



**salto**  
para o futuro



## Grandes temas da educação nacional

Ano XIX – Nº 9 – Agosto/2009

## SUMÁRIO

# GRANDES TEMAS DA EDUCAÇÃO NACIONAL

<b>Aos professores e professoras .....</b>	<b>3</b>
<i>Rosa Helena Mendonça</i>	
<b>Apresentação da série <i>Grandes temas da educação nacional</i> .....</b>	<b>5</b>
A CONAE e a construção de política de Estado para a educação brasileira	
<i>Luiz Fernandes Dourado</i>	
<b>Texto 1 – Organização e regulação da educação nacional .....</b>	<b>22</b>
O financiamento da educação brasileira	
<i>Nelson Cardoso Amaral</i>	
<b>Texto 2 – Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação .....</b>	<b>31</b>
Avaliação institucional: autoavaliação e avaliação externa	
<i>Sandra M. Zákia L. Sousa</i>	
<b>Texto 3 – Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar .....</b>	<b>37</b>
Gestão democrática na educação básica e superior: fundamentos e efetivação	
<i>João Ferreira de Oliveira</i>	

# GRANDES TEMAS DA EDUCAÇÃO NACIONAL

*Aos professores e professoras,*

Carlos Drummond de Andrade, além de poeta dos mais destacados da literatura nacional, foi também um cronista agudo de seu tempo. Na crônica “Facultativo”<sup>1</sup>, escrita com leveza e humor sagaz, um dos personagens, de nome João, como tantos brasileiros, ao ser interrogado pelo funcionário de uma repartição pública sobre o significado da palavra facultativo, faz a seguinte reflexão: “o verdadeiro sentido das palavras não está no dicionário; está na vida, no uso que delas fazemos. Pensou na Constituição e nos milhares de leis que declaram obrigatórias milhares de coisas, e essas coisas, na prática são facultativas ou inexistentes”. Brincava o poeta, de forma crítica, com o significado do chamado ponto facultativo que, na realidade, ao invés de dia opcional de trabalho, significa ponto liberado, ou seja, feriado.

A série *Grandes temas da educação nacional* também nos faz pensar sobre o sentido das palavras e, em especial, da educação, esse direito previsto na nossa lei máxima: a Constituição. Mais especificamente, nos remete ao artigo 205 que diz: *A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será*

*promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.* Nos cinco programas da série, são problematizadas diversas questões como, por exemplo, o papel do Estado e da sociedade brasileira no sentido de tornar esse artigo efetivo (e não facultativo) e são feitas considerações sobre a organização e a regulação da educação nacional, a qualidade da educação, a gestão democrática e a avaliação. Também são apresentadas reflexões sobre a democratização do acesso, a permanência e o sucesso escolar como direitos inalienáveis. Os dados estatísticos e a análise dos mesmos nos levam a refletir sobre o que esses números revelam. Dessa forma, somos desafiados, como educadores, a nos debruçar sobre os grandes temas da educação nacional e a pensar na potência do nosso papel no cumprimento desse desígnio histórico de cidadania que é garantir uma educação de qualidade para todos os brasileiros.

Para essa série, contamos com a consultoria do Professor Luiz Dourado (UFGO), especia-

1 Carlos Drummond de Andrade. *Obra completa*. Rio de Janeiro: Aguilar, 1967.

lista em políticas educacionais e colaborador na comissão organizadora da CONAE-2010. Luiz Dourado também foi o consultor da edição especial sobre a Conferência Nacional de Educação, realizada pelo programa Salto para o Futuro no primeiro semestre de 2009. E um dos objetivos da presente série é justamente ampliar os debates sobre esse evento tão significativo para a educação no país.

Com essas iniciativas, a TV Escola se alia a

essa rede de mobilização para o desenvolvimento da educação nacional, convidando professores, gestores e comunidade em geral a se envolverem nas discussões sobre esse temas, lendo os textos dessa publicação, assistindo aos programas, participando do debate na TV e no site e se mobilizando para as conferências municipais e estaduais, rumo à CONAE-2010.

Rosa Helena Mendonça<sup>2</sup>

## APRESENTAÇÃO

# GRANDES TEMAS DA EDUCAÇÃO NACIONAL

## A CONAE E A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS DE ESTADO PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA

*Luiz Fernandes Dourado<sup>1</sup>*

### INTRODUÇÃO

Refletir sobre as políticas educacionais é compreender a complexidade do processo de sua regulação e regulamentação, bem como analisar a relação entre as propostas e a materialização de ações e programas.

Este texto de apresentação da série *Grandes temas da educação nacional* do programa Salto para o Futuro almeja contribuir com a construção de políticas de Estado, disponibilizando para o público alguns dados, análises e discussões sobre políticas e gestão da educação no Brasil, a fim de estimular a participação ampla, com especial destaque para a Conferência Nacional de Educação (Conae).

Apresentamos, inicialmente, indicadores educacionais e seus desdobramentos, tomando-os como referência na identificação dos limites e desafios para a concretização de políticas educacionais. E, em

seguida, algumas concepções norteadoras de políticas, tendo por base o documento-referência da Conae.

### A EDUCAÇÃO BÁSICA E A SUPERIOR

O cenário educacional traduz a realidade desigual e combinada do Estado brasileiro, com enorme descompasso no acesso aos diferentes níveis e modalidades de educação.

