfabetizados.

Em 2002, ano em que se iniciou a aplicação de avaliação externa também no meio do ano, o percentual de alunos de 1ª série regular que foram considerados leitores para efeitos da meta, isto é, leitores de frases e textos, elevou-se para 62,4%, sendo 56,9% leitores de textos e 5,5% leitores de frases. Na 1ª série básica, cresceu para 30,6% o percentual de leitores de textos e para 20,9% o de leitores de frases e palavras.

⁸⁴ (Citação original do texto transcrito) SMITH, Frank. **Compreendendo a leitura: uma análise psicolingüística da leitura e do aprender a ler**. Trad. Daise Batista. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

⁸⁵ Ver documento: **Meta 2: Alfabetização de Todos os Alunos de 2ª a 4ª Série (Defasados e Não Defasados) que ainda não Sabem Ler**, já referido.

Quanto à Meta II, aos 1.976 alunos remanescentes deste programa no ano anterior, somaram-se 2.581 alunos que haviam terminado a 1ª série regular em 2001 sem saber ler frases ou textos, perfazendo um grupo de 4.557 alunos ou 37,1% de todos os alunos de 2ª, 3ª e 4ª série. O percentual destes alunos que atingiu os objetivos de aprendizagem da leitura e escrita foi de aproximadamente 59,9%, isto é, 2.809 alunos.

Em 2003, verificou-se o grande salto na conquista dos objetivos das metas de alfabetização. Nesse ano, foi de 90,7% o percentual de alunos de 1ª série regular considerados leitores de texto (81,4%) e frase (9,3%). Na 1ª série básica foi de 63,3%, o percentual de leitores de textos e de 24,4% de frases e palavras.

Em relação à Meta II, o número total de alunos atendidos em 2003 foi de 3.062 e correspondeu a 24,4% da matrícula de 2ª a 4ª série. O percentual de alunos de Meta II que conseguiram seus objetivos de aprendizagem nesse ano foi de 83,6%, ou seja, 2.584 alunos.

Em 2004, tem-se a consolidação das conquistas rumo à plena realização das Metas I e II. Nesse ano, como mencionado anteriormente, foi de 95,7% o percentual de alunos da 1ª série regular avaliados como leitores de texto (91,7%) e de frases (4%). Se incluídos os leitores de palavras, este percentual chega a 97,3%. Na primeira série básica elevou-se para 92,3% o número de leitores, sendo 73,2% de leitores de texto, 15,6% de frases e 3,5% de leitores de palavras.

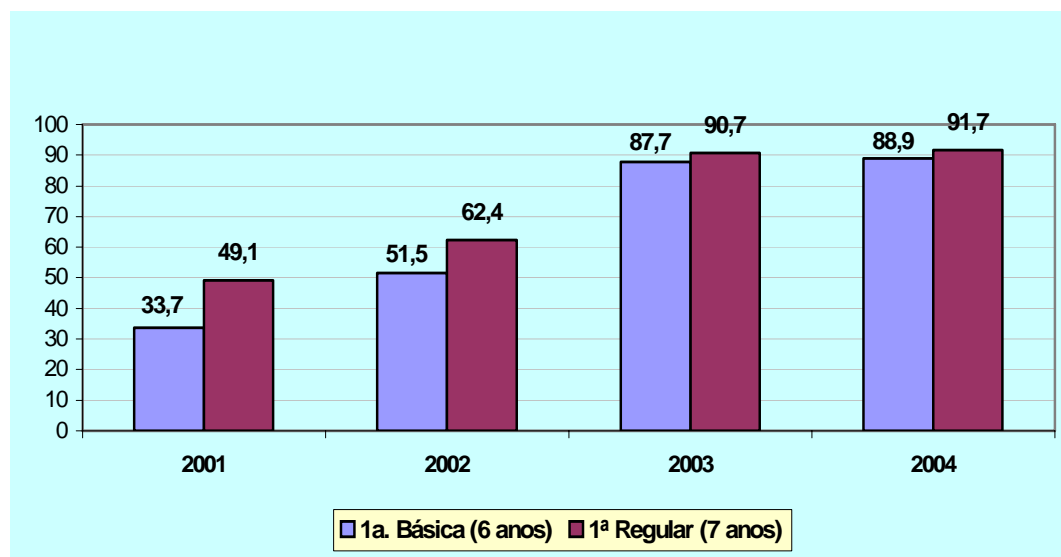
O quadro e os gráficos a seguir sintetizam esta evolução:

**QUADRO DE EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS DE LEITURA DOS ALUNOS
DE 1ª SÉRIE BÁSICA E 1ª SÉRIE REGULAR – SOBRAL - 2001-2004**

CRITÉRIO INICIAL - leitores de texto, frase e palavra	2001	2002	2003	2004
1ª série básica	33,7	51,5	87,7	92,3
1ª série regular	55,9	69,9	92,9	97,3
CRITÉRIO 2004 - alfabetizados*				
1ª série básica	33,7	51,5	87,7	88,8
1ª série regular	49,1	62,4	90,7	91,7
CRITÉRIO FUTURO⁸⁶ - leitores de texto				
1ª série básica	20,1	30,6	63,3	73,2
1ª série regular	43,0	56,9	81,4	91,7

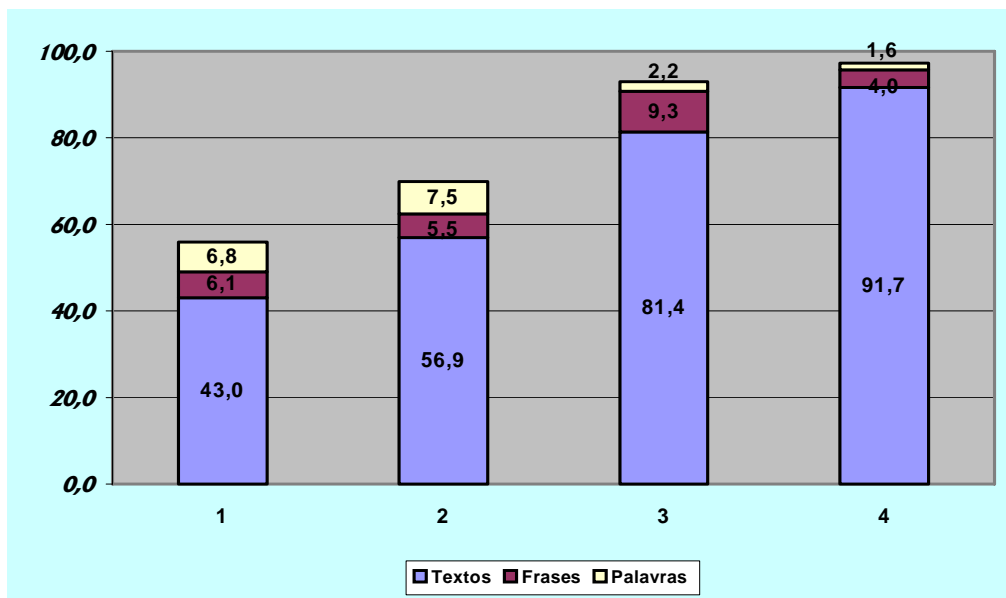
* Leitores de frase e texto para a 1ª série básica e leitores de texto para a 1ª série regular

**Sobral - Evolução da Situação de Alfabetização
na Rede Municipal - 2001-2004**

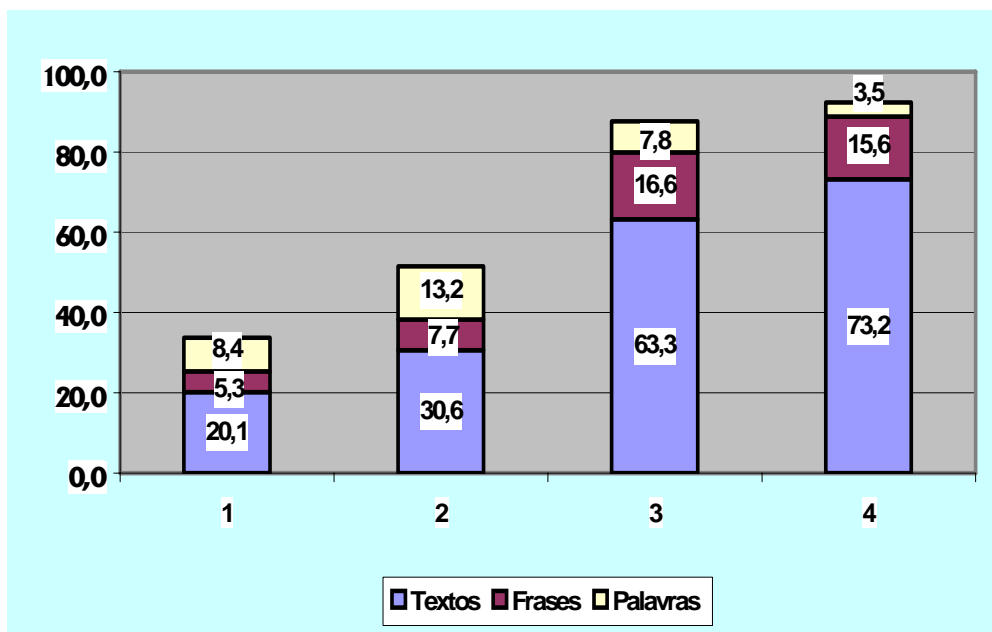


⁸⁶ Uma vez que está claramente delineada a possibilidade de alunos de 1ª série básica e também regular chegarem ao final do ano letivo como leitores de texto, caberá agora estabelecer diferenciação qualitativa em relação aos tipos de texto lido e à qualidade da leitura. Um indicador utilizado ainda em caráter experimental, mas que mostra forte capacidade de predição da qualidade da leitura é sua velocidade, medida em número de palavras corretas lidas por minuto.

Sobral - Evolução dos Resultados de Leitura dos Alunos
de 1ª Série Regular –2001-2004 – (%)
Leitores de Textos, Frases e Palavras



Sobral - Evolução dos Resultados de Leitura dos Alunos
de 1ª Série Básica –2001-2004 – (%)
Leitores de Textos, Frases e Palavras



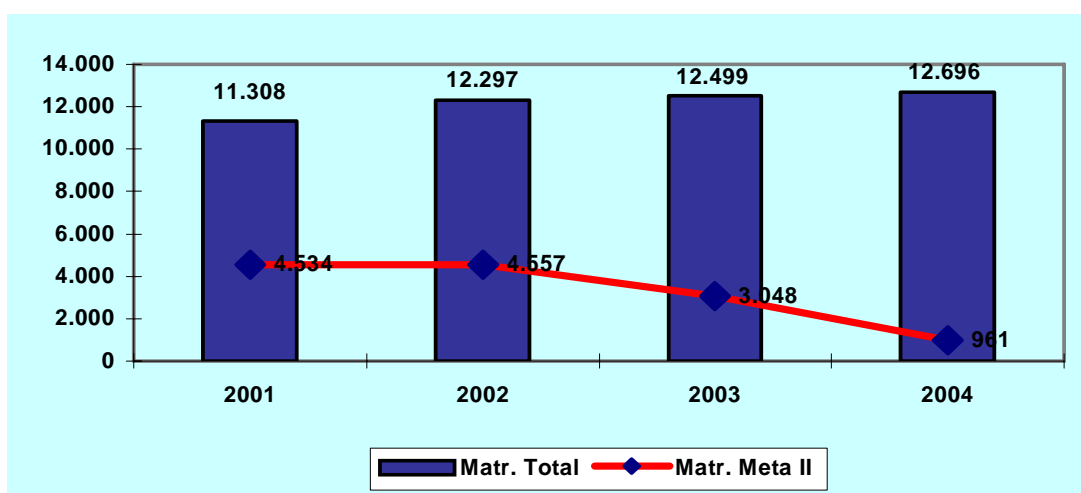
Quanto à Meta II, ao final de 2004, de um total de 961 alunos matriculados, foi de 86,3% o percentual de alunos que atingiram os objetivos de leitura.

Em 2005, embora ainda restassem aproximadamente 650⁸⁷ alunos de 2ª, 3ª, e 4ª séries, para quem foi necessário um programa específico de acompanhamento e suporte, já não havia mais necessidade e possibilidade de formação de turmas específicas. Conforme se pode observar, enquanto 40% dos alunos de 2ª a 4ª série do ano de 2001 não eram alfabetizados, em 2004 este número correspondeu a apenas 7,6%. A tabela e o gráfico abaixo sintetizam esta evolução.

Sobral - Evolução do Numero de Alunos de 2ª a 4ª Série em Turmas de Meta II - 2001 e 2004 (Abs. e %)

Série	2001			2002			2003			2004		
	Matr. Total	Meta II	%	Matr. Total	Meta II	%	Matr. Total	Meta II	%	Matr. Total	Meta II	%
2ª	3.577	2.172	60,7	4.571	2.581	56,5	4.446	1.571	35,3	3.966	584	14,7
3ª	3.723	1.548	41,6	3.802	1.187	31,2	4.211	951	25,6	4.388	297	6,8
4ª	4008	814	20,3	3.924	789	20,1	3.842	526	13,7	4.342	80	1,8
Total	11.308	4.534	40,1	12.297	4.557	37,1	12.499	3.048	24,4	12.696	961	7,6
Turmas		167			179			144			44	

Sobral - Evolução do Numero Total de Alunos de 2ª a 4ª Séries e dos Atendidos em Turmas de Meta II entre 2001 e 2004

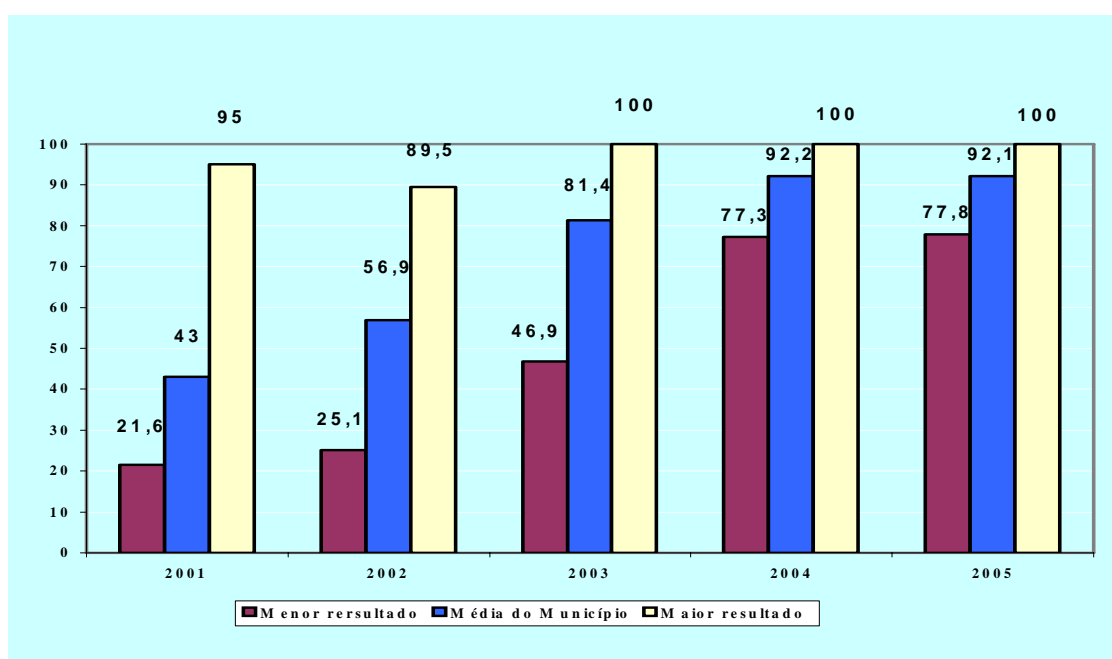


⁸⁷ Este número é formado pela estimativa de 132 alunos remanescentes da Meta II, 137 alunos de 1ª série básica que não liam textos ou frases e ainda alunos que ingressam na rede municipal oriundos de outras redes.