Pelo censo de 2006, os estados/Distrito Federal e municípios são responsáveis por 86,55% das 55.942.047 matrículas na educação básica, respondendo, respectivamente, por 41,43% e 45,12% das matrículas nesse nível de ensino, enquanto o setor privado responde por 13,13% e, a União, por apenas 0,32%. Os indicadores revelam predomínio de matrículas no setor público.

O ensino fundamental é responsável (Censo de 2006) por 33.282.663 do total de matrículas

5

<sup>1</sup> Professor Titular de Políticas Educacionais do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás. Consultor da série.

**TABELA 1 - NÚMERO DE MATRÍCULAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO A UNIDADE DA FEDERAÇÃO: 29/03/2006**

Unidade da Federação	Matrículas de Educação Básica				
	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privado
Brasil	55.942.047	177.121	23.175.567	25.243.156	7.346.203

Fonte: MEC/INEP/DAES (2006).

las da educação básica (55.942.047); historicamente, ele ocupou papel central no campo das políticas educacionais, envolvendo, sobretudo, a ação de estados e municípios e o apoio técnico e financeiro dos governos centrais<sup>2</sup>.

Na década de 1990, a opção preferencial do Governo Federal foi estimular sua universalização, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)<sup>3</sup>. Como resultado, incrementou-se a matrícula-

la nesta etapa, em detrimento das demais, o que revela o enorme esforço a ser ainda despendido para ampliar o acesso à educação infantil e ao ensino médio, que respondem, respectivamente (Censo de 2006) por apenas 12,54% e 15,92% das 55.942.047 matrículas na educação básica. É fundamental destacar, também, o aumento da matrícula na educação de jovens e adultos (10,04%), sem perder de vista a importância da expansão no ensino fundamental<sup>4</sup>. Outro dado a ser objeto de reflexão é a articulação da educação profissional a esse processo<sup>5</sup>.

6

2 A respeito do federalismo político e educacional no Brasil, Cury (2006, p. 113) faz um alerta de extrema importância: “O tratamento das políticas educacionais no Brasil é, muitas vezes, tomado sob a predominância da esfera federal. Com isso, pode-se deixar de tratar de modo procedente políticas educacionais que estão sob responsabilidade de estados, municípios e Distrito Federal”.

3 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi implementado a partir de 1997 e, segundo Pinto (2007), a partir de sua implementação ficou mais evidente a participação dos municípios no atendimento educacional. A partir da evolução do número de matrículas no fundamental, segundo o autor (2007, p. 878), é possível constatar “que em todas as regiões a municipalização avançou, de tal forma que a rede municipal, que em 1991 era responsável por 35% das matrículas públicas do ensino fundamental (um patamar que remonta à década de 1950), passou a responder por 60% dessas matrículas em 2006”.

4 Oliveira (2007), ao deslindar análises sobre a importância da universalização do acesso ao ensino fundamental, destaca desafios à expansão de outras etapas da educação básica, destacando o ensino médio, ao mesmo tempo em que sinaliza para a necessidade de melhoria da qualidade.

5 A respeito da relação da educação profissional e tecnológica a partir de uma concepção da “politécnica ou da tecnologia universal” com a educação básica, ver Frigotto (2007).

Em relação ao antigo Fundef, a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb), em 2007, representou um avanço para as políticas de financiamento, malgrado os problemas de custo aluno-qualidade e da colaboração entre as redes de ensino<sup>6</sup>, a serem, ainda, superados.

Os indicadores sinalizam a necessidade de expansão desse nível de ensino e o aprimoramento dos processos formativos a quem busca acesso às diferentes etapas e modalidades da educação básica. Se estados, Distrito Federal e municípios são os principais responsáveis por ela - com o apoio técnico e financeiro da União -, há que re-discutir o regime de colaboração, o financiamento e o controle social da educação, os parâmetros e diretrizes para a formação e profissionalização dos trabalhadores da área e a efetivação de um sistema nacional de educação.

Na educação superior, os dados educacionais indicam complexos desafios a serem superados. Em que pese a expansão do sistema na última década e a despeito do incremento substantivo nas matrículas, os indicadores ainda revelam a dificuldade no acesso a esse

nível de ensino, principalmente para a população entre 18 e 24 anos, contrariando os padrões internacionais e as metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

Os dados sobre matrículas em cursos de graduação presenciais, em 2006, registram a manutenção da lógica privatista na educação superior, intensificada, sobretudo, a partir da segunda metade da década de 1990. Assim, em 2006, o setor privado (instituições de ensino superior [IES] particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas) passou a responder por 74,14% das 4.676.646 matrículas. Considerando apenas os dados relativos às IES particulares, elas respondem por 1.924.166 matrículas, enquanto as IES públicas (federais, estaduais e municipais) registram 1.209.304 matrículas em cursos presenciais, em 2006.

Como tendência do processo expansionista, há o incremento de matrículas via interiorização das IES. As instituições localizadas no interior do País respondem por 55,16% do total de matrículas, enquanto as IES nas capitais, pelo restante.

A análise da evolução do número de vagas nos cursos presenciais de graduação, de 1980 a

6 A esse respeito, Pinto (2007, p. 894) afirma que “muito embora o Fundeb represente um avanço ante o Fundef, ao resgatar o conceito de educação básica e ao fortalecer o controle social, ele não enfrentou os dois principais problemas de nossa política de fundos: 1) a inexistência de um valor mínimo por aluno, que assegure um ensino de qualidade e que impeça as disparidades regionais; 2) embora o fundo seja único no âmbito de cada unidade da Federação, os alunos permanecem atendidos por duas redes distintas, com padrões de funcionamento e de qualidade distintos e que dificilmente conseguem estabelecer um regime de colaboração”.

**TABELA 2 - NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS – BRASIL (2006)**

Número de matrículas Brasil/Categoria Administrativa	Total Geral		
	Total	Capital	Interior
Brasil	4.676.646	2.096.910	2.579.736
Pública	1.209.304	517.831	691.473
Federal	589.821	395.201	194.620
Estadual	481.756	120.920	360.836
Municipal	137.727	1.710	136.017
Privada	3.467.342	1.579.079	1.888.263
Particular	1.924.166	943.459	980.707
Comum/Confes/Filant	1.543.176	635.620	907.556

Fonte: INEP (2006).

2006, confirma a privatização da educação superior, particularmente, após 1995. Foi o resultado da lógica política que aliou o setor privado à expansão desse nível de ensino, alimentando, assim, a proliferação de IES particulares.

Por meio de mudanças nas políticas e na gestão (com destaque para a diversificação e a diferenciação institucionais, naturalizadas na década de 1990), o ensino superior privado solidificou sua atuação, ampliando a presença nos seguintes termos (ver tabela abaixo): em 1980, respondia por 68,64% das

404.814 vagas; em 1990, passou a responder por 69,16% das 502.784; em 1995, por 70,81% das 610.355 vagas; em 2000, por 79,8% das 1.216.287 vagas; em 2002, por 83,34% das 1.773.087 vagas; e, finalmente, em 2006, passou a responder por 87,41% das 2.629.598 vagas. Trata-se, como já afirmamos, de lógica expansionista predominantemente privada.

A análise dos dados permite, ainda, identificar, no setor público, discreta e constante evolução nos indicadores da educação superior federal, intensificada a partir de 2003.

### TABELA 3 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE VAGAS OFERECIDAS EM VESTIBULAR E OUTROS PROCESSOS SELETIVOS NO ENSINO SUPERIOR DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA

Brasil (1980/2006)

ANO	TOTAL		CATEGORIA ADMINISTRATIVA							
	VAGAS	ANO-BASE 1980	FEDERAL		ESTADUAL		MUNICIPAL		PRIVADA	
			VAGAS	ANO-BASE 1980	VAGAS	ANO-BASE 1980	VAGAS	ANO-BASE 1980	VAGAS	ANO-BASE 1980
1980	404.814	100	65.406	100	33.618	100	27.916	100	277.874	100
1985	430.482	106	67.307	103	41.055	122	32.912	118	289.208	104
1990	502.784	124	70.881	108	55.232	164	28.896	104	347.775	125
1995	610.355	151	84.814	130	61.352	182	31.979	115	432.210	156
2000	1.216.287	300	120.486	184	96.179	286	28.967	104	970.655	349
2002	1.773.087	438	124.196	190	132.270	393	38.888	139	1.477.733	532
2006	2.629.598	650	144.445	221	125.871	374	60.789	218	2.298.493	827

Fonte: MEC/INEP

No caso dos estados, a expansão foi fortemente marcada pela criação de novas IES e cursos, e por processos de consolidação institucional<sup>7</sup>. No caso das IES municipais, os indicadores evidenciam pequena evolução, entre 1980 e 2006, e, paradoxalmente, apresentam oscilação ao longo de todo o período. Tal situação pode retratar o caráter ambíguo dessas IES, que, em muitos casos, se estruturam como fundações de natureza pública, mas de caráter privado.

O processo de diversificação e diferenciação institucional<sup>8</sup>, banalizado após 1995, revela os movimentos e a lógica que presidiram as políticas propostas e implementadas, então,

na educação superior brasileira. Segundo a tabela 4, houve, no período, o incremento de matrículas em universidades do setor privado, passando de 660 mil, em 1997, para 1.457 mil, em 2006 (por meio de expansão da ação institucional, criação de novas universidades, cursos e vagas); a explosiva criação de centros universitários, instituições tipicamente de ensino, que saltaram de 30 mil matrículas, em 1997, para 711 mil, em 2006; e o pequeno aumento de matrículas em faculdades integradas, que passaram de 161 mil para 197 mil matrículas. Já as faculdades, escolas e institutos da esfera privada (IES isoladas, predominantemente de pequeno porte) sofreram expansão sem precedentes, ao passarem de

7 A respeito de políticas e gestão da educação superior, ver DOURADO, L.F.; CATANI, A.M. e OLIVEIRA, J.F. (2003); DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D.I. (2002); DOURADO (2002, 2008, prelo).

8 Sobre diversificação e diferenciação na educação superior, ver SGUISSARDI, V.; SILVA JR., J. (2001).

335 mil matrículas, em 1997, para 1.051.000 matrículas, em 2006. No movimento recente da educação superior privada, há o incremento de matrículas nos novos centros de educação tecnológica, que passaram de seis mil, em 2002, para 50 mil, em 2006.

O setor público manteve, no período, a tendência de consolidar ações, predominantemente em universidades, ampliando o número de matrículas, de 666 mil, em 1997, para 1.053.000, em 2006. As demais dependências responderam por apenas 93 mil matrículas, em 1997, e 156 mil, em 2006. Também no setor público subiu o número de matrículas com a criação de centros de educação tecnológica, que passaram de 37 mil, em 2002, para 48 mil, em 2006.