Outro aspecto de grande relevância em relação à evolução dos resultados de avaliação externa de leitura é o fato de que não se verificou, até aqui, um risco - bastante temido pelos profissionais do campo educacional em relação a políticas que recorrem a estratégias de avaliação externa e premiação -, qual seja, o de que tais estratégias poderiam, sobretudo quando combinadas, aprofundar as disparidades entre as escolas e, dessa forma, piorar a desigualdade social.

Ao contrário do que se temia, registra-se na experiência em curso uma importante tendência de incremento da equidade entre as escolas. O gráfico abaixo apresenta, para cada ano do período em estudo, a média obtida pelo Município, cotejando-a com a escola de resultado mais baixo e a de resultado mais alto. Note-se que a elevação da média é acompanhada de significativa redução das desigualdades entre as unidades escolares.

Sobral
Evolução da Situação de Alfabetização (Leitores de Texto)
Resultados das Escolas - 2001-2004



5.2.2 Resultados verificados em outros exames realizados pelo Município – as provas do SAEB para a 4ª série do Ensino Fundamental

Por meio de convênio de cooperação técnica firmado entre o Município de Sobral e o INEP, desde 2003 a equipe técnica da Secretaria responsável pelas avaliações de aprendizagem realiza provas para medir o desempenho dos alunos de 4ª série do Ensino Fundamental.

As questões das provas são formadas por itens que integram o Banco de Itens do SAEB, cedidos pelo INEP ao Município. As provas são compostas e aplicadas de maneira a se garantir a possibilidade de comparação dos resultados dos alunos de Sobral com o Brasil, o Nordeste, o Ceará ou qualquer outro conjunto cuja comparação se mostre relevante, como a de um conjunto de municípios de mesmo perfil socioeconômico, por exemplo.

Em 2003, avaliou-se apenas Língua Portuguesa. Em 2004 e 2005 avaliou-se também Matemática. Em 2005, apesar da realização, pelo Ministério da Educação, da PROVA BRASIL, que pela primeira vez aplicou provas do SAEB em caráter universal, o Município de Sobral decidiu manter também a aplicação de sua própria prova, embora semelhante, por considerar que dificilmente os resultados da PROVA BRASIL poderão estar disponíveis para consideração pelo Município nos prazos requeridos por uma gestão que procura utilizar resultados para orientar decisões.

A razão de o Município vir tomando a medida do desempenho dos alunos de 4ª série desde 2003 é consequência de este estar consciente de que suas metas de alfabetização na primeira série representam apenas o primeiro, embora que principal passo, para a escolarização bem-sucedida. Os gestores municipais da Educação em Sobral são claros em afirmar que, em verdade, somente quando a melhoria dos resultados de aprendizagem se fizer sentir ao final da primeira etapa, de 4 a 5 anos de escolarização, é que poderão considerar sua tarefa realmente cumprida.

Uma vez que estes resultados só podem ser esperados, realisticamente, a partir de 2007, quando terá chegado à 4ª série aquela coorte de alunos que terminou a 1ª série em 2004, isto é, a

primeira geração de alunos egressos da 1ª série com o domínio das habilidades de leitura e escrita esperado para aquele momento, por que motivo avaliar a 4ª série desde 2003?

A primeira razão reside na idéia de que desta maneira se poderá compor um diagnóstico mais apurado e consistente das competências de leitura, escrita e cálculo nas quais os alunos enfrentam maiores dificuldades de aprendizagem, e assim, aumentar a probabilidade de desenhar a intervenção pedagógica mais adequada.

Outro motivo, é o fato de que se pode desde já medir o impacto puramente inercial que a alfabetização na idade certa eventualmente possa ter sobre as aprendizagens posteriores, independentemente de intervenção nas séries subsequentes.

A avaliação de Língua Portuguesa da 4ª série desde 2003 fornece uma linha de base, ou ponto zero, claramente descrito, ou seja, o resultado de alunos que em 2001 já estavam na 2ª série e que não se beneficiaram diretamente dos efeitos da política de alfabetização na idade certa. Isto permitirá maior precisão na medição do impacto efetivamente causado por uma política educacional específica, no caso, a alfabetização aos sete anos.

Finalmente, e quiçá, o principal motivo, é que assim, o Município pode dispor de dados próprios, comparáveis aos indicadores nacionais, regionais e estaduais, desde o marco temporal de 2003, quando também foi realizada avaliação do SAEB no País.

Os resultados registrados nestas avaliações para 2003 e 2004 são os seguintes: na prova de Língua Portuguesa de 2003, o desempenho dos alunos de 4ª série da rede municipal de Sobral, embora esperados, já que não diferem significativamente do restante do País, de tão sofríveis, inspiraram apreensão e pesar. Apreensão pelo fato de, às vezes, se temer que o que se fez tenha sido muito pouco diante do que há por fazer. Pesar, ao se constatar que, para aqueles alunos, os quais já se encontravam num momento muito avançado de sua precária experiência escolar, foi pouco o que se pôde fazer para corrigir rumos.

Expressa na escala do SAEB, em que o ponto médio esperado para a 4ª série se localiza entre 200 e 250, a média dos alunos de Sobral, em 2003, foi de 147,65. Nesse ano, o resultado médio das redes municipais do Ceará foi de 141,8 e do Nordeste foi de 143,8.

Expresso também nos termos dos *estágios de competência*, já mencionados neste trabalho, o resultado de Sobral foi de 20,2% de alunos situados no estágio *muito crítico* e 64,6% no estágio *crítico* . O percentual de alunos no estágio *intermediário* foi de 15,2 e no *adequado* foi insignificante, portanto expresso por zero. Nestes termos, o resultado das redes municipais do estado para o mesmo ano foi de 37,0% e 44,7% de *muito crítico* e *crítico* , respectivamente.

Chamou, ainda, a atenção dos gestores municipais a constatação de grande disparidade entre as escolas. Enquanto a escola com melhor resultado teve média de 173,6, superior à media das escolas municipais brasileiras e inferior apenas às médias das redes municipais dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, a escola com resultado mais baixo teve média de 134,5, inferior à mais baixa média de escolas municipais entre as unidades da federação, a do Maranhão, de 139,5.

Em 2004, com o mesmo procedimento metodológico, verificou-se leve melhoria do resultado médio de Sobral que passou de 147,7 para 150,3.

A distribuição nos estágios de competência, embora não tenha apresentado melhoria significativa, permite constatar importante deslocamento entre os estágios: foi de 25,1% o percentual de alunos situados no estágio *muito crítico* e de 50,9% o de situados no estágio *crítico* . Em relação a 2003 aumentou em 4,9 pontos o percentual no estágio *muito crítico* e reduziu-se em, 14,7 pontos o percentual no *crítico* . O do estágio *intermediário* elevou-se 8,4 pontos e apareceram os primeiros resultados contabilizáveis do estágio *adequado* : 0,4%. A tabela sintetiza estas mudanças:

Sobral - Evolução dos Resultados da Prova de Língua portuguesa 4ª série – 2003-2004

Estágio	2003	2004
Muito crítico	20,2	25,1
Crítico	64,6	50,9
Intermediário	15,2	23,6
Adequado	0,0	0,4
Média	147,7	150,3

Em suma, os resultados sobralenses para Língua Portuguesa e Matemática, na 4ª série do Ensino Fundamental, são essencialmente congruentes com o restante das redes municipais do Estado e da Região.

Em que medida os efeitos da política de alfabetização na idade certa impactará estes resultados é algo que se poderá verificar no transcurso dos próximos três anos.

Independentemente das reais dimensões deste impacto, o simples cuidado de manter e dar publicidade às avaliações e de registrar com o máximo de detalhe possível os diversos aspectos de sua experiência, já fazem da rede municipal de Sobral um laboratório, ou antes, uma oficina de experimentação e avaliação responsável da implementação de políticas educacionais que, se espera, finalmente venham a resolver o gargalo brasileiro do acesso universal à educação de boa qualidade.

5.2.3 Resultados verificados em exames de agências externas

5.2.3.1 O Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar

Em 2004, foi instalado o *Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar*, uma iniciativa da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, em parceria com a representação estadual da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME e com o escritório regional do UNICEF no Ceará, que contou também com o apoio da Secretaria de Educação Básica do Estado.

Entre suas atividades mais relevantes, o *Comitê* realizou, com a cooperação das universidades cearenses, o *Diagnóstico do Nível de Alfabetização* dos alunos de 2^a série, contribuindo assim para chamar a atenção da sociedade cearense para o problema e estimar sua dimensão.

A avaliação foi realizada entre junho e setembro de 2004, numa amostra aleatória de alunos da 2^a série de 50 municípios cearenses. O Plano amostral previu inicialmente 11.371 alunos, mas por motivos operacionais foi avaliado um grupo de 7.845. Não houve, contudo, comprometimento da representatividade da amostra.

A avaliação mediu competências em *Produção Textual*, em *Fluência*, *Compreensão* e *Velocidade de leitura*. Para este último critério, os dados analisados referem-se a 3.310 alunos.

Os resultados apresentados pelos alunos do município de Sobral foram significativamente melhores em todos os quatro âmbitos de competência avaliados.

Em *Produção Textual*, foram definidos seis níveis, que vão de “*não produziu texto*”, o nível 0 (zero), no extremo inferior, a “*produziu texto*” e “*produziu texto com ortografia e pontuação*”, níveis 5 e 6, no extremo superior.

Numa distribuição percentual dos resultados dos alunos pelos seis níveis, em que apenas os níveis 5 e 6 foram considerados satisfatórios, o percentual de alunos de Sobral situados nestas posições foi de 80% enquanto no conjunto do Estado este percentual foi de 42%.

De maneira semelhante, em *Fluência*, ao se proceder à distribuição percentual dos resultados entre os níveis, foi de 41% o percentual de alunos de Sobral situados nos níveis 3 e 4, definidos, respectivamente, como *leu com fluência – seu dialeto ou dialeto artificial* e *leu com fluência – dialeto de prestígio*. Nestes mesmos níveis, foi de 20% o percentual para o total de alunos avaliados na amostra estadual.

Em *Compreensão*, foi de 15% o percentual de alunos cearenses situados no nível de compreensão desejado (nível 4), enquanto entre os alunos sobralenses este percentual foi de 31%.

Finalmente, em *Velocidade de leitura*, foram considerados satisfatórios os níveis 2, *entre 51 e 70 ppm* (palavras por minuto) e 3, *mais de 70 ppm*. Neste âmbito, enquanto o resultado do total de alunos avaliados nos níveis 2 e 3 foi de 34%, em Sobral chegou a 59% a parcela de alunos situados nesses patamares. O quadro seguinte resume o que foi apresentado aqui:

**PERCENTUAL DE ALUNOS SEGUNDO A COMPETÊNCIA DE LEITURA E ESCRITA
CEARÁ E SOBRAL**

PRODUÇÃO TEXTO ESCRITO	NÍV	CEARÁ	SOBRAL
Não produziu texto – não realizou a atividade	0	12	3
Não produziu texto – não identificado ou pré-silábico	1	15	4
Não produziu texto – silábico e silábico-alfabético	2	17	4
Não produziu texto – alfabético e ortográfico	3	14	9
Produziu texto	4	15	27
Produziu texto com ortografia e pontuação	5	27	53
		42	80
ORALIDADE DA LEITURA	NÍV	CEARÁ	SOBRAL
Não leu o texto	0	39	6
Leu sem fluência – reproduzindo as letras	1	7	8
Leu sem fluência – soletrando e ou silabando	2	35	44
Leu com fluência – seu dialeto ou dialeto artificial	3	11	17
Leu com fluência – dialeto de prestígio	4	9	24
		20	41
NÍVEL DE COMPREENSÃO	NÍV	CEARÁ	SOBRAL
Não leu o texto	0	39	6
Nível de compreensão crítico	1	15	17
Nível de compreensão abaixo do desejado	2	31	45
Nível de compreensão desejado	3	15	31
		15	31
VELOCIDADE DA LEITURA	NÍV	CEARÁ	SOBRAL
Até 30 ppm	0	35	12
De 31 a 50 ppm	1	31	29
Entre 51 e 70 ppm	2	21	35
Acima de 70 ppm	3	13	24
		34	59

Fonte: Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar - Diagnóstico do Nível de Alfabetização

Embora estes resultados sejam insuficientes para qualquer apreciação conclusiva, constituem a primeira evidência empírica de avaliação realizada por agentes independentes e externos ao Município e é relevante que estejam a indicar alta probabilidade da gestão municipal da Educação de Sobral ter feito a escolha certa ao definir a *política de alfabetização* como prioridade educacional.

Outro aspecto indicado pelos resultados do *Comitê*, é o fato de que, ao menos neste estágio inicial da aprendizagem da leitura e da escrita, parece haver coerência e mesmo solidariedade no desenvolvimento dos diferentes âmbitos de competência alfabética – *velocidade, fluência, compreensão e escrita*. Tal indicação é de grande relevância para a reflexão sobre a

adequação da intervenção pedagógica de Sobral, já que, por diversas vezes, se levantou o questionamento quanto ao risco de mecanicismo e estreiteza conceitual na definição operacional de suas metas de alfabetização, vista como automatização do processo de codificação/decodificação da língua.

5.2.3.2 Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará - SPAECE 2004

O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE é um dos primeiros sistemas estaduais de avaliação da Educação Básica, tendo sido iniciado em 1992, portanto logo após a primeira aplicação do SAEB, em 1990.

Em 2004, o SPAECE, fortalecido e reconceituado, acenou com importante medida de cooperação técnica com os municípios, ampliando suas atividades de avaliação para as redes municipais dos 184 municípios cearenses e passando a realizar provas compatíveis com a escala e os estágios do SAEB, produzindo resultados perfeitamente comparáveis aos resultados do exame nacional.

Na primeira aplicação do novo SPAECE, foi avaliada uma amostra de 141.593 alunos, sendo 56.393 de 4ª série e 58.863 de 8ª série do Ensino Fundamental, e ainda 26.337 alunos de Ensino Médio. Foram ainda aplicados questionários contextuais a todos os alunos, a 9.545 professores e a 2.601 diretores de 2.677 escolas.

Os resultados do SPAECE 2004 receberam cuidadoso tratamento e ampla divulgação pela Secretaria de Educação Básica do Estado. Além de um relatório geral, foi publicada uma revista que garante a difusão dos aspectos mais significativos destes resultados para um público mais amplo de profissionais da Educação, também acessível aos segmentos sociais não especializados. Por outro lado, cada município recebeu um relatório circunstanciado de sua situação específica.