Houve expressiva expansão das instituições federais de ensino superior (IFES), a despeito da retração paulatina de recursos<sup>9</sup> e do quadro docente e técnico-administrativo, processo intensificado sobretudo no período entre 1995 e 2004. A expansão se deve, em grande parte, à luta pela sobrevivência institucional, no cenário sombrio da precarização de condições de trabalho e de infraestrutura, em várias instituições, que redirecionou a gestão e a organização acadêmica das IFES, em detrimento das atividades de

pesquisa. Quanto à recuperação dos recursos para a manutenção, o quadro começou a se alterar<sup>10</sup> com a contratação de docentes e técnicos administrativos, sobretudo no segundo mandato do Governo Lula.

Discutir a expansão da educação superior no Brasil implica reavaliar as políticas e os marcos organizacionais e regulatórios vigentes; e, sobretudo, rever a lógica privatista subjacente às políticas de regulação e gestão desse nível de ensino. Isto exige, necessariamente, ações concretas para a ampliação de matrículas nas instituições públicas, o que requer novos marcos de financiamento. Algumas ações já vêm sendo desenvolvidas, como a criação de novas IES (incluindo universidades e institutos federais tecnológicos) e de novos cursos, a expansão de vagas e a consolidação de campi nas universidades federais.

Outra ação em curso, nas IFES, é a expansão da educação a distância, possível, no setor público, pela redefinição das ações da Capes no campo da formação de professores, para maior organicidade dos programas de formação inicial e continuada, e a consolidação da UAB.

Isso tudo implica pensar a educação básica articulada à educação superior e a aliança

9 A esse respeito, conferir Amaral (2003), que desenvolve estudo substantivo sobre o financiamento das IFES, indicando uma lógica sempre decrescente dos recursos alocados pelo Governo Federal a estas instituições, no período de 1998-2001.

10 O repasse de recursos para a manutenção das IFES, no Governo Lula, segundo Amaral (no prelo), vivenciou incremento, sobretudo a partir de 2004.

## TABELA 4 - EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA NO ENSINO SUPERIOR DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL, POR REDE, SEGUNDO ORGANIZAÇÃO

Brasil (1994/2006)

Organização Acadêmica	Total				Pública				Privada			
	1994	1997	2002	2006	1994	1997	2002	2006	1994	1997	2002	2006
Total	1.661	1.946	3.480	4.677	690	759	1.052	1.209	971	1.186	2.428	3.467
Universidades	1.035	1.326	2.151	2.510	572	666	916	1.053	463	660	1.235	1.457
Centros Universitários	-	30	430	728	-	-	15	16	-	30	416	711
Faculdades Integradas	203	162	180	208	10	1	7	11	193	161	173	197
Faculdades, Escolas e Institutos	423	426	676	1.132	108	92	77	81	314	335	599	1.051
Centros Educação Tecnológica	-	-	43	98	-	-	37	48	-	-	6	50

Fonte: MEC/INEP

entre as políticas, programas e ações propostos e/ou existentes nos dois níveis de ensino.

### EIXOS E CONCEPÇÕES PARA UMA CONSTRUÇÃO COLETIVA

Os indicadores e análises mostram o complexo processo de expansão da educação básica e superior e os enormes desafios à garantia do acesso e da qualidade, em todos os níveis e modalidades de ensino. Frente a este cenário, a Conae ocupa papel fundamental, ao problematizar temáticas de grande relevância para a educação brasileira.

A participação da sociedade civil e política nas conferências municipais, estaduais e na Conferência Nacional de Educação é essencial à construção de novos patamares, que

ratifiquem um projeto educacional pautado pela defesa da educação para todos, laica, gratuita e de qualidade, socialmente referenciada.

Destacamos as seguintes concepções do documento-referência<sup>11</sup>, que será objeto de discussões e deliberações nas conferências anteriores à Conae (conferências municipais e estaduais, em 2009):

#### EIXO I: PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE: ORGANIZAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

\* A construção do *Sistema Nacional de Educação*, articulando os sistemas municipais, estaduais, distrital e federal de ensino, deve

11 As concepções indicadas, a seguir, por eixo temático, fazem parte do documento referência da Conae - Brasil: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação - O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Brasília: MEC, 2009.

considerar as metas do Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172/2001) e os princípios explícitos no artigo 206 da Constituição Federal.

\* A construção do *Sistema Nacional de Educação* requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo *diretrizes educacionais comuns* a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais. Dessa forma, objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da *regulamentação* das atribuições específicas de cada ente federado no *regime de colaboração e da educação privada pelos órgãos de Estado*. O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e, sempre que necessário, financiador dos sistemas de ensino (federal, estadual/DF e municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um.

## **EIXO II: QUALIDADE DA EDUCAÇÃO, GESTÃO DEMOCRÁTICA E AVALIAÇÃO**

\* A *educação com qualidade social e a democratização da gestão* implicam a garantia do direito à educação para todos, por meio de políticas públicas, materializadas em pro-

gramas e ações articuladas, com acompanhamento e avaliação da sociedade, tendo em vista a melhoria dos processos de organização e gestão dos sistemas e das instituições educativas. Implicam, também, processos de avaliação, capazes de assegurar a construção da qualidade social inerente ao processo educativo, de modo a favorecer o desenvolvimento e a apreensão de saberes científicos, artísticos, tecnológicos, sociais e históricos, compreendendo as necessidades do mundo do trabalho, os elementos materiais e a subjetividade humana. Nesse sentido, tem-se como concepção político-pedagógica a garantia dos seguintes princípios: o direito à educação, a inclusão e a qualidade social, a gestão democrática e a avaliação emancipatória.

\* A *gestão democrática*, entendida como espaço de deliberação coletiva (estudantes, funcionários, professores, pais ou responsáveis), precisa ser assumida como fator de melhoria da qualidade da educação e de aprimoramento e continuidade das políticas educacionais, enquanto políticas de Estado articuladas com as diretrizes nacionais para todos os níveis e modalidades de educação. Esta deve ser a lógica da gestão educacional e o modo de tomada de decisão no Sistema Articulado de Educação, em todos os âmbitos.

\* Uma perspectiva ampla de *gestão democrática da educação básica e superior*, capaz de envolver os sistemas e as instituições educativas,

deve considerar os níveis de ensino, as etapas e as modalidades educativas, bem como as instâncias e mecanismos de participação coletiva. Exige, assim, a definição dos conceitos de autonomia, democratização, descentralização, qualidade e participação, que devem ser debatidos coletivamente, para maior legitimidade e concretude no cotidiano.

\* A *qualidade da educação básica e superior* é um fenômeno também complexo e abrangente, de múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas pelo reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; e muito menos pode ser apreendido sem tais insumos. Em outros termos, a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem-se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, o desenvolvimento das potencialidades individuais e coletivas, locais e regionais, ou seja, os processos ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares, que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos.

### **EIXO III: DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO, PERMANÊNCIA E SUCESSO ESCOLAR**

\* A educação pública vem sendo produzida historicamente nos embates político-sociais, a

partir da luta em prol da ampliação, da laicidade, da gratuidade, da obrigatoriedade, da universalização do acesso, da gestão democrática, da ampliação da jornada escolar, da educação de tempo integral, da garantia de padrão de qualidade. Estes aspectos vinculam-se à criação de condições para a oferta de educação pública, envolvendo a educação básica e superior, tendo por base a concepção de educação de qualidade como direito social.

\* A *demanda social* por educação pública implica, pois, produzir uma instituição educativa democrática e de qualidade social, devendo garantir o acesso ao conhecimento e ao patrimônio cultural historicamente produzido pela sociedade. Considerando sua história e contexto, suas condições objetivas e sua especificidade, as instituições educativas devem colaborar intensamente na *democratização do acesso e das condições adequadas de permanência aos estudantes, no tocante à diversidade socioeconômica, étnico-racial, de gênero, cultural e de acessibilidade, de modo a efetivar o direito a uma aprendizagem significativa, garantindo maior inserção cidadã e profissional ao longo da vida*. Por isso, faz-se necessário construir processos pedagógicos, curriculares e avaliativos centrados na melhoria das condições de aprendizagem, tendo em vista a definição e a reconstrução permanente de padrões adequados de qualidade educativa.

\* Esta compreensão do *processo de democratização da educação básica e superior* im-

pulsiona a superação de alguns dos grandes desafios da educação, no Brasil, tais como: garantia efetiva da laicidade, da gratuidade e da universalização da educação pública em todos os níveis e modalidades; efetivação do paradigma da gestão democrática; ampliação da escolarização obrigatória e da jornada ou tempos escolares, consubstanciando a educação de tempo integral; a criação e implementação de padrão de qualidade nas condições de oferta e de aprendizagem.

#### **EIXO IV: FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO**

\* Considerando a legislação vigente, as necessidades das instituições e sistemas de ensino e, ainda, a garantia de um padrão de qualidade na formação dos que atuam na educação básica e superior, é fundamental a institucionalização de uma *Política Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação*. Ela deve articular, de forma orgânica, as ações das instituições formadoras, dos sistemas de ensino e do MEC, com estratégias que garantam políticas específicas consistentes, coerentes e contínuas de formação inicial e continuada, conjugadas à valorização profissional efetiva de todos os que atuam na educação, por meio de salários dignos, condições de trabalho e carreira. Acrescente-se a este grupo de ações de valorização profissional o acesso via concur-

so público, para os que atuam na educação pública.

\* Para melhor análise da política nacional de formação e valorização de todos os profissionais da educação, pode-se desmembrá-la em dois campos específicos de reflexões, programas e ações: um, voltado para a formação de profissionais da educação, e outro para a sua valorização. Mesmo com essa separação, que é apenas didática, garante-se a indissociabilidade das duas facetas, por meio de sua articulação interna. É necessário, ainda, distinguir as ações de formação e de valorização para os *profissionais do magistério* daquelas destinadas aos *demais profissionais da educação*, mesmo que basicamente se assentem sobre as mesmas premissas, princípios e concepções.

\* No tocante ao *financiamento* dessa política, é importante garantir investimentos para a *formação inicial e continuada*, graduação e pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, para todos os profissionais da educação.

#### **EIXO V: FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

\* O *financiamento da educação* envolve a definição das condições materiais e de recursos para a formulação, implantação e avaliação das políticas educacionais e dos programas e ações a elas relacionados. Também envolve os processos de gestão, acompanhamen-

to, controle e fiscalização dos recursos. Tudo isso deve trazer de volta a reflexão sobre a necessidade de sua vinculação ao produto interno bruto (PIB), em percentuais bem acima dos de hoje (insuficientes ao ressarcimento da dívida histórica do Estado para com a educação brasileira).