Os resultados do SPAECE para os alunos de 4ª série de Sobral e sua relação com os mesmos resultados para o conjunto do Estado, os quais nos interessam mais diretamente, foram

os seguintes: as médias do conjunto de redes municipais foram de 151,8 em Língua Portuguesa e 158,0 em Matemática. As médias da rede municipal de Sobral foram de 154,8 e de 154,5.

Em termos de distribuição percentual dos alunos entre os estágios, os resultados do SPAECE 2004 para Língua Portuguesa situaram 29,6% dos alunos no estágio *muito crítico*, 40,8% no estágio *crítico*, 15,0% no *intermediário* e 14,6% no *adequado*. Em Sobral, estes percentuais, conforme a tabela abaixo, foram de 26,7%, 43,0%, 15,8 e 14,6%. É importante ressaltar aqui a idéia de que, muito embora 2004 seja considerado o ano zero para medir as possíveis repercussões da política de alfabetização nos resultados da 4ª série, já se observa uma pequena vantagem do Município em relação ao percentual de alunos no estágio *muito crítico*.

SPAECE - 2004 - Resultados da Prova de língua Portuguesa 4ª série – Ceará e Sobral

Estágio	Ceará	Sobral
Muito crítico	29,6	26,7
Crítico	40,8	43,0
Intermediário	15,0	15,8
Adequado	14,6	14,6

6. EM TORNO DE DEMOCRACIA, DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO NO BRASIL: DO LUGAR DA GESTÃO MUNICIPAL DIANTE DO IMPERATIVO DA SUPERAÇÃO DO “ANALFABETISMO ESCOLAR”

Podemos, com risco de alguma simplificação, mas com boa dose de acerto, afirmar que entre os principais fatores de estabilidade dos arranjos sócio-econômico-políticos que constituem as sociedades democráticas, estão: o desenvolvimento econômico sustentável; a profundidade e extensão das bases societárias sobre que se dá a instituição do espaço público - e neste a coordenação da tomada de decisão e a legitimação do exercício do poder; e, finalmente, a organização de sistemas públicos de ensino, com a definição de uma etapa de escolarização universal e obrigatória, que, em última instância, tem a função de incrementar a capacidade de crescimento econômico e a qualidade da cooperação social e da participação política.

Tanto mais o sistema se encontra em equilíbrio, mais estes fatores se articulam num todo orgânico, logo solidário, em que os três se fortalecem mutuamente, ou ainda, em que a solidez de dois deles fornece as condições para que um terceiro enfrente suas crises, se revise e se reorganize.

É neste contexto que nos interrogamos sobre o significado da opção brasileira de deslocar para o nível municipal a responsabilidade pelo provimento e gestão do Ensino Fundamental, bem como sobre o significado da existência e persistência do analfabetismo em grande proporção dos alunos que freqüentam nossas escolas de Ensino Fundamental – ou seja, o que poderíamos, com alguma estranheza chamar de “analfabetismo escolar”.

Na confluência de intenso processo de municipalização e tendência de deterioração dos já então precários resultados de aprendizagem identificamos o espaço e o motivo para muitas perguntas: deveu-se esta deterioração à falta de capacidade dos municípios para gerir a educação? Deveríamos retroceder sobre o caminho feito e passarmos a “des-municipalizar”? Que outros fatores incidiram sobre os resultados da aprendizagem? Seria sua queda expressão de um momento de transição e de absorção do impacto causado pela considerável ampliação da oferta, e conseqüente inclusão no sistema, de alunos oriundos dos segmentos sociais menos

instrumentalizados para uma trajetória de sucesso escolar? E se assim foi, fica por isso mesmo? Debitaremos esta conta ainda uma vez na existência de tão grande número de crianças “inadequadas” para a escola? Ou será que, de fato, ainda não nos resolvemos a construir a escola “adequada” para nosso povo, capaz de contribuir efetivamente com a superação da exclusão e da “pobreza”?

Vivemos os efeitos distorcidos de uma situação em que os ganhos do desenvolvimento econômico não foram minimamente apropriados em benefício da coletividade e em que se pôde, entre outros sinais de desequilíbrio, prescindir, até um passado muito recente, da existência de escolas para todos.

Nos anos 90 conquistamos, da perspectiva do número de vagas, a tão esperada escola para todos. Por sob esta aparente conquista, contudo, vemos se desvelar o logro de uma escola onde não se aprende. Pactuaremos ainda uma vez com a exclusão, agora perversamente velada na existência de escola para todos, mesmo que escola sem aprendizagem? Por quanto tempo?

É na consideração a estas indagações que tecemos o fio de nosso percurso na busca de articular uma reflexão pertinente, consistente e relevante a respeito da gestão municipal da educação e da superação do “analfabetismo escolar”.

Partimos de nossa leitura da experiência histórica de desenvolvimento social, econômico e político brasileiro e, neste contexto específico, do olhar sobre o processo de organização de nosso sistema público de ensino.

Em seguida fazemos um ensaio de interpretação dos significados que tiveram as lutas pela democratização da educação na década de 80 e os embates políticos e ideológicos, as divergentes perspectivas e propostas de política educacional que, da década de 90 em diante, se consubstanciaram tanto nas “reformas educacionais” quanto na crítica e oposição às mesmas.

Finalmente, trazemos para esta cena os significados que podemos derivar da experiência de gestão municipal protagonizada pela Secretaria de Educação do Município de Sobral.

Esta, partindo do compromisso democrático com a garantia da aprendizagem, esforçou-se e continua a esforçar-se por construir uma história de qualificação e acreditação da gestão local

da educação pública, e para isto, optou por referenciar-se em suas próprias necessidades e potencialidades, incursionando para além das fronteiras estabelecidas pelo receituário reformista ou por seus críticos.

De um lado, Sobral insiste na consolidação e aprofundamento das melhorias verificadas nos resultados educacionais de acesso (ampliação da oferta) qualidade (melhoria das condições escolares) e eficiência (rendimento e fluxo). Neste sentido, ao tempo em que persiste no esforço para eliminar o abandono escolar, chama a atenção para o fato de que as tendências de melhoria destes indicadores, cuja necessidade constituiu o objeto recorrente das reformas implementadas na segunda metade da década de 90, lamentavelmente voltam a apresentar, em nível nacional, seus primeiros sinais de exaustão.

De outro lado, Sobral clama a urgente necessidade e evidencia a imediata viabilidade de uma política de alfabetização na idade certa que é apenas a primeira, mas imprescindível, condição para que se possa construir no Brasil um sistema de educação pública de qualidade, universal, eficaz e equitativo.

Passemos então à nossa tarefa.

6.1 Do “analfabetismo escolar”

“Vapor barato/um mero serviçal do narcotráfico/foi encontrado nas ruínas de uma escola em construção/Aqui tudo parece que era ainda construção e já é ruína/Tudo é menino e menina no olho da rua/.....”(Caetano Veloso - Fora da Ordem)

Como é possível se falar de “*analfabetismo escolar*”? Isso existe “*de se pegar*”⁸⁸ ou é apenas uma daquelas construções lingüísticas do tipo que na lógica formal se denomina “*contradição em termos*”?

Talvez resultado de um processo ainda recente e demasiado complexo de formação social, marcado pelo vigor e pela riqueza de possibilidades, mas também pela alienação e pela violência, a sociedade brasileira é pródiga de exemplos em que um determinado aspecto da realidade é referido por expressão que o contradiz.

Aqui corpos foram escravizados para que se libertasse a alma, exploração e dominação foram chamadas de fraternidade e de zelo, saque e devastação foram chamados de desenvolvimento.

Tal prodigalidade, que esperamos não se repita *ad infinitum*, mesmo em tempos mais recentes, se exerceu *ad absurdum*, sendo os “*decretos secretos*” do tempo da ditadura militar um de seus mais eloqüentes exemplos.

Com efeito, também em matéria educacional se verifica este descompasso, que um pensador brasileiro bem apontou como um caso de “*idéias fora do lugar*”⁸⁹.

Ora, a escola tem sua gênese e o fundamento de toda a sua história, no decorrer de tempos e espaços, na necessidade de ensinar a muitos, e em assim sendo, antes de qualquer outra coisa, de ensinar a ler, escrever e contar.

Por esta razão, é que quando a escola passa a ser uma realidade para a maioria da população de uma determinada sociedade ou grupo social, também, e somente aí, passa a fazer sentido para este grupo um termo como analfabetismo e o que este pode dizer de categorização social, precisamente, para fazer referência aos ainda excluídos desta experiência de socialização/aprendizagem provida pela escola.

⁸⁸ Alusão ao trecho do poema *Um chamado João*, que Drummond fez em homenagem póstuma a Guimarães Rosa: “*Ficamos sem saber o que era João/e se João existiu/de se pegar*”. Em Carlos Drummond de Andrade – *Obra Completa*. Livraria José Olympio Editora. 1983.

⁸⁹ Roberto Schwarz, “*Idéias fora do lugar*”, em *Ao Vencedor as Batatas; Forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo, Livraria Duas Cidades, 1981

Em suma, freqüenta-se a escola para que, entre outros propósitos, não se permaneça analfabeto.

Então volta a pergunta: como é possível existir *analfabetismo escolar*? Como é possível que crianças sem qualquer comprometimento grave ou estrutural de suas faculdades cognitivas freqüentem uma escola por quatro anos sem aprenderem a ler e escrever?

Ora, em situações sociais de alienação, com freqüência a palavra humana deixa de dizer a realidade. O pensar humano, que quando fiel à realidade, tem a palavra como ferramenta para conhecê-la e melhorá-la, rompe seu compromisso intelectual e moral com a verdade. Quando as coisas são deslocadas de seu lugar, dá nisso: as palavras, que existem para expressar a realidade, passam a gerar efeitos de ilusão. Deixam de revelar para encobrir, deixam, no lugar do esclarecimento, a confusão.

Daí ser possível, no Brasil (e certamente alhures), falar-se de *analfabetismo escolar*.

Isso existe, é tangível e constatável em milhões de crianças e jovens brasileiros que cursaram, ou neste momento estão cursando, a segunda, a terceira, a quarta ou mesmo a quinta série do Ensino Fundamental sem haverem aprendido - e sem claras perspectivas de virem a aprender e compreender - as mais elementares chaves e habilidades para o uso funcional e expressivo da língua escrita.

No Brasil, em 2003, um percentual de 55,4% dos alunos em vias de concluir quatro anos de estudos não sabiam ler (*estágio muito crítico*) ou liam com muita dificuldade (*estágio crítico*).

Na Região Nordeste e no Estado do Ceará, este percentual foi de 71,2% e 71,6%, respectivamente. O percentual destes alunos que no estágio crítico foi de 30%.

Nas redes municipais do Estado do Ceará, o percentual de alunos situados nos níveis crítico e muito crítico foi de 81,7%. Só no estágio muito crítico eram 37%.

O que houve? Foi sempre assim? Desde quando passou a ser? Que foi feito, ou o que se deixou de fazer, para que se chegasse a este ponto? Que se passou com as escolas e seus professores? Em que mudaram os alunos e os saberes ou seus modos de transmissão? Quais as

conseqüências do que vem acontecendo? Quais acontecerá se continuarmos neste (des)rumo? Como fazer para superar este estado de coisas?

5.2 - Do lugar município e do lugar do Município

*“É que sempre nos faltou, à nossa população rural, essa aglomeração inicial, essa nucleação humana primitiva – a **aldeia agrária**, que, na Europa, foi a gêmula e a escola da vida municipal e do espírito democrático. (...) tal como ainda hoje vemos nos **pueblos** hispânicos, nas **gemeiden** da Suíça ou nas **townships** anglo-saxônias do novo e do velho continente.*

*(...) esta escola não se constituiu em nossa terra, nem ao Sul e nem ao Norte. (...) Se porventura alguma vez houvéssemos constituído, em nosso povo, **estas escolas de democracia**, elas só teriam ensinado, durante toda a história colonial, à aristocracia dos latifúndios, das fazendas e dos engenhos e à burguesia rica das cidades importantes; não, porém, ao povo-massa.” (Oliveira Viana - **Instituições políticas brasileiras**).*

O Município é vital para a sustentabilidade da ordem democrática no Brasil. Enquanto lugar da convivência social e primeira instância de coordenação e legitimação do interesse público, o poder local fornece a base e a mediação para a vitalidade e a qualidade da organização nacional do estado democrático.

Deparamo-nos, contudo, com outro dos muitos paradoxos brasileiros: no Brasil o município experimenta graus extremos de autonomia formal e institucional e possui prerrogativas de “Estado” tais como seu *status* de unidade da federação, sua autonomia executiva, seu poder de legislar, de tributar e de exercer ação de polícia. De outro lado, sofre os efeitos estruturais de

um sistema em que o Estado e a União centralizam a arrecadação de imensas parcelas do bolo tributário, esvaziando *de facto*, a autonomia que lhe fora atribuída *de juri*.

Mais grave ainda, o processo histórico de desenvolvimento econômico, social e político brasileiro, reservou para os municípios o papel de pedinte de verbas públicas, de *curral eleitoral* e de posto mais avançado do patrimonialismo e da mediação clientelista.

Daí a necessidade de explicitarmos duas de nossas mais importantes premissas em relação ao lugar do município na construção da democracia e da educação pública brasileira.

A primeira é de que o município é o lugar por excelência da fundação, consolidação e substantivação da democracia brasileira. Sua potencialidade tem sido provada pelo vigor com que, nos últimos 20 anos, municípios brasileiros das mais diversas latitudes, tamanhos e idades, têm inaugurado, nos mais diversos campos, novas dimensões do espaço público e novas modalidades de ação pública.

A segunda é de que diante do acelerado processo de municipalização do Ensino Fundamental e da imensa potencialidade de consolidação e aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social na gestão municipal da educação, se de um lado, se faz evidente a premente necessidade de uma ação dos Estados e da União no sentido do fortalecimento e capacitação da gestão municipal, do outro lado, havemos que acreditar, com Paulo Freire, na sua capacidade de aprender, fazendo.

Faz-se evidente que, senão a única, uma das possibilidades mais promissoras de avanço e consolidação da ordem democrática no Brasil repousa na constituição do município como a “*escola de democracia*” que nunca tivemos.

Para que esta possibilidade se transforme em realidade, porém, é preciso acreditar que o município brasileiro é capaz de - e certamente a instância mais apropriada a - responder ao desafio que a história ora lhe apresenta, de, finalmente, *democratizar a escola* pública brasileira, provendo educação pré-escolar e Ensino Fundamental universal, equitativo e de qualidade a todos os seus cidadãos, que são todos os cidadãos brasileiros.

6.3 Desenvolvimento, democracia e educação no Brasil: Desenvolvimento sem Escolarização? Escolarização sem aprendizagem? Como? Por quê? Até quando?

“Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Esta máquina é a da escola pública”.(Anísio Teixeira - Em marcha para a democracia)

6.3.1 Desenvolvimento sem escolarização. Como? Por quê?

É sabido que a ocupação do Brasil pelos portugueses, que se constitui no marco inicial do processo que vem forjando a sociedade brasileira, significou antes o exercício de seu domínio bélico, econômico e político do que um efetivo povoamento do vasto território por gente daquela nação.

É sabido também que o empreendimento econômico que garantiu o domínio português organizou-se desde o início sobre uma tecnologia de monocultura agrícola, sustentada no trabalho manual.