\* A política de *financiamento da educação básica*, nos termos de um *sistema nacional articulado de educação*, deve se amparar na definição de um custo *aluno-qualidade (CAQ)*, construído com a participação da sociedade civil e capaz de mensurar todos os insumos necessários à educação de qualidade, com ênfase no investimento à valorização de todos os profissionais da educação básica.

\* Prioritariamente, o *regime de colaboração* entre os sistemas de ensino, tendo como um dos instrumentos o financiamento da educação, não pode prescindir das seguintes ações:

a) Regulamentar o regime de colaboração entre os entes federados previsto na Constituição Federal, estabelecendo o direito à educação gratuita e de qualidade social em todas as esferas administrativas, com garantia das devidas condições para o seu funcionamento.

b) Construir o regime de colaboração entre os órgãos normativos dos sistemas de ensino, fortalecendo a cultura do relacionamento entre o Conselho Nacional de Educação e os conselhos estaduais e municipais de educação.

c) Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB, até 2011, e, no mínimo, 10% do PIB, até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições).

d) Definir e aperfeiçoar os mecanismos de acompanhamento, fiscalização e avaliação da sociedade, articulados entre os órgãos responsáveis (conselhos, Ministério Público, Tribunal de Contas), para assegurar o cumprimento da aplicação dos percentuais mínimos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

e) Ampliar o atendimento dos programas de renda mínima associados à educação, a fim de garantir o acesso e a permanência na escola a toda população.

f) Estabelecer política nacional de gestão educacional, com mecanismos e instrumentos que contribuam para a democratização da escola e do ensino, assegurar a elaboração e a implementação de planos estaduais e municipais de educação, articulando a construção de projetos político-pedagógicos escolares à realidade e às necessidades locais.

g) Promover a autonomia (pedagógica, administrativa e financeira) das escolas, bem como o aprimoramento dos processos de gestão, para a melhoria de suas ações pedagógicas.

h) Criar instrumentos que promovam a transparência, para toda a comunidade local e escolar, na utilização dos recursos públicos pelos sistemas de ensino e pelas escolas.

i) Estabelecer mecanismos democráticos de gestão que assegurem a divulgação, a participação e a socialização na elaboração e na implementação de planos estaduais e municipais de educação, bem como de projetos político-pedagógicos escolares.

j) Definir financiamento, em regime de colaboração, para políticas e estratégias de solução dos problemas do transporte escolar, enfrentados principalmente pelos municípios, em relação ao gerenciamento e ao pagamento das despesas.

k) Orientar os conselhos municipais de educação para que se tornem órgãos normatizadores do ensino público municipal e das instituições privadas de educação infantil, no contexto do SNE.

\* Para se avançar na consolidação de *políticas de financiamento* que contribuam para a melhoria da educação nacional, em todos os níveis, faz-se necessário:

a) Desvincular os recursos destinados à educação de qualquer nível de contingenciamento de recursos provenientes das receitas da União.

b) Revogar, de imediato, a DRU para todas as áreas sociais.

c) Garantir o aumento dos recursos da educação de 18% para, no mínimo, 20% (da União) e de 25% para, no mínimo, 30% (de estados, DF e municípios) não só da receita de impostos, mas adicionando-se, de forma adequada, percentuais das taxas e contribuições para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público.

d) Efetivar a responsabilização administrativa e fiscal dos gestores públicos que não executem a integralidade dos recursos orçamentários destinados à educação e a perda do mandato, nos termos da legislação em vigor (Lei 101 C).

e) Retirar as despesas com aposentadorias e pensões da conta dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino da União, estados, DF e municípios, garantindo a paridade entre aposentados e ativos mas mantendo o pagamento das aposentadorias e pensões nos orçamentos das instituições educacionais.

## **EIXO VI: JUSTIÇA SOCIAL, EDUCAÇÃO E TRABALHO: INCLUSÃO, DIVERSIDADE E IGUALDADE**

\* No contexto de um sistema nacional articulado de educação e no campo das políti-

cas educacionais, as questões que envolvem *a justiça social, a educação e o trabalho e que tenham como eixo a inclusão, a diversidade e a igualdade* permeiam todo o processo.

\* Um *Estado democrático* que tem como eixo a garantia da justiça social é aquele que reconhece o cidadão como sujeito de direitos, inserido em uma ordem política, econômica, social e cultural, colocando como norte da sua ação política a superação das desigualdades sociais, raciais e de gênero.

\* Cabe ao poder público garantir a universalidade dos direitos, superando as desigualdades sociais. Porém, a superação precisa também incorporar a diversidade. O gênero, a raça, a etnia, a geração, a orientação sexual, as pessoas com deficiência, os transtornos globais do desenvolvimento e as altas habilidades – superdotação – são tomados como eixos e sujeitos sociais orientadores de políticas afirmativas, que caminhem lado a lado com as políticas universais, modificando-as e tornando-as mais democráticas e multiculturais. Assim, implementam-se mudanças nas relações de poder e no acesso aos direitos.

\* As *ações afirmativas* são políticas e práticas públicas e privadas que visam à correção de desigualdades e injustiças históricas face a determinados grupos sociais (mulheres, homossexuais, negros, indígenas, pessoas com deficiência). São políticas emergenciais, transitórias e passíveis de avaliação

sistemática. Implementadas, poderão ser extintas no futuro, desde que comprovada a superação da desigualdade original. Elas implicam uma mudança cultural, pedagógica e política. Na educação, dizem respeito ao direito ao acesso e à permanência na instituição escolar dos grupos dela excluídos, em todos os níveis e modalidades de educação.