Sua expressão social e cultural configurou-se na oposição e na complementaridade entre senhores portugueses, livres, brancos e (oficialmente) católicos, de um lado, e escravos africanos, negros e pagãos (“infiéis” e “supersticiosos”) de outro, ambos, em certa medida, influenciados pelas formas sociais, culturais e religiosas das sociedades indígenas com que interagiam.

Sua motivação econômica era a produção em escala de uma mercadoria de exportação para o consumo europeu. Sua base financeira as associações entre portugueses detentores da permissão real de ocupar a terra, seus patrícios ativos no comércio e os financistas holandeses.

Suas linhas demarcatórias entre o interesse da coletividade e o interesse patrimonial dos grandes proprietários e seus clãs, inexistentes ou borradas. Sua expressão de Estado, o poder de violência militar, policial e fiscal exercido pela Coroa Portuguesa na defesa de seus interesses.

O estado português por três séculos impediu o estabelecimento de atividades industriais e de maquinaria que possibilitasse o desenvolvimento de meios de produção industrial e de meios de comunicação impressa na sua colônia⁹⁰.

A solução da demanda educacional, no sentido de educação escolar, deste modelo que se repetiu em suas linhas básicas nos demais ciclos de exploração econômica do período colonial e das três primeiras décadas de soberania nacional, sob a monarquia, era tão simples quanto o problema: precisava-se de uns poucos indivíduos que soubessem ler, escrever e calcular o necessário para garantir a contabilidade e a correspondência do comércio exportador. Para a população como um todo, o de que se tinha mesmo necessidade era de “apóstolos da fé”.

Foram, portanto, 300 anos transcorridos desde a chegada dos primeiros jesuítas em 1549 até o colapso do tráfico negreiro em 1851⁹¹, em que as poucas demandas por educação sistemática da colônia e da recém criada monarquia foram atendidas pelos colégios religiosos (jesuítas, sobretudo) e pelas instituições de ensino superior da metrópole portuguesa (Lisboa, Coimbra) e das outras nações européias (sobretudo França).

Somente com a fuga da família real portuguesa para o Brasil, se inicia a criação de instituições econômicas, culturais, científicas e de educação superior necessárias ao funcionamento de uma burocracia de estado mais complexa ou à ostentação da casa real aqui instalada⁹².

Da Constituição de 1823, em que se previa o funcionamento de *escolas de primeiras letras* em todas as vilas com mais de três mil habitantes e a instalação de duas Universidades, ter-se-á como resultado, em fins de conta, a criação de duas Faculdades de Direito, em Recife e São Paulo.

O Ato Adicional de 1834 selará o modelo de desenvolvimento do “*sistema nacional de educação*” ao deixar a cargo das províncias e vilas total autonomia de regulamentação e todo o esforço para provimento da educação primária que julgassem necessária e possível, o que não era

⁹⁰ A este respeito vale a pena a leitura de PRADO Jr, Caio . *História Econômica do Brasil*. Brasiliense. São Paulo, bem como de FREIRE, Ana Maria Araujo. *Analfabetismo no Brasil*. Cortez. São Paulo. A autora faz um interessante relacionamento entre estas medidas e suas correspondências culturais e educacionais.

⁹¹ PRADO Jr, Caio , em nota de *Evolução Política do Brasil*, nos fornece a cronologia do fim do tráfico negreiro, sob pressão militar da Inglaterra.

⁹² Entre estas o Jardim Botânico, a Biblioteca Nacional, a Imprensa Régia, Escolas Superiores de Medicina e de Engenharia Militar, e mais o Banco do Brasil e a Casa da Moeda.

muito. Sob a responsabilidade do poder central ficava a educação no *município da Corte*, concentrada esta, nas atividades do Colégio Pedro II, modelo o ser imitado nas capitais provinciais.

No período que vai de 1850 a 1930, assiste-se à lenta substituição do trabalho escravo por trabalho assalariado e, portanto, à emergência de um mercado consumidor interno.

Os significativos excedentes da balança comercial externa, produzidos com o *boom* da exportação do café, são em parte aplicados na expansão da lavoura cafeeira, em parte dilapidados em excessos de luxo e ostentação e em parte drenados para a diversificação da economia, favorecendo o surgimento dos primeiros estabelecimentos industriais e o adensamento dos núcleos urbanos mais próximos das regiões agro-exportadoras⁹³.

Chega-se enfim aos anos 30 sob o colapso do modelo econômico agro-exportador e do arranjo oligárquico⁹⁴ vigente nos primeiros 40 anos de governo republicano. Fez-se sentir a pressão das camadas médias urbanas e do empresariado industrial por um pacto nacional que contemplasse seus interesses políticos e econômicos. Tem início o período definido como nacional-desenvolvimentista.

Nos 60 anos que vão da instalação do governo provisório formado pelo movimento vitorioso na Revolução de 30 até a década 90, o País experimentou um vertiginoso ritmo de crescimento populacional, metamorfoseou-se de sociedade rural em urbana, e transformou sua base econômica, de agrícola para industrial, o que, finalmente, desencadeou a demanda das populações urbanas por escola e as sucessivas ondas de pressão pela organização de um sistema de educação pública.

As tabelas a seguir, sobre crescimento populacional, urbanização, taxa de analfabetismo e taxa de atendimento escolar da população de 7 a 14 anos fornecem uma visão sintética desta evolução.

⁹³ Esta dinâmica, em menores dimensões, ocorreu na região Norte com a borracha, e na região Nordeste com o algodão e o açúcar que nunca saiu da pauta de exportações nacionais.

⁹⁴ Manfred Berger, em *Educação e Dependência*, nos apresenta um expressivo quadro do nível de concentração de poder político pela oligarquia nos 40 anos da República Velha. Em todo este período, ter-se-á menos de 5% da população habilitados como eleitores nas eleições presidenciais. Por sua o percentual de votos recebidos pelo candidato vencedor foi em todo o período superior a 90%.

**Brasil - Evolução da População Total, Taxa de Urbanização e
Taxa de Analfabetismo de Pessoas de 15 anos e mais – 1940-1996**

	População Total	População De 05 a 19 anos	%	População Urbana	%	População Analfabeta (15 anos e+)	%
1940	41.236.315	15.530.819	37,7	12.880.182	31,2	13.269.381	56,0
1950	51.944.397	18.826.409	36,2	18.782.891	36,2	15.272.632	50,5
1960	70.070.457	25.877.611	36,9	31.303.034	44,7	15.964.852	39,6
1970	93.139.037	35.170.643	37,8	52.084.984	55,9	18.146.977	33,6
1980	119.002.706	42.500.430	35,7	80.436.409	67,6	18.651.762	25,4
1991	146.825.475	49.485.291	33,7	110.990.990	75,6	19.233.239	20,1
1996	158.760.940	50.590.589	31,9	123.076.831	78,4	15.560.260	14,7

Fonte: Censos Demográficos IBGE: 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980 e 1991. PNAD (IBGE) 1996 e Contagem Populacional 1996 e cálculos derivados da tabela anterior http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1940_1996.shtm

**Taxas de analfabetismo (15 anos ou mais) e taxas de
atendimento escolar (7 a 14 anos) Brasil - 1960-1996**

	1960	1970	1980	1991	1996	2000
Analfabetismo	39,5	33,6	25,5	20,1	14,7	13,6
Atendimento Escolar	49,3	67,1	81,1	91,6	96,1*	96,4

Fontes: MEC/INEP/SEEC/IBGE. * Nota: Dados estimados por Carlos Américo Pacheco

Observe-se que de 1940⁹⁵ a 1996, portanto em 56 anos, a população brasileira passou de 41,2 para 158,7 milhões de pessoas. A população urbana cresceu dez vezes, de 12,8 para 123,1 milhões, ou de 31,2% para 78,4%. O percentual da população de 15 anos e mais analfabeta, que era de 56%, ou 13,2 milhões de pessoas em 1940, descerá a 13,6%, ou 15,6 milhões em 2000.

Em relação ao atendimento escolar da população de 7 a 14 anos, pode-se verificar que de um percentual de 49,3% dessa população atendida em 1960 chegar-se-á a 96,4% em 2000.

Pode-se melhor estimar a magnitude desta elevação do atendimento quando se considera o quadro de acelerado crescimento populacional do período, em especial da população infante-juvenil. A proporção da população de 5 a 19 anos será superior ou próxima a 37% em todo o período de 1940 a 1970. Diminuirá então para 35,7% em 80, 33,7% em 1991 e 31,9% em 1996.

Todavia, o “desenvolvimento” brasileiro, ainda foi, até aqui, principalmente, crescimento econômico e enriquecimento das classes proprietárias. Suportado pela abundância de

⁹⁵ Não encontrei dados disponíveis para 1930.

matéria prima e pelo uso intensivo de tecnologia importada, pôde este prescindir da utilização da mão de obra de vastas parcelas da população integrante das classes não proprietárias.

FLEURY⁹⁶ (2004) informa que *“enquanto a riqueza produzida no país, medida pelo PIB, multiplicou-se 110 vezes de 1901 a 2000, a desigualdade, medida pelo índice de Gini, teve uma ligeira alta desde que começou a ser medida, sendo de 0,5 em 1960 e elevando-se para 0,59 em 1999”*, e ilustra sua argumentação com dados de renda e propriedade fundiária: *“esse padrão de crescimento sem inclusão levou a uma enorme concentração de renda, sendo que, em 2001, enquanto os 50% mais pobres se apropriavam de apenas 14,3% da renda nacional, o 1% mais rico apropriava-se de 13,3% do total dos rendimentos. A concentração da terra é ainda pior, já que, do total de imóveis rurais cadastrados, apenas 1,6% detinha, em 1998, 52,9% da área total destinada à agropecuária”*.

Durante todo este tempo, e até recentemente, questões sociais e reivindicações de trabalhadores foram tratadas como *“caso de polícia”* e afronta à ordem.

Da mesma, forma, sem desconsiderar as impressionantes transformações sociais e o aceleradíssimo ritmo de crescimento da oferta de educação ocorrido a partir dos anos 30, há que se registrar, porém, que a sociedade brasileira carregava e ainda carrega as marcas de sua gênese colonial calcada no complexo formado por latifúndio, domínio senhorial, mão-de-obra escrava e empresa capitalista associada-dependente.

Entre estas marcas estão o elitismo e o autoritarismo que perpassam os modos de pensar e as relações sociais, e o patrimonialismo e clientelismo em relação aos bens e serviços públicos.

Tais marcas se fazem perceber não apenas no comportamento das elites e no exercício de administração da máquina pública, onde foram a regra. Também se fazem notar nas formas de articulação dos movimentos sociais, e o que é de extrema relevância para o caso da educação, no próprio desempenho profissional dos servidores públicos da educação, que em suas práticas cotidianas, também tendem a reproduzir uma relação em que os usuários da escola (os alunos e seus pais) são antes representados como beneficiários da boa vontade pública do que percebidos como cidadãos titulares de direitos.

⁹⁶ FLEURY, Sônia. *Brasil; uma agenda de reformas*. Revista de Administração Pública 38(6). Rio de Janeiro. 2004

Tudo isto fez que, por longo tempo, também não sentisse como necessária a organização de um sistema público de educação que tivesse por objetivo o provimento de oferta universal daquele nível de ensino denominado primário, básico ou fundamental, que nas sociedades “modernas” foi assumido pelo estado como expressão da igualdade de direitos e como condição de manutenção da ordem democrática.

No Brasil, a regulamentação de uma “organização da educação nacional” e o provimento de serviços públicos de educação ocorreram tardiamente, tendo-se iniciado na década de 30 do século passado.

De 1931 a 1946, tem-se o primeiro e longo ciclo de organização da educação nacional. Expressão do caráter elitista da sociedade brasileira, quer no que respeita à legislação da educação, quer relativamente à criação de instituições públicas de ensino, aqui se começou de cima pra baixo. Primeiro foram regulamentados o ensino superior e médio (então chamado de secundário) e criadas faculdades, universidades e colégios. Em seguida foi regulamentado o ensino secundário profissionalizante (ensino industrial, comercial e agrícola) e somente em 1946 são regulamentados o ensino normal e o ensino primário.

Em mais um traço elitista, os cursos secundários profissionalizantes não permitiam livre acesso ao ensino superior. Seus egressos somente podiam se candidatar a alguns poucos cursos da mesma área de sua formação secundária.

Somente em 1961 teremos uma lei sistêmica, que aborda todos os níveis e aspectos da organização da educação nacional, a Lei 4.024 de 1961, primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A mesma tramitou 13 anos no Congresso, ensejando dois momentos de polarização política-ideológica. O primeiro em torno da oposição centralização/descentralização. O segundo em torno de expansão da escola pública *versus* recursos para a escola particular.

Em 1971, nova lei amplia a obrigatoriedade do anterior *ensino primário* de quatro anos, para os oitos anos do nível de ensino agora denominado 1º grau, destinado à população de 7 a 14 anos. Em que pese a disposição legal, chegar-se-á aos anos 80 e 90, respectivamente, com apenas 81,1% e 91,6% desta população atendida.

ROMANELLI⁹⁷ (1978), em estudo que se tornou clássico na história da educação brasileira, analisa a evolução da organização e oferta de educação no Brasil como um caso de “*inadequação entre o sistema educacional, de um lado, e a expansão econômica e as mudanças sócio-culturais por que passava a sociedade brasileira, de outro*”.

XAVIER (1990)⁹⁸, em estudo mais recente, demonstra como aquela aparente inadequação representa antes a expressão orgânica de um modelo peculiar de desenvolvimento capitalista.

O mesmo pode se dizer das relações entre democracia e desenvolvimento econômico. No caso do desenvolvimento capitalista das sociedades latino-americanas, que nunca necessitou organicamente da inclusão da massa trabalhadora, com dolorosa frequência encontramos exemplos de ciclos de desenvolvimento associados a regimes políticos autoritários.

Indo, pois, ao cerne da questão, que é a construção, de uma sociedade plural e democrática e de um sistema educacional inclusivo, universalista no acesso, na qualidade e na busca da equidade social, podemos afirmar que passados quase 500 anos de formação social, chegamos ao início da década de 90 do século passado sem que tivéssemos ainda rompido o círculo de reprodução da exclusão e da desigualdade. Sequer tínhamos garantido acesso escolar a todos os brasileiros que por definição legal deviam estar cursando o nível de ensino obrigatório.

As mesmas tabelas apresentadas acima, que mostram a magnitude de nosso avanço em 70 anos, nos informam que chegamos à década de 70 com um déficit de atendimento escolar de um para cada três pessoas de 7 a 14 anos. Nos anos 80 ainda foi de 20%, e no início dos 90 de quase 10% o déficit de atendimento desta faixa cuja escolarização foi definida como obrigatória desde 1971.

Além disso, tínhamos, e temos ainda, em nosso cenário educacional, grandes limitações na oferta de vagas às crianças em idade pré-escolar, baixos padrões de remuneração de professores, - o que indicativo da pouca importância relativa desta prática social – e profundas marcas das clivagens sócio-econômicas, raciais e regionais que perpassam a sociedade brasileira.

⁹⁷ ROMANELLI, Otaíza. *História da Educação no Brasil*. Petrópolis. Vozes. 1978 (1ª. Edição);

⁹⁸ XAVIER, Maria Elisabeth Sampaio Prado. **Capitalismo e Escola no Brasil ; a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961)**. Papirus. Campinas. 1990.

Pobres e ricos, nordestinos e sulinos, negros e brancos, têm diferente probabilidade de acesso aos serviços educacionais e, quando os acessam, não são iguais nem a quantidade nem a qualidade dos insumos educacionais providos, e, muito menos, os resultados conseguidos.

A definitiva transformação deste quadro foi o que esperamos e pelo que lutamos, todos os que participamos dos debates e mobilizações em defesa da educação na Constituição de 1988, bem como de muitos que, desde então, atuamos social e profissionalmente em associações, ONGs, sindicatos, escolas e salas de aula, em pesquisas, em conselhos de representação social e/ou na elaboração e gestão de políticas públicas.

A segunda metade dos anos 90 constituiu-se num momento de vitória da sociedade brasileira sobre a exclusão escolar, no sentido da garantia de acesso à escola para todas as crianças e jovens de 7 a 14 anos de idade. Contudo, mesmo nos estreitos limites de uma meta de provimento de Ensino Fundamental, isto é pouco. A garantia do acesso à escola ainda não representa permanência durante os oito anos mínimos de escolaridade e a melhoria das taxas de rendimento e fluxo, ao invés de ganhos de aprendizagem, indicam, antes, sua deterioração, negando-se aos alunos um direito anterior, que provê o sentido e a razão da existência da escola, que é **o direito de aprender**.

No tocante à equidade, vemos que, aqui também, mais uma vez, são as populações e grupos sociais mais frágeis os mais atingidos por esta situação que interpela nosso senso de responsabilidade no sentido de lançarmos um olhar mais reflexivo, certamente mais exigente, contudo, mais afirmativo, sobre o que e o quanto conseguimos avançar desde a Constituição de 1988 até aqui.

6.3.2 Escolarização sem aprendizagem. Até quando?

Na trajetória de lento desenvolvimento de um “sistema” público de ensino, chegamos, na década de 90, a resolver, do lado da oferta⁹⁹, o problema do acesso universal ao Ensino

⁹⁹ Há vagas, mas isto ainda não garante o acesso para um pequeno grupo em extrema situação de pobreza, nem tampouco a permanência e o sucesso, para os demais.

Fundamental de oito anos. Também estamos muito próximos de chegar à oferta universal de pré-escola (4 a 6 anos) e de Ensino Médio (15 a 17 anos)¹⁰⁰.

Vemos também que pela primeira vez, nos quatro ciclos de desenvolvimento de organização normativa e de expansão da oferta educacional, este último foi o primeiro em que tais conquistas se deveram, em maior parte, à expressão de uma vontade política condensada num quadro de respeito às regras da ordem democrática.

Com efeito, se fazemos uma retrospectiva dos quatro ciclos de desenvolvimento do sistema de educação brasileiro, que foram o ciclo Campos-Capanema (1931-32 e 1941-1946), o ciclo da primeira LDB (1948-51 e 1956-1961), o ciclo da Reforma do Ensino de 1º. Grau e 2º. Graus (Lei 5.692/71) e o ciclo da Constituição/LDB/FUNDEF (1988-1996), e observamos de que maneira estes estavam articulados aos fatores do cenário macroeconômico e do ambiente político, veremos que nos três anteriores, o desenvolvimento educacional veio a reboque de ciclos de crescimento econômico capitaneados pelo Estado, que nestas ocasiões detinha alta capacidade de financiamento público¹⁰¹, sendo que em dois deles, as disposições normativas foram “outorgadas” por regimes políticos autoritários e centralizadores.

As conquistas educacionais da sociedade brasileira da década de 80 e 90, diferentemente, aconteceram num cenário de estagnação do crescimento econômico, endividamento e perda da competitividade externa, hiperinflação e decrescente capacidade de financiamento público.

O que é relevante de observar é que mesmo neste cenário conseguiu-se afirmar o **direito à educação** e elevar significativamente os percentuais de recursos vinculados ao seu financiamento. Formulou-se uma lei sistêmica da educação, a nova LDB, que mesmo frustrando algumas expectativas ou dando margem à desconfiança de setores progressistas, trouxe importantes avanços no sentido de uma concepção mais democrática e flexível das práticas pedagógicas e da gestão educacional. Outra lei, do FUNDEF, operacionalizou o mais efetivo mecanismo de equidade já existente na educação pública brasileira, incrementou a capacidade de

¹⁰⁰ Conforme dados da PNAD 2004, a taxa de frequência à escola neste ano já era 70,5% para a faixa etária de 4 a 6 anos, de 97,1% para 7 a 14 anos e de 81,9% para 15 a 17 anos.

¹⁰¹ Mesmo e sobretudo quando esta capacidade não estava comprometida com responsabilidade fiscal.

planejamento e o controle social sobre os sistemas municipais e estaduais de ensino e possibilitou efetivos avanços na valorização do professor.

Há pontos polêmicos e confusões no texto da LDB. Há lacunas na lei do FUNDEF. Há, sobretudo, ainda, a conhecida distância entre os “*valores proclamados*” e o “*Brasil legal*”, de um lado, e os “*valores reais*” efetivos no “*Brasil real*”, de outro lado. Mas não podemos desconsiderar que avançamos muito, e ainda, que aquilo que conquistamos não se deveu a um cenário especialmente favorável de crescimento econômico baseado em surtos de industrialização e urbanização ou a um momento particularmente feliz de disponibilidade orçamentária. Deveu-se, sobretudo, à afirmação e operacionalização de uma vontade política da sociedade brasileira, resultante das pressões, dissensos e consensos que fomos capazes de articular neste que é o momento mais avançado (ainda que incipiente) de nosso aprendizado democrático.

É preciso realçar bem este caráter politicamente diferenciado dos avanços conquistados neste derradeiro ciclo de organização de um sistema nacional de educação pública e de universalização do acesso ao Ensino Fundamental.

Ao passarmos, em seguida, a um exame mais detalhado dos aspectos que neste processo demonstram nossa fragilidade e representam grave ameaça à conquista da escola pública universal, equitativa e de qualidade, é importante termos presente que nos encontramos igualmente diante de uma oportunidade inédita, que justamente faz apelo à nossa responsabilidade e à nossa capacidade de pactuar e afirmar uma vontade política nacional comprometida com a construção da mesma, e por extensão, com a consolidação da ordem democrática.

Os movimentos organizados e os indivíduos que no contexto da redemocratização afirmavam o direito à educação e defendiam a escola pública tinham diante de si a certeza e a alegria de estarem, “depois de tudo”, iniciando uma nova e diferente página na história de seu País e da educação de seu povo.

Tudo isto imaginávamos ser possível por meio da inclusão destes princípios na nova Constituição, pelos novos mecanismos com que se poderia pressionar o Estado para cumpri-los, e

sobretudo, pela força com que, criamos (ou precisávamos crer), a sociedade, cada dia mais consciente e organizada, fazia esta pressão.

Havia compromisso, havia generosidade, havia idealismo. E havia também, voluntarismo, ingenuidade, dogmatismo, inexperiência, pouca consideração pela complexidade inerente à administração da coisa pública, descrença e intolerância diante das efetivas limitações orçamentárias.

Parafraseando uma canção contemporânea, queríamos “*tudo ao mesmo tempo agora*”, que é uma forma de evocar a utopia da satisfação plena e imediata. Sucede, porém, que na utopia não mais teríamos necessitado da política, nem de políticas públicas.

Todavia outro foi o contexto com que nos deparamos. Às demandas sociais por educação somavam-se as de saúde, moradia, emprego, segurança. Quanto maior contabilizávamos a dívida social, mais se nos mostrava evidente a reduzida capacidade (e vontade) do Estado em atendê-las.

A agenda das políticas educacionais ganha rapidamente novos pontos de pauta e um novo vocabulário, ou talvez, novos tons e novos acentos.

Entre os operadores de velhas e novas pautas da agenda das políticas educacionais havia acordo em quase todos os pontos do diagnóstico e em muitos pontos da enunciação de propostas. Concordavam na necessidade de ampliar a oferta, concordavam na necessidade de estimular a participação, concordavam com a necessidade de reforma dos currículos formalistas e descolados da realidade, concordavam com a desburocratização e a flexibilização de exigências cartoriais, concordavam com a descentralização administrativa e com a “democratização” da gestão dos serviços.

Onde estavam então as diferenças que colocaram uns em oposição aos outros? Nas premissas? Nos modos? Nos motivos inconfessos ou supostos? Como identificar o real e o imaginário na mútua desconfiança?

No novo cenário os movimentos sociais pela educação já raramente “saíam às ruas” para pressionar os governos por educação e o modelo de oferta comunitária de educação, usado

(e abusado) com Creches e Pré-escolas numa primeira fase, entra em colapso nos últimos anos. As burocracias governamentais tornam-se menos permeáveis e as razões burocráticas mais eloqüentes. Mas também os sindicatos de professores se “burocratizaram”, voltaram-se para as questões internas e para o jogo partidário e perderam em capacidade de mobilização e apoio para suas bandeiras.

6.3.2.1 A (ir)responsabilidade do Estado

Professores e militantes da educação passaram a ver nos (ou por trás dos) programas e ações de governo, estratégias para redução do financiamento público à educação pública. Desconfiam de que por trás da busca de eficiência estaria a negligência com a qualidade, a indiferença com a escola, o desrespeito e a desvalorização do servidor público. Nos convites à participação viam-se manobras autoritárias, tentativas de cooptação e de legitimação. Em que medida estavam certos?

Não há como desviar a verdade. Muitos governos municipais, estaduais e o federal, ao procederem de forma mais ou menos leviana, precisamente na dimensão substantiva e determinante do financiamento, deram fortes motivos para desconfiança.

Forçoso é lembrar que por ocasião da Emenda Constitucional 14/96 que criou o FUNDEF, o governo federal, sutilmente, aproveitou a ocasião para “constitucionalizar” tanto seu descumprimento sistemático do art. 60 ADCT, como também a redução de suas responsabilidades financeiras com a Educação Básica.

O art. 60 ADCT, originalmente, dispunha que num prazo de dez anos “*o Poder Público desenvolverá esforços (...) com a aplicação de pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental*”.

A nova redação passará a dispor que “*Nos dez primeiros anos (...) os Estados e Municípios destinarão não menos de sessenta por cento*” dos mesmos recursos “*à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo da assegurar a universalização de*

seu atendimento e a remuneração condigna do magistério” enquanto que relativamente à União, a emenda dispõe que esta “*aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (...) nunca menos que o equivalente a trinta por cento*” dos recursos já mencionados.

É certo que a emenda propõe que a “*União complementar os recursos dos Fundos*” formados pelos 60% dos principais impostos de cada estado e seus respectivos municípios “*sempre que, em cada Estado (...) seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente*”. Acrescente-se que esta foi a principal base de credenciamento da União para diminuir as resistências junto a governos estaduais e municipais que pelas novas regras perdiam recursos para outras redes de seu estado.

Ora, justamente em relação a este aspecto, em todo o tempo de vigência do FUNDEF a União protagonizou um dos mais lamentáveis exemplos de conduta, que foi o recurso sistemático à definição de um valor aluno anual que desconsiderava a fórmula de cálculo prevista em lei, tomando em conta unicamente o que convinha às metas de rigor fiscal da área econômica do governo. Se havia (e cremos que os havia) limites reais ao cumprimento da Lei, que fossem discutidos publicamente e pactuadas novas e mais realistas disposições legais. Ao contrário, optou-se pelo tipo de atitude que deixa nos demais sujeitos do compromisso a impressão de que foram logrados por um “parceiro” mais esperto. Esta, se aparenta vantagens imediatas, terá, a seu débito, um terrível custo em relação ao mais preciso bem da ordem democrática, que é a credibilidade dos contratantes. Esta, minada no caso do FUNDEF, constitui-se hoje no maior empecilho à pactuação da nova proposta de FUNDEB.

Do lado dos estados e municípios, é fato também que não poucos gestores viram na abertura de novas vagas de Ensino Fundamental apenas um stratagema para ampliar suas receitas. Pior ainda, em alguns casos, sequer houve efetiva criação de novas vagas, mas a ação predatória e fraudulenta de declarar vagas inexistentes para com isto se elevar o coeficiente de distribuição dos recursos do FUNDEF, lesando-se assim todas as outras redes públicas de seus respectivos estados.

Há mais. No que diz respeito à valorização dos professores, segundo eixo estruturante do FUNDEF, não prosperou a idéia de elaboração de novos ou revisão dos antigos planos de

carreira. O recurso a contratos temporários para suprir carências estruturais e não apenas residuais de professores tornou-se uma política permanente. A permissão para a utilização, nos primeiros cinco anos da lei, de parte dos recursos mínimos destinados à remuneração dos professores, para financiar programas de formação/habilitação de professores, fornece a ocasião para uma conjunção de interesses que raramente levaram em conta a qualidade da formação: prefeitos confortáveis de estarem agradando os professores, professores felizes pela oportunidade de conseguir um diploma rápido e universidades (inclusive públicas) oferecendo cursos de baixo custo, de duração e conteúdos aligeirados.

Relativamente às políticas de regularização do fluxo escolar (ciclo, promoção automática) e correção da distorção idade-série (classes de aceleração), a constatação do desperdício de recursos causado pela retenção dos alunos associou-se a bem fundadas ponderações psico-pedagógicas, relativas ao caráter socialmente perverso e pedagogicamente ineficaz da reprovação e da repetência, gerando massivos programas de organização do ensino em ciclos, no interior dos quais se dava a promoção automática, e em classes de aceleração, onde alunos com três anos e mais de atraso, supostamente, realizavam, no período de uma ano, as atividades curriculares equivalentes a pelo menos duas séries.

Houve significativa melhoria do fluxo e redução da distorção idade série. Houve severa deterioração do rendimento acadêmico e comprometimento da inteligibilidade na relação entre série e estágio de desenvolvimento das competências dos alunos. Em todas as séries do Ensino Fundamental podemos encontrar alunos nos mais diversos estágios de desenvolvimento de habilidades e competências, o que compromete seriamente a organização do trabalho docente.

O quadriênio 2001-2004, período de novo mandato dos governos municipais, será de consolidação ou de estagnação dos resultados das políticas educacionais desenhadas e implementadas na segunda metade da década anterior.

Dessa forma, ao tempo em que se constituiu na oportunidade de confirmação de suas virtudes, trouxe também a explicitação de seus limites e equívocos e a emergência de problemas que sequer haviam sido tratados. Problemas que passaram ignorados, ou apenas foram enunciados pelos especialistas e formuladores de políticas educacionais.

Neste contexto, o Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei 10.172 de 2001, representou uma atualização e uma proposta de aprofundamento dos avanços realizados até então. Este, contudo, publicado no sétimo e penúltimo ano de um governo que perdia credibilidade, e marcado por vetos presidenciais a todos os seus dispositivos financeiros, ficou destituído de capacidade para induzir os sistemas estaduais e municipais a quaisquer medidas mais efetivas¹⁰² no sentido da operacionalização de suas propostas.