\* *Justiça social, igualdade e diversidade* não são antagônicas. Em uma perspectiva democrática e, sobretudo, em sociedades pluriétnicas, pluriculturais e multirraciais, elas deverão ser eixos da democracia e das políticas educacionais, desde a educação básica até a educação superior, que visem à superação das desigualdades, em uma perspectiva que articula a educação e os direitos humanos.

\* Pensar em políticas públicas que concorram para *a justiça social, educação e trabalho, considerando a inclusão, a diversidade e a igualdade* de forma concreta e radical, é garantir que tais políticas:

a) Assegurem que o direito à diversidade, pautado em uma concepção de justiça social, respeito às diferenças e compreensão do mundo do trabalho, tenha o enfrentamento a todo e qualquer tipo de racismo, preconceito, discriminação e intolerância como eixo orientador da ação, das práticas pedagógicas, dos projetos político-pedagógicos e dos planos de desenvolvimento insti-

tucional da educação pública e privada, em articulação com os movimentos sociais.

b) Garantam a educação inclusiva cidadã, desde a educação infantil até os demais níveis e modalidades de ensino.

c) Garantam a oferta, com recursos públicos, de formação inicial e continuada dos profissionais da educação básica voltada para a educação das relações étnico-raciais, a educação indígena, a educação ambiental, a educação do campo, das pessoas com deficiência, dos gêneros e orientação sexual.

d) Avaliem, monitorem e aperfeiçoem as políticas de ações afirmativas já instituídas, pelo Ministério da Educação, no ensino privado.

e) Introduzam, junto à Capes e ao CNPq, políticas de pesquisa voltadas para educação indígena, educação e relações étnico-raciais, do campo, educação de jovens e adultos, quilombola, ambiental, gênero e orientação sexual, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes e jovens e situação de risco.

f) Estimulem a criação de linhas de pesquisa nos cursos de pós-graduação sobre diversidade étnico-racial, ambiental, do campo, de gênero e orientação sexual.

g) Construam uma política de material didático e paradidático, na perspectiva da diver-

sidade, mediante processo de avaliação da qualidade das obras e em consonância com os princípios do PNLD.

h) Contribuam para a inserção de adolescentes e jovens com deficiência no mundo do trabalho.

i) Garantam a obrigatoriedade de apoio financeiro às políticas de diversidade, trabalho e inclusão social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Situamos alguns dos limites e desafios à educação brasileira, ratificando princípios e concepções fundamentais para aprimorá-la, enfatizando as políticas de Estado como resultantes da participação social e política da sociedade.

Dadas as concepções de educação e de formação em disputa na arena educacional, há que considerar as várias instâncias de regulação, envolvendo o Ministério da Educação, as universidades e demais instituições de ensino superior, sistemas de ensino, sindicatos, entidades acadêmicas, dentre outros.

A construção de um sistema nacional de educação, mediado pelo MEC, exige o diálogo entre os diferentes sujeitos e setores sociais da área educacional. E a proposição e a materialização de políticas da educação, no Brasil, só serão realidade se devidamente discutidas como

políticas de Estado resultantes da articulação possível entre sociedade civil e política.

Nesse contexto, a construção de novas possibilidades históricas e político-pedagógicas na educação brasileira ganhou um novo aliado: a Conferência Nacional de Educação. Como instância de participação e deliberação no campo educacional, a Conae enfatiza a arti-

culação entre os entes federados, por meio da regulamentação do regime de colaboração, bem como a construção de um sistema nacional de educação. Ela requer, portanto, a participação de toda a sociedade, de modo a redirecionar o panorama da educação básica e superior e, assim, estabelecer as bases para uma política de Estado, na edificação do novo Plano Nacional de Educação.

## **TEXTOS DA SÉRIE *GRANDES TEMAS DA EDUCAÇÃO NACIONAL***<sup>12</sup>

A série *Grandes temas da educação nacional*, que será veiculada no programa Salto para o Futuro/TV Escola de 31 de agosto a 04 de setembro de 2009, apresenta e discute os limites e desafios da educação brasileira, a partir dos princípios e concepções fundamentais que visam à melhoria do cenário educacional no país. A construção de um Sistema Nacional de Educação, mediado pelo MEC, exige a abertura de diálogo entre os diferentes sujeitos e setores sociais

articulados à área educacional. A Conferência Nacional de Educação – Conae é considerada como um novo aliado desse processo, tendo em vista que a realização desta conferência requer a participação efetiva de toda a sociedade, de modo a redirecionar o panorama da educação básica e superior e, desse modo, estabelecer as bases para uma política de Estado para educação, propiciando elementos basilares para a construção do novo Plano Nacional de Educação.

19

### **TEXTO 1 – ORGANIZAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL**

O primeiro texto da série aborda o financiamento da educação brasileira, desde o que está proposto na Constituição Federal de 1988 até a criação do FUNDEF, em 1996, pela Emenda Constitucional n. 14, e do FUNDEB, em 2006, pela Emenda Constitucional n. 53, destacando que o FUNDEB abrange todo o ensino básico. Também apresenta, por meio de gráficos e ta-

belas, como é feito o financiamento da Educação Superior e programas voltados para a expansão do ensino superior, como Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), a ser executado de 2008 a 2012, que prevê uma elevação no número de vagas nas Universidades Federais de 133.941 em 2007 para 212.387 em 2010.