Este foi o caso do fortalecimento da capacidade de gestão dos órgãos municipais de educação¹⁰³ e da estruturação de uma carreira para o magistério¹⁰⁴. Assim foi também com a formação de gestores escolares¹⁰⁵ e com a utilização de resultados de avaliação de aprendizagem pelos gestores de sistemas municipais¹⁰⁶. Todos estes objetivos integraram as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001. É certo que avançaram timidamente, mas foram, pelo menos, enunciados.

Quanto às políticas de alfabetização de crianças na idade certa, não foram sequer enunciadas como objeto específico de política educacional¹⁰⁷, salvo por uma menção, na Meta 22 do Ensino Fundamental de que estados e municípios “*mantenham programas de formação continuada de professores alfabetizadores*”.

Muito embora conste da Meta 26 do Ensino Fundamental “*assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos*”, o enunciado que a segue reduz sua estratégia à “*implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvidos*”.

¹⁰² É indicativa desta situação a proporção de sistemas que sequer elaboraram seus respectivos planos estaduais e municipais de educação.

¹⁰³ Ver a este propósito, as Metas de número 19, 20, 21, 24, 25, 30, 31, 32 do Capítulo *Financiamento e Gestão*, do Plano Nacional de Educação – PNE, instituído pela Lei 10.172/01.

¹⁰⁴ Metas de número 01, 02, 07, do Capítulo *Magistério da Educação Básica*.

¹⁰⁵ Metas 27, 34, 35 e 36 do Capítulo *Financiamento e Gestão*

¹⁰⁶ Metas de número 26 do Capítulo *Ensino Fundamental* e 38, 39 e 40 do Capítulo *Financiamento e Gestão*.

¹⁰⁷ A este respeito, é oportuno mencionar a realização do Seminário **O Poder Legislativo e a Alfabetização Infantil: os novos caminhos** ocasião em que a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados apresentou e divulgou a publicação do relatório final do grupo de trabalho que criou para tratar desta problemática. Entre os muitos aspectos interessantes deste documento, destaco, a propósito, a notícia que traz de como a alfabetização das crianças constituiu-se, na década de 90, em política nacional de educação em países como a França, a Inglaterra e os Estados Unidos.

Ora, é impossível chegarmos a melhorar o desempenho dos alunos na quarta série, simplesmente por meio de monitoramento, se antes não lhes for garantido que aprendam as competências iniciais da leitura e da escrita no período inicial de escolarização que vai do seis aos oito anos.

Ainda que estes sejam desafios para os quais se necessita de políticas educacionais de abrangência nacional, gestadas na colaboração federativa dos níveis federal, estadual e municipal de governo da Nação, ou os mesmos serão superados por meio da elevação das competências técnicas e do fortalecimento do compromisso político dos gestores municipais da educação, ou talvez não o sejam de nenhum modo.

6.3.2.2 A (o)missão dos professores.

Do outro lado da arena, gestores públicos da área de administração e de educação passaram a ver e declarar nas atitudes cotidianas de profissionais do magistério, em sua resistência a processos de avaliação de desempenho, em sua desconfiança de avaliações padronizadas de aprendizagem e, sobretudo, nos seus movimentos de reivindicação, reiterados sinais de corporativismo. Até onde estão errados?

Forçoso é reconhecer que os sindicatos da categoria derivam das lutas por reposição salarial quase toda sua força motriz; que, não raras vezes, incorporaram em suas reivindicações, dispositivos que significavam redução da carga de trabalho e distância da sala de aula; que têm sido coniventes com programas de formação de baixa qualidade e com a contabilização de gastos previdenciários como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os professores não reagiram com o mesmo vigor na defesa da responsabilidade pedagógica por ocasião da instalação da promoção automática e das classes de aceleração e quando criticam estas políticas tendem ao saudosismo de um passado em que reprovação era a arma do autoritarismo em sala de aula e tinha por efeito a manutenção do elitismo educacional.

Em suma, escolas e professores foram destituídos e também se auto-destituíram da responsabilidade pela aprendizagem dos alunos.

As eleições para diretores escolares, sem dúvida opção melhor que o rateio político-eleitoral ou clientelista de cargos, vem apresentando severas limitações de suas promessas de democratização da gestão escolar e revelam problemas de ordem estrutural. Imaginava-se que com as eleições haveria uma imediata renovação das lideranças. Vimos que o gosto do eleitor é conservador, ou, no mínimo cauteloso.

Esperávamos debates/preitos “eleitorais” que fossem expressão da pluralidade de visões e de propostas orgânicas e representativas de coletivos de professores/funcionários/alunos/pais. Há pouca variedade e pouca possibilidade real de variação do que venha a ser a missão e objetivos de uma escola e dos meios e estratégias para conquistá-los. As escolhas foram focadas, inevitavelmente, nos atributos pessoais dos líderes.

Imaginava-se a possibilidade de um debate de idéias. Os períodos pós-eleitorais mostraram ora, retaliação dos vencedores sobre vencidos, ora, boicote dos vencidos à administração dos vencedores.

Esperava-se respeito às regras e campanhas éticas. Tivemos manobras eleitoreiras, compra de votos e finalmente captura das campanhas eleitorais das escolas pelas forças político-partidárias atuantes nos sistemas políticos locais ou pelos pactos corporativos do tipo “*vote em mim e trabalhe menos*”.

Havemos de continuar buscando caminhos de incremento da democracia na escola. Mas não podemos escapar do exame rigoroso em relação à dúvida se a escola, sendo um microcosmo social que requer alto nível de consenso para ser efetivo na realidade em que pretende intervir, comporta a democracia como conflito e embate eleitoral entre diferentes projetos de gestão/poder.

Talvez tenhamos que nos perguntar seriamente se é para esta face da democracia que a escola precisa direcionar seus melhores esforços. Talvez nos equivoquemos ao imaginar que, simplesmente transpondo para o ambiente escolar o modelo vigente de escolha dos mandatários, fazemos a melhor educação política da comunidade escolar e re-educamos a política para a devolvermos, depurada em “boa política”, à sociedade, ampliando assim a missão da escola, agora também pedagoga da prática social.

No nível curricular foi realizada uma importante crítica das premissas autoritárias, elitistas e preconceituosas que jaziam subliminares à produção de material didático e à própria abordagem pedagógica. Neste respeitável esforço de crítica e re-invenção da pedagogia, uma das áreas mais pulsantes (no sentido do envolvimento dos profissionais) e relevantes (no sentido de seus impactos sociais) é a das concepções e práticas pedagógicas sobre alfabetização e letramento.

Superando uma secular cultura de iniciação ao letramento como memorização das correspondências entre sons e sinais gráfico, demonstrou-se a complexidade e a base sociocultural e afetiva das operações cognitivas envolvidas neste processo, bem como mostrou-se o infundado de preconceitos lingüísticos (que não são mais do que a expressão de seculares preconceitos sociais) e o ônus que estes “secularmente” acarretaram à escolarização dos pobres. Entre outras verdades, este trabalho de crítica e reconstrução consolidou o consenso de que não faz sentido esperar que todas as crianças apresentem o mesmo tipo de *performance* na aquisição das chaves e usos da lecto-escrita, na mesma idade e na mesma seqüência. Logo, o absurdo de situações nada raras até então, de se fazer que muitas crianças repetissem algumas vezes a *classe de alfabetização*, que se tornou assim num vestibulo(ar) ou obstáculo intransponível à escolarização de muitas crianças entre as mais carentes.

A tradução destas noções em práticas docentes consistentes e eficazes, contudo, não foi tão bem sucedida quanto sua produção teórica. Professores ficaram a meio caminho entre sua anterior cultura pedagógica e seus preconceitos sócio-culturais, as condições de trabalho (tempo e recursos) fortemente desencorajadoras de esforços para consolidar inovações e sua própria insegurança em relação aos fundamentos teóricos e desdobramentos operacionais das novas abordagens.

À combinação destes fatores intra-escolares e didático-pedagógicos com a crítica dos deletérios efeitos sociais e psicológicos da reprovação e da repetência como experiência de fracasso escolar, veio se associar o cálculo financeiro do custo da retenção dos alunos por mais dois ou três anos, motivo ou motor para as políticas de ciclo e aceleração. O resultado, já descrito aqui como dissolução das referências temporais entre idade/série/objetivos de aprendizagem, sobre as quais o professor organizava seu trabalho, tem sua expressão mais dolorosa no

percentual de alunos que chegam analfabetos ao final de quatro anos de experiência escolar, sem que nenhum dos professores das séries cursadas se sinta diretamente responsável por isto.

Possivelmente por seu sentimento de impotência diante de tal situação, professores recorrem à sociologia barata que recorre à suposta “carência” dos alunos para explicar o inexplicável. Inseguros, vão para a defensiva, passando a endossar, sem maiores exames, a resistência a quaisquer iniciativas de avaliação de desempenho docente, principalmente se esta fizer alguma referência à avaliação do rendimento acadêmico de seus alunos.

Ora, nem por isso, esta deixa de ser o chão sobre que a sociedade avaliou e segue avaliando o trabalho da escola, o qual não é, em sua essência, outra coisa, que o resultado, expresso em termos de aprendizagem, do trabalho do professor com seus alunos. Recusar-se a pensá-la em termos operacionais apenas os coloca em posição de maior fragilidade perante a sociedade que espera e necessita de seu bom desempenho.

5.3.2.3 O(s) logro(s) da aprendizagem.

Chegamos assim ao tema avaliação educacional¹⁰⁸. No período que analisamos aqui, além do SAEB, foram criados e fortalecidos sistemas estaduais de avaliação de rendimento acadêmico dos alunos, ampliou-se a abrangência destas avaliações para as redes municipais e consolidou-se a consistência histórica dos seus resultados.

E será precisamente destas avaliações que nos chegará o sinal que nos convoca a perguntar o que é mesmo que fizemos. Onde é que logramos sucesso e onde é que eventualmente estaríamos sendo logrados, ou mais honestamente, nos iludindo?

Um espectro paira sobre o céu límpido das melhorias educacionais-pedagógicas e do recém inaugurado protagonismo municipal na gestão da educação: os resultados de aprendizagem dos estudantes brasileiros nos exames de 1997, 1999 e 2001, medidos pelo Sistema de Avaliação

¹⁰⁸ Distinta nos objetivos e na abordagem metodológica da avaliação pedagógica, conduzida pelo professor como um dos momentos do processo pedagógico, que pode e deve levar em consideração muitas dimensões presentes na relação pedagógica intersubjetiva que se estabelece entre professor, o aluno e a turma no transcurso do ano.

da Educação Básica – SAEB, indicavam decréscimo global¹⁰⁹, combinando-se este com o agravamento das desigualdades regionais entre Norte-Nordeste e Sul-Sudeste.

Tal situação mostra-se tanto mais preocupante quando se considera que os resultados da avaliação de 1995, que são os primeiros e melhores da série histórica do SAEB, já se situavam, em todas as séries examinadas, muito abaixo do desempenho esperado.

De maneira sucinta, estes resultados significavam que em 2001, 59% dos alunos que estavam em vias de concluir processo de escolarização de pelo menos quatro anos se situavam nos estágios *crítico* e *muito crítico* de desempenho em língua portuguesa, o que significa que não sabiam ler ou apenas dominavam os rudimentos da leitura.

Tomando-se isoladamente o conjunto das redes municipais do País, este percentual foi de 64,8%. Na região Nordeste a dimensão desta tragédia chegou a 75,2%. Nas redes municipais da região Nordeste e do estado do Ceará superou os 80%.

Repetindo: entre as crianças matriculadas em 2001 na 4ª série do Ensino Fundamental das redes municipais do Brasil, da região Nordeste e do estado do Ceará, aproximadamente 64,8%, no primeiro caso e 80%, no segundo e terceiro casos, situavam-se nos estágios descritos pelos especialistas do SAEB como “*não desenvolveram habilidades de leitura*” ou “*lêem de forma truncada, apenas frases simples*”.

Mesmo que se leve em conta as discordâncias sobre o grau de adequação metodológica dos exames de avaliação de desempenho realizados pelo SAEB e mesmo que haja quem questione a validade em si de quaisquer medidas padronizadas de avaliação de aprendizagem de alunos, os relatos da experiência cotidiana dos professores ao longo de todos estes anos, atestam esta realidade.

Ou seja, o intenso processo de municipalização ocorrido neste período estaria a indicar, ao menos para a região Nordeste, perda acentuada de qualidade, e o que é ainda mais grave, por sob o plano mais superficial, em que se constatava o grande feito da universalização do acesso e da melhoria das taxas de aprovação, reprovação, abandono e distorção, revelava-se o

¹⁰⁹ Os resultados de 2003 apresentam leve tendência de recuperação. Havemos que considerar, contudo, que no ritmo apontado por esta tendência, somente em 2007 estaremos próximos dos resultados conseguidos em 1995.

aprofundamento dos efeitos de um tipo ainda mais perverso de exclusão e negação de direitos: há escola para todos, mas não se verifica na escola a prática e os resultados que dão sentido a sua existência, isto é, a **aprendizagem**.

Com efeito, ao analisarmos a série de resultados do SAEB, que no Ceará é confirmada pelo SPAECE, vemos com preocupação o quanto os resultados pioraram de 1995 a 2001, e mesmo quando projetamos para o futuro a tendência de melhoria verificada em 2003, estimamos que apenas em 2009, estaremos retomando os patamares de 1995, que de resto já estavam abaixo do esperado.

7 REFLETIR E APRENDER COM A EXPERIÊNCIA: EM BUSCA DE COMPETÊNCIA E CREDIBILIDADE PARA A GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO

“É coisa óbvia que haja carência das áreas municipais, mas é óbvio também que, tendo de enfrentar suas dificuldades, elas as superarão e só as enfrentando aprenderão a marchar”.(Paulo Freire - *A educação na cidade*)

Demos nossa (em todos os sentidos, parcial) explicação do que ocorreu¹¹⁰.

Como então podemos reverter verdadeira e definitivamente esta situação no menor prazo possível, de modo a não permitir que a mesma implique no comprometimento irrecuperável do futuro de algumas gerações de crianças que passam pelos bancos de nossas escolas públicas? Como podemos aproveitar o que foi construído até aqui como base para que possamos fazer do nosso próximo passo um avanço real na construção de uma educação pública equitativa e de boa qualidade?

É precisamente nestes aspectos que a gestão municipal de Sobral no período de 2001 a 2004 delineará um movimento que, em certa medida, resultará num processo qualitativamente diferenciado de enfrentamento dos desafios que afrontam nossas melhores expectativas de desenvolvimento econômico, social e político, o qual só é sustentável na medida em que houver maior equidade social no acesso à educação pública de qualidade e maior aprofundamento e ampliação de uma cultura e de uma ordem social e política republicanas e democráticas.

A experiência de gestão educacional com foco na alfabetização universal das crianças, realizada por Sobral nos últimos quatro anos, sofre de todas as limitações estruturais que afetam as políticas públicas em educação no País. Ainda que o momento atual não o indique, sabemos

¹¹⁰ Uma visão crítica do processo de municipalização ocorrido no Brasil e da gestão de Sobral neste contexto pode ser encontrada no artigo ***A política educacional de Sobral no contexto de novos desafios para a Educação brasileira*** de Nora Rut Krawczyk e Hélio da Silveira Reis Júnior, elaborado no âmbito do convênio firmado com o INEP.

que está, tanto quanto qualquer outra, sujeita à descontinuidade. Sabemos que seus objetivos são ainda muito limitados em relação à real dimensão da tarefa, que é garantir aprendizagem de verdade, por pelo menos oito anos, a todas as crianças e jovens brasileiros.

Sabemos que a mesma, até aqui, e sem concessões ao populismo, está centrada na responsabilidade social e no protagonismo operacional da administração municipal e desenvolveu poucos esforços de organização dos coletivos escolares que, em última instância, se atuantes, poderão vir a fornecer a base social de sua sustentabilidade. Cremos que a mesma pode e deve avançar neste rumo. Mas concordamos que isto não deve se dar (nem é necessário que assim o seja) em detrimento do seu foco na aprendizagem dos alunos e de todo esforço que isto representa.

O que sabemos também é que com todas estas limitações, Sobral, na (e pela) prática, busca romper com mitos e equívocos amplamente difundidos e profundamente enraizados.

7.1 Certezas adquiridas

Primeiro a experiência chama a atenção para o fato de que estarão seriamente comprometidos os esforços por melhoria da qualidade do Ensino Fundamental e Médio se continuarmos a descuidar do processo inicial de aprendizagem da leitura e da escrita, o que significa que os gestores educacionais do País, em especial, dos municípios brasileiros, precisam assumir o compromisso com o desenvolvimento das competências básicas de “letramento” até a 4ª série, e das competências específicas de codificação e decodificação da língua, já nas duas primeiras séries do Ensino Fundamental.

Em relação a este objetivo, um importante aspecto da experiência de Sobral tem sido seu posicionamento em relação à “batalha metodológica” em torno de alfabetização e letramento, que resumimos com a seguinte assertiva: profissionais da educação não devem aceitar uma posição de crentes e servos de perspectivas metodológicas A ou B. Teorias, métodos e técnicas são ferramentas que devem estar a serviço dos professores em seus esforços de proverem as melhores oportunidades de aprendizagem aos seus alunos. Neste sentido, a sala de aula é sempre um laboratório aberto à experimentação responsável.

Acrescentaria que neste momento, trata-se antes de nos comprometermos, gestores e professores, com a tarefa de proporcionar aos nossos alunos os maiores níveis possíveis de aprendizagem, partindo-se das reais condições providas pelo contexto em que se dá a ação pedagógica.

Há diferenças importantes entre metodologias, mas até aqui, há, sobretudo, distância entre as condições ideais e as condições reais de sua aplicação didática, entre as quais sobressai a cultura pedagógica da escola, dos professores e dos pais.

Em seguida, cabe ressaltar que os avanços na aprendizagem de leitura e escrita, conquistados nos quatro primeiros anos de uma política de alfabetização, desmontaram no senso comum de gestores, professores e pais, aquela crença de que parte das crianças não aprende como consequência de sua situação de pobreza. Todas as crianças são capazes de aprender. Onde antes 50% dos alunos concludentes da 2ª série não estavam aprendendo, hoje 96% dos alunos de 1ª série aprendem.

Um terceiro aspecto de capital importância trazido pela experiência, é a impressionante redução do abandono. Uma redução de 9,6% para 0,5% de abandono, num universo de dezoito mil alunos, nos fornece uma evidência concreta e estatisticamente significativa para um fenômeno já evidenciado por pesquisas qualitativas, mas raramente verificado na dimensão sistêmica de toda uma rede de 25 mil alunos. Este pode ser assim enunciado: a criança não abandona a escola principalmente porque a família é pobre. A criança abandona a escola quando a escola é pobre, principalmente de aprendizagens significativas e, portanto, de futuro.

Ou, como argumentávamos antes, apresenta-se uma larga margem de atuação da própria escola no sentido de contrapor-se aos fatores sociais dispersivos, que têm levado ao abandono. Este é um aspecto da experiência que merece registro e análise mais detalhada.

Duas considerações ainda relevantes em relação à experiência de gestão municipal da educação em Sobral dizem respeito à anterior discussão em torno de descentralização, eficiência e democratização.

Uma é a de que, a exemplo de tantos outros casos registrados nos anos 90, Sobral vem reafirmando que o município brasileiro é capaz de (e certamente a instância mais apropriada a)

responder ao desafio que historicamente lhe está posto nas mãos, de prover educação fundamental de qualidade a todos os seus cidadãos. Aqui se faz, porém, necessário chamar a atenção para a responsabilidade que têm os Estados e a União quanto ao papel que podem desempenhar no sentido de incrementar a capacidade de gestão municipal e também exercer ou estimular o desenvolvimento de melhores mecanismos de controle social do gasto e da gestão pública municipal da educação.

A outra é de que a racionalidade no uso dos recursos públicos expressa como busca de eficácia e eficiência é, do ponto de vista da construção democrática, inseparável da afirmação do direito à educação.

7.2 Perguntas que desafiam

Um aspecto que a experiência de Sobral traz a exame, diz respeito à busca de superação de impasses que, com frequência, têm colocado gestores de um lado e professores de outro, e que estão relacionadas a questões como a implementação de propostas mais ou menos estruturadas de ação pedagógica¹¹¹, a realização de avaliações externas de aprendizagem, a instituição de mecanismos de remuneração diferenciada e de procedimentos de avaliação de desempenho profissional e premiação¹¹² de professores.

¹¹¹ Com relação à autonomia pedagógica, o que de mais relevante sobressaiu da experiência de Sobral, foram os ocasionais questionamentos de que uma política de alfabetização tão enfaticamente estabelecida, com metodologia baseada em material único para todas as escolas e tão rigorosamente monitorada seria a maior expressão de falta de autonomia pedagógica das escolas.

Em resposta a este questionamento, com certeza procedente, vem sendo colocados os seguintes argumentos: o primeiro é o de que a política de alfabetização, limitando-se às turmas para as quais este objetivo de aprendizagem era imperativo, deixava ampla margem de autonomia pedagógica no restante das séries escolares.

Além disso, mesmo nas metas de alfabetização, houve espaço para que as escolas que manifestaram explicitamente vontade de experimentar outras abordagens metodológicas assim o fizessem. A única condição para isso foi a de que, também neste caso, se soubessem igualmente responsáveis pelos resultados de aprendizagem dos alunos.

O que se percebe ao longo do processo, por ocasião da análise e discussão dos resultados de avaliação com as equipes pedagógicas das escolas, é que o traço comum aos professores bem sucedidos era o de uma atitude de aceitação do método proposto, devidamente temperada com autonomia e criatividade. Os que resistiam ao método, mas não propunham alternativas e os que o seguiam como um receituário rígido, apresentavam os resultados mais sofríveis.

Um outro aspecto importante a ressaltar é que professores de outras séries não só reclamavam de não dispor de material semelhante, nem de serem acompanhados e apoiados com tanto zelo, como tomavam a iniciativa de solicitar os materiais dos colegas e adaptar para suas turmas procedimentos de registros e estratégias pedagógicas desenvolvidas para as classes de alfabetização.

¹¹² A respeito da sistemática de premiação há importantes considerações em relação ao risco de estímulo ao individualismo e de mercantilização da motivação.

Neste ponto a experiência vem mostrando que professores também podem encontrar em avaliações padronizadas de rendimento acadêmico e em propostas bem estruturadas de intervenção pedagógica algo mais que ameaça e demonstração de desrespeito. A depender do que é proposto e de como é implementado, também podem ver nas mesmas, a expressão concreta do compromisso da gestão pública com o serviço que tem o dever de prestar, e nelas encontrar um parâmetro claro para o desenvolvimento de sua atividade profissional e uma oportunidade de aprendizagem coletiva.

Professores são capazes de comprometer-se com maiores níveis de exigência se sentem que, de seu lado, os gestores estão fazendo o máximo para lhes apoiar no seu trabalho cotidiano e para expressar em melhorias salariais o reconhecimento pela relevância de seu trabalho. Professores comprometidos não se incomodam com avaliações de seu desempenho e acham justo que haja mecanismos diferenciadores de remuneração conforme o esforço. Temem, contudo, e com razão, processos de avaliação que deixem de considerar os contextos particulares de suas escolas e que exacerbem o foco nos indivíduos em detrimento dos resultados do grupo. Precisamos avançar neste equilíbrio entre responsabilidade individual e responsabilidade da equipe.

A experiência vem proporcionando também importantes reflexões com relação à gestão escolar, e aqui temos um quinto aspecto para exame. A experiência tem evidenciado que a equipe gestora da escola é a instância mediadora por excelência deste esforço para construção de

A motivação é individual na medida em que o prêmio consiste de considerável valor financeiro, apropriado individualmente por cada professor alfabetizador, pelo diretor e pelo coordenador ou coordenadores pedagógicos de uma escola¹¹². A mediação é coletiva na medida em que, para que professores e gestores façam *jus* ao prêmio, o resultado considerado não é o de cada indivíduo em sua turma, e sim aquele construído coletivamente pelo conjunto das turmas de alfabetização de uma escola.

Portanto, é possível que um professor, individualmente, consiga, em sua turma, o percentual de alunos leitores que foi estipulado como meta e ainda assim não receba o prêmio, caso sua escola tenha ficado abaixo da meta.

Da mesma forma é possível que um professor obtenha um resultado inferior à meta, e mesmo assim faça *jus* ao prêmio, uma vez que sua escola atingiu a meta desejada. Contudo, é definida também uma meta mínima individual para que a escola seja premiada. O resultado insuficiente de uma turma da escola – abaixo deste mínimo estabelecido – pode comprometer o resultado de toda a escola com relação à premiação.

Em suma, o benefício do prêmio é apropriado individualmente, mas a construção do resultado que habilita alguém a recebê-lo é uma construção coletiva da escola.

Num certo sentido, este é um aspecto controvertido, uma vez que sempre haverá algum professor individualmente merecedor de ganhar o prêmio e que pela regra não fará *jus* a tal.

É provável mesmo que este não seja o único aspecto controvertido. Controvertida é a decisão mesma de premiar, e somente o tempo mostrará com clareza os limites de um processo mobilizador baseado na motivação externa pecuniária. Da mesma forma, o tempo vem mostrando os eventuais prejuízos e os significativos benefícios da decisão de premiar.

processos de avaliação que produzam resultados equilibrados e equilibradores. Para isto é fundamental que se lhes garanta o máximo de autonomia administrativa, financeira e pedagógica¹¹³.

Em relação a este ponto a experiência de Sobral, aberta à democracia, mas alerta aos limites da participação e às distorções corporativistas dos processos de eleição de diretores, optou por uma experiência de gestão escolar que combina seleção por critérios técnicos, indicação por critérios gerenciais - em que também é levado em conta o interesse do candidato pela escola, exercício baseado na autonomia ampla e real do diretor - inclusive para definir sua equipe, suporte da Secretaria, formação em serviço com oportunidades de aprendizagem coletiva e desenvolvimento pessoal, e permanência no cargo/função por critérios gerenciais baseados em *accountability*.

Se os três primeiros aspectos aqui apresentados são, em princípio, e talvez só em princípio, matéria de consenso, os dois últimos são, antes, convites à polêmica. Considero demasiada incipiente a reflexão que podemos fazer até aqui em torno do que a experiência tem proposto neste sentido. Seus méritos não são e ainda não podem ser os de quem prova novas certezas. Seus méritos são os de quem resolveu não ficar parado diante das dúvidas, buscando experimentar, com coragem, mas com responsabilidade, novos desenhos e estratégias para o enfrentamento de problemas que têm comprometido a capacidade da escola pública cumprir sua missão de oferecer a melhor educação possível (e suficientemente boa) aos filhos das famílias mais empobrecidas deste País.

¹¹³ Parte-se da crença de que devem ser eliminadas todas as mediações que permitam ao integrante da equipe escolar acreditar que a manutenção de seu cargo e sua permanência naquele posto depende mais de possíveis favorecimentos de instâncias políticas ou burocráticas e menos da forma como colabora com o trabalho da equipe escolar para o bom andamento do clima organizacional e dos processos e resultados pedagógicos.

Se o diretor é visto como o líder e também como a maior instância de responsabilidade em relação aos processos e resultados em curso na escola, não convém permitir que sua autoridade seja solapada pela intervenção arbitrária de uma instância externa ao que se passa em seu âmbito de trabalho. Esta perspectiva pode deixar a impressão de que os diretores foram erigidos em pequenos déspotas de suas comunidades escolares. Nada impede que um ou outro tenha adotado momentaneamente esta modalidade. Contudo, o que a grande maioria destes mesmos gestores tem afirmado, é que a experiência os mostrou que somente através do exercício de uma liderança firme, porém dialógica e fortalecedora das iniciativas dos demais membros da equipe, as escolas encetam trajetórias sustentáveis de melhoria substantiva de seu clima organizacional, de seus processos e resultados, os quais são em última instância expressão da melhoria sistêmica do clima organizacional da escola.

7.3 Para concluir...

...cumpre lembrar que as estimativas de evolução demográfica¹¹⁴ para os próximos dez anos estão a indicar uma situação muito próxima do atendimento universal da população de 4 a 17 anos, combinada à estabilização e mesmo redução da demanda nesta faixa, o que configura a oportunidade, nunca dada antes, de podermos aprofundar nossos esforços na busca por qualidade dos insumos disponibilizados ao processo de aprendizagem e qualidade dos resultados de aprendizagem conseguidos.

Neste sentido, é preciso que, guiados pelo compromisso real e esclarecido com a democratização do acesso a educação de boa qualidade, que pode se explicitar e se qualificar num debate amplo, plural e sincero, possamos romper com atitudes que vêm minando nossa capacidade de voltar a sonhar e trabalhar nesta direção.

São exemplo destas atitudes os posicionamentos do governo federal que sinalizam para a omissão da União no financiamento da Educação Básica, o risco de atuação irresponsável de estados e municípios na competição por recursos, a resistência dos gestores em que se amplie e qualifique os mecanismos de controle social da gestão dos recursos públicos e a resistência dos professores de que se efetivem as exigências de *accountability* dos resultados de seu trabalho e de suas escolas.

Todas elas estarão presentes e poderão ser tratadas, nos próximos meses, por ocasião dos debates e embates políticos em torno da lei que regulamentará o esperado FUNDEB.

O que sobressai como de suma relevância em todo este cenário, é que precisamos reavivar também a clareza de que esta é uma construção que, se de um lado, deve levar em conta os condicionantes estruturais (econômicos e financeiros) da ação pública, deve também afirmar-se como vontade política.

Se foi a afirmação da vontade política por mais escola e mais democracia na gestão dos serviços de educação o que fez que garantíssemos importantes avanços num anterior cenário de demanda elástica, crise econômica e restrição orçamentária, agora, diante de melhores condições

econômicas, de maiores possibilidades de escolhas na alocação de recursos e de maior estabilidade da demanda, serão eminentemente políticas as decisões que nos conduzirão à manutenção ou à superação definitiva da escola pública iníqua e de baixa qualidade.

A Proposta de Emenda Constitucional 415/2005, que cria o FUNDEB, propõe um horizonte de 14 anos. Ao mesmo tempo, convém lembrar que este deve ser o ano de consolidação das avaliações do cumprimento das metas do PNE. É também um ano de eleição presidencial, de governadores dos estados e de parlamentares federais e estaduais, oportunidade, pois, de requalificarmos nosso pacto societário e de atualizarmos nossos projetos de educação, de desenvolvimento e de democracia.

¹¹⁴ A este respeito, desenvolvi recentemente estudo para a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados intitulado: ***Demografia Escolar: Pressão populacional da demanda por educação, em especial do Ensino Fundamental.***

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Mariza, BALZANO, Sônia, DUTRA Jr., Adhemar e MARTINS, Ricardo. *Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público – LDB, FUNDEF, Diretrizes Nacionais e Nova Concepção de Carreira*. FUNDESCOLA/MEC. Brasília.2000.

AMARAL Suely e FERRARI, Shirley Costa. *Fracasso escolar: é possível reverter esse quadro?* (A ser publicado pelo INEP)

ANDRADE, Carlos Drummond de. - *Um chamado João*. - Obra Completa. Livraria José Olympio Editora. 1987.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá e PINTO, Regina Pahim. *Avaliação na Educação Básica (1990-1998)*. Série Estado do Conhecimento No. 04. INEP. Brasília. 2001

BRASIL. - *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

BRASIL. - *Emenda Constitucional n. 14 de 1996*.

BRASIL. - *Lei 5.692/71 – Lei da Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus*.

BRASIL. - *Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.

BRASIL. - *Lei 9.424/21996 – Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério*.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. *Desenvolvimento da Educação no Brasil*. Brasília. 1996

BRASIL. - Lei 10.172/2001 – *Lei do Plano Nacional de Educação*.

BRASIL. - Lei 11.274/2006 – *Ensino Fundamental aos Seis Anos*.

BRASIL. - Câmara dos Deputados. - *Alfabetização Infantil: os novos caminhos*. Relatório Final. Grupo de Trabalho da Comissão de Educação e Cultura. Brasília. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Sinopse Estatística da Educação no Brasil - 2001*. INEP. Brasília. 2002.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Sinopse Estatística da Educação no Brasil - 2002*. INEP. Brasília. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Sinopse Estatística da Educação no Brasil - 1991-1995*. INEP. Brasília. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais. *A Educação no Brasil na Década de 90: 1991-2000*. INEP. Brasília. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Qualidade da Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do Ensino Fundamental*. INEP. Brasília. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Qualidade da Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 8ª série do Ensino Fundamental*. INEP. Brasília. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Qualidade da Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 3ª série do Ensino Médio*. INEP. Brasília. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Sinopse Estatística da Educação no Brasil - 2003*. INEP. Brasília. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Os Desafios do Plano Nacional de Educação*. INEP. Brasília. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Resultados do SAEB 2003 - Brasil*. INEP. Brasília. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Vencendo o Desafio da Aprendizagem nas Séries Iniciais - a experiência de Sobral - Ce*, Série Boas Práticas em Educação. Volume Um. Brasília. INEP. 2005

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Anais*

da Conferência Nacional de Educação para Todos – Plano Decenal de Educação Para Todos 1993-2003. Brasília. 1994

BOMENY, Helena M.B. e FEITAL, Renata. - *Descentralização no Brasil: Reforma Educativa em Curso*. In: BOMENY, Helena M. B.(organizadora) *Ensino Básico na América Latina*. Rio de Janeiro. Eduerj.1998.

BONAMINO, Alicia, COSCARELLI, Carla e FRANCO, Creso. *Avaliação e Letramento: concepções de aluno letrado subjacentes ao SAEB e ao PISA*. Revista Educação e Sociedade. Vol 23, n. 81. Campinas. 2002.

BRASLAVSKY, Cecília. - *Dez fatores para uma educação de qualidade para todos no século XXI*. Fundacion Santillana; Editora Moderna. São Paulo. 2005.

CARVALHO, José Murilo de. - *Cidadania no Brasil O Longo Caminho*. - Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 2001

CASTRO, Jorge Abrahão. - *Políticas de Educação na Segunda Metade da Década de 90 no Brasil* In: *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*. IPEA. Brasília. 2000.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. - *Avaliação do Sistema Educacional Brasileiro. Tendências e Perspectiva*. - INEP. Brasília. 1998

CEARÁ, Secretaria de Educação Básica. - *Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003*. - Fortaleza. 1994.

CEARÁ. Secretaria de Educação Básica. *SPAECE: avaliação de rendimento escolar: relatório geral 2003*. Edições SEDUC. 2005.

¹ CELA, Izolda - *Sistema Municipal para Avaliação de Crianças em Educação de Qualidade começando pelo Começo*. Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo. Fortaleza. 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A democracia como valor universal e outros ensaios*, 2ª ed. ampliada, Rio de Janeiro, Salamandra, 1984.

COSTA, Carlos Anibal Nogueira e CARVALHO, Tamara Teixeira de. *Redes de Trabalho e a Política Educacional de Sobral - análise crítica e percepção dos envolvidos*. (A ser publicado pelo INEP)

DAHL, Robert. - *Sobre Democracia*. – Editora UnB. Brasília. 2001.

da MATTA , Roberto. - *Carnavais, malandros e heróis - para uma sociologia do dilema brasileiro*. - Ed. Guanabara. Rio de Janeiro. 1990.

DOURADO, Luiz Fernandes. *O processo de gestão escolar no município de Sobral e a seleção de diretores* . (A ser publicado pelo INEP)

FLEURY, Sônia. – *Brasil: uma agenda de reformas*. - Revista de Administração Pública 38(6). Rio de Janeiro. 2004.

FREIRE, Ana Maria Araújo. - *Analfabetismo no Brasil*. - Editora Cortez. São Paulo. 1989.

GOMES, Candido Alberto. *A Escola de Qualidade para Todos: Abrindo as Camadas da Cebola*. Revista Ensaio: avaliação de políticas públicas. Educ Rio de Janeiro, v.13, n.48, p. 281-306, jul./set. 2005.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. - *A força da periferia - a luta das mulheres por creche em São Paulo*. - Vozes. Petrópolis. 1985.

GONÇALVES, Maria Dativa de Salles. - *Autonomia da Escola e Neoliberalismo: Estado e Escola Pública in DIAS, Reginaldo - O público e o privado na educação: a experiência de privatização dos ensino em Maringá e temas afins*. - SEED/Maringá. Maringá.1995.

KRAMER, Sonia. - *A política do Pré-escolar no Brasil - a arte do disfarce*. - Dois Pontos. Rio de Janeiro. 1987

KRAWCZYK , Nora Rut e REIS Jr, Hélio da Silveira. *A política educacional de Sobral no contexto de novos desafios para a Educação brasileira* . (A ser publicado pelo INEP)

PROJETO NORDESTE. *Chamada à Ação. Combatendo o Fracasso Escolar no Nordeste*. Projeto Nordeste/MEC/ Banco Mundial/ Unicef. Brasília. 1997.

LIMA, Edgar Linhares. - *Diagnóstico do desenvolvimento de leitura dos alunos concludentes da 2^a*

série da rede municipal de Sobral. – Ceará. 2001(documento interno).

MAIA, Maurício Holanda e MATOS, Kelma Socorro L. – *Escola e comunidade – tomando partido pela participação.* Revista Educação em Debate. Número 18. Editora da UFC. Fortaleza. 1992.

MAIA, Maurício Holanda. – “*Menor Carente Infrator*” - *reflexões sobre uma conceituação pequena pobre e violenta.* - Dissertação de Mestrado. FAGED/UFC. 1994.

MAIA, Mauricio Holanda. – *Aquém do Bem-Estar, Além do Estatal: políticas públicas de Educação Infantil e aprendizado político de instituição do espaço público no Brasil.* – Projeto de Pesquisa, Fortaleza 2000.

MAIA, Mauricio Holanda. - *Aspectos relacionados à descentralização, planos de carreira e remuneração de professores, proposta pedagógica e financiamento da educação na lei de diretrizes e bases da educação nacional.* - Câmara dos Deputados. Estudos e Notas Técnicas. Brasília. 2005. <http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema11>

MAIA, Mauricio Holanda. - *O PNE e o Ensino Fundamental. Objetivos, Prioridades e Diretrizes* In: *Avaliação Técnica do Plano Nacional de Educação.* - Câmara dos Deputados. Brasília. 2004.

MAIA, Mauricio Holanda. *O PNE e a Valorização do Magistério da Educação Básica,* em *Avaliação Técnica do Plano Nacional de Educação* Câmara dos Deputados. Brasília. 2004.

MAIA, Mauricio Holanda. *Demografia Escolar: Pressão populacional da demanda por educação, em especial do Ensino Fundamental.* Câmara dos Deputados. Estudos e Notas Técnicas. Brasília. 2005. <http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema11>

MARTINS, Paulo de Sena. - *Financiamento da Educação no Município* In: *Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM II.* Organizado por RODRIGUES, Maristela Marques e GIAGIO, Mônica. - Brasília. FUNDESCOLA/MEC. 2001

MARTINS, Ricardo Chaves de R. - *A Formação dos Profissionais do Magistério* In: *Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM II.* Organizado por RODRIGUES, Maristela Marques e GIAGIO, Mônica. Brasília. FUNDESCOLA/MEC. 2001

MATURANA, H. R. *La democracia es una obra de arte.* Bogotá: Editorial Presencia, 1994.

MATURANA, H. R. *Emociones y Lenguaje em Educacion y Política*. Dólmen Ediciones. Santiago. 1997..

NOVAES, Gláucia Torres Franco. *Avaliação da aprendizagem em Sobral na fase inicial de alfabetização: características e resultados*. (A ser publicado pelo INEP)

OLIVEIRA NETO, Valdemar de. - *As ONGs e o fundo público*. - Revista Serviço Social e Sociedade Ano XII, Nº 37. Dez/91

PARO, Vitor Henrique. – *Eleição de Diretores – A escola pública experimenta a democracia*. – Papirus Editora. São Paulo.

PEREIRA, Eva Waisros e TEIXEIRA, Zuleide Araújo. - *A Educação Básica redimensionada* In: BRZEZINSKI, Iria - *LDB Reinterpretada: vários olhares se entrecruzam*. - Cortez Editora. São Paulo. 1997.

PRADO JR, Caio. – *História Econômica do Brasil*. - Editora Brasiliense. São Paulo. 34ª. Edição. 1986. (1ª. Edição 1945).

PRADO JR, Caio. – *Evolução Política do Brasil. Colônia e Império*- Editora Brasiliense. São Paulo. 18ª. Edição. 1986. (1ª. edição 1933)

REIMERS, Fernando. - *Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI*. In: Revista Iberoamericana de Educación n.23. Madri. OEI. 2000.

ROMANELLI, Otaíza. - *História da Educação no Brasil*. - Vozes. Rio de Janeiro. 1978(1ª. edição)

SADER, Eder. - *Quando novos personagens entraram em cena - experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980*. - Paz e Terra. São Paulo. 1988

SARI, Marisa Timm. - *Organização da Educação Municipal: da Administração da Rede ao Sistema Municipal de Ensino* In: *Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM II*. Organizado por RODRIGUES, Maristela Marques e GIAGIO, Mônica. Brasília. FUNDESCOLA/MEC. 2001

SCHWARZ, Roberto. - *As idéias fora do lugar* In: *Ao Vencedor as Batatas; Forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. - São Paulo, Livraria Duas Cidades. 198.

SOARES, Magda Becker e MACIEL, Francisca. – *Alfabetização*. Série Estado do Conhecimento No. 01. INEP. Brasília. 2000

SOBRAL. *Lei Municipal nº 256 /2000* - Instituiu plano de carreira e remuneração do magistério.

SOBRAL. *Lei Municipal nº 294/2001* - institui na rede de ensino do município de Sobral o Ensino Fundamental com duração de nove anos.

SOBRAL *Lei Municipal nº 318/2001* - Institui o Fundo para o Desenvolvimento e Autonomia da Escola – FUNDAE.

SOBRAL. *Lei Municipal nº 342/2002* - Institui gratificação para os professores alfabetizadores da rede municipal de ensino.

SOBRAL. *Lei Municipal nº 488/ 2004* - Dispõe sobre a política de alfabetização na 1ª série básica e 1ª série regular do Ensino Fundamental da rede municipal.

SOBRAL. *Lei Municipal nº 489/2004* - Dispõe sobre o regime de autonomia pedagógica e administrativa da gestão das escolas da rede municipal de ensino

SOBRAL *Lei Municipal nº 491/2004* - Estabelece critérios para escolha de candidato ao provimento de cargo em comissão de diretor de escolas da rede municipal.

SOBRAL. *Lei municipal nº 492/2004* - Dispõe sobre a nucleação das escolas da rede municipal de ensino), Sobral, 2004.

TEIXEIRA, Anísio. - *Em marcha para a democracia: À margem dos Estados Unidos*. - Editora Guanabara, Waisman, Koogan Ltda. Rio de Janeiro. 1934 (?).

TEIXEIRA, Anísio. - *Valores Proclamados e Valores Reais nas Instituições Escolares Brasileiras* In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Rio de Janeiro, 37 (86), 59-79, INEP. Brasília. 1962. Re-editado no v. 64, n. 148, p. 243 - 256, dez., 1983 da mesma revista.

TENDLER, Judith – *O bom governo nos trópicos: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

TORO, Bernardo. *7 Aprendizajes Básicos para la Educacion en la Convivência Social* –

Educando para Hacer Posibles la Vida e la Felicidad. Fundacion Social. Bogotá. 1994.

TORO, Bernardo. *La Construcion de la Nacion y la Formacion de Educadores em Servicio.* Documento preparada para la Mision para la Ciência la Educacion y el Desarrollo. Presidência de la Republica de Colômbia. Bogotá. 1994.

TORO, Bernardo. *Uma teoria para a Universalização da Cidadania.* Cadernos de Mobilização Social. Vol 1. Editora da UNB. 1996.

UNESCO. - *Perfil dos Professores Brasileiros: o que fazem, o que pensam, o que almejam...* - Moderna. São Paulo. 2004

UNESCO/CEPAL. - *Educação e Conhecimento – eixo da transformação produtiva com equidade.* - INEP-IPEA-CEPAL. Brasília. 1995

VIANNA, Oliveira. - *Instituições Políticas Brasileiras.* - Belo Horizonte:Itaitaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense. 1987.

VIEIRA, Sofia Lerche (coord). – *Eleições de Diretores: o que mudou na escola?*- Editora Plano. Brasília. 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche e FARIAS, Isabel SABino. - *História da educação no Ceará: sobre promessas, fatos e feitos.* - Edições Demócrito Rocha. Fortaleza. 2002.

WITTMAN, Lauro Carlos e GRACIDO, Regina Vinhaes (orgs). *Políticas e Gestão da Educação (1991-1997).* Série Estado do Conhecimento No. 05. INEP. Brasília. 2001

WOLFF, Laurence, SCHIEFELBEIN, Ernesto e SCHIEFELBEIN, Paulina. *A Educação Primária na América Latina: a agenda inconclusa.* Série PREAL DOCUMENTOS no.24. PREAL/FGV. Rio de Janeiro. 2003.

XAVIER, Maria Elisabeth Sampaio Prado. - *Poder Político e Educação de Elite.* - Cortez Editora e Autores Associados. São Paulo. 1980.

XAVIER, Maria Elisabeth Sampaio Prado. - *Capitalismo e Escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961).* - Papyrus. Campinas. 1990.