12 Estes textos são complementares à série *Grandes temas da educação nacional*, que será veiculada no programa Salto para o Futuro/TV Escola (MEC) de 10 a 14 de agosto de 2009.

## TEXTO 2 – QUALIDADE DA EDUCAÇÃO, GESTÃO DEMOCRÁTICA E AVALIAÇÃO

O segundo texto aborda a avaliação institucional, tratando das vertentes da autoavaliação e da avaliação em larga escala. Destaca que o potencial da avaliação institucional de subsidiar o aprimoramento do trabalho está em relação direta com o engajamento que os diversos sujeitos que integram a institui-

ção estabelecerem com o processo avaliativo. Acrescenta, ainda, que é no contexto de cada escola que as propostas de avaliação ganham significado, quando, por exemplo, professores discutem encaminhamentos relativos à avaliação da aprendizagem ou à avaliação institucional.

## TEXTO 3 – DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO, PERMANÊNCIA E SUCESSO ESCOLAR

O terceiro texto discute, entre outros temas, a gestão democrática da escola, estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei nº. 9.394/1996), que determinaram que os *sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades*. A LDB apresenta dois princípios para a concretização da gestão democrática: a) a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da instituição; b) a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Tendo por base esses princípios, é pos-

sível ter uma gestão democrático-participativa. O texto destaca, ainda, a necessidade de que as atitudes dos gestores, dos professores, dos servidores técnico-administrativos e dos estudantes sejam condizentes com este ideal, tendo em vista que a gestão democrática é um valor e um meio para se alcançar os objetivos educativos da instituição.

*Os textos 1, 2 e 3 também são referenciais para o quarto programa, com entrevistas que refletem sobre esta temática (Outros olhares sobre os Grandes temas da educação) e para as discussões do quinto e último programa da série (Grandes temas da educação em debate).*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, N. C. *Financiamento da educação superior: Estado x mercado*. São Paulo: Cortez, 2003.

AMARAL, N. C. Autonomia-avaliação-financiamento: em FHC e Lula. In: *Brasil: Construindo o Sistema Nacional Articulado de*

*Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. Brasília: MEC, 2009.

Brasil: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Brasília: MEC, 2009.

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília, DF: Liber Livro, 2006. p. 113-129.

DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (org.). *Avaliação democrática para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002. p. 99-118.

DOURADO, L. F. (org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã. (no prelo).

DOURADO, Luiz Fernandes. *Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? Educação e Sociedade* [online]. 2008, vol. 29, n. 104, pp. 891-917. ISSN 0101-7330. doi: 10.1590/S0101-73302008000300012.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior nos anos 90. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 235-253, set. 2002.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N. S. C. (org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília, DF: Liber Livro, 2006. p. 21-50.

DOURADO, L. F.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. (org.). *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

FRIGOTTO, G. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 1.129-1.152, out. 2007.

OLIVEIRA, R. P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 661-690, out. 2007.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

SGUISSARDI, V.; SILVA Jr., J. R. *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: USF, 2001.

## TEXTO 1

# ORGANIZAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

## O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

*Nelson Cardoso Amaral<sup>1</sup>*

A Constituição Federal de 1988 afirma em seu artigo 205 que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade (...)”. Sendo um dever do Estado e da família e tendo a colaboração da sociedade conclui-se que o seu financiamento pode se efetivar pelos recursos constantes do Fundo Público, que é esta-

tal, pagamento de mensalidades, que são recursos das famílias e da interação das instituições educacionais com os diversos setores da sociedade.

O tamanho da educação brasileira pode ser visualizado na tabela 1 que segue, em que se explicitam as matrículas em cada um de seus níveis e modalidades:

22

**TABELA 1 – MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

Nível/Modalidade	Pública	Privada	TOTAL
Creche	1.050.295	529.286	1.579.581
Pré-Escola	3.898.095	1.032.192	4.930.287
Ensino Fundamental	28.928.605	3.193.668	32.122.273
Ensino Médio	7.472.301	897.068	8.369.369
Educação Profissional	321.644	371.966	693.610
Educação Especial	124.358	224.112	348.470
Educação de Jovens e Adultos	4.848.108	137.230	4.985.338
Educação Superior*	1.240.968	3.639.413	4.880.381
<b>TOTAL</b>	<b>47.884.374</b>	<b>10.024.935</b>	<b>57.909.309</b>

*Fonte: Censo da Educação Escolar e da Educação Superior 2007.*

*\*Além desses alunos existem 369.766 matrículas em educação a distância.*

1      Doutor em Educação pela UNIMEP. Professor na Universidade Federal de Goiás.

São, portanto, quase 49 milhões de estudantes matriculados na educação pública e 10 milhões matriculados na educação privada. Quando comparamos a educação básica com a educação superior encontramos uma assimetria: na educação básica pública estão matriculados 87,95% dos estudantes e na educação superior pública estão matriculados 25,43% dos alunos.

## O FINANCIAMENTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

As obrigações estabelecidas na Constituição Federal de 2008 com o financiamento da educação brasileira são as seguintes:

- A gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (Art. 206).
- A autonomia de gestão financeira e patrimonial das Universidades (Art. 207).
- “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Art. 212).
- O ensino fundamental público terá como fonte adicional a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas (parágrafo 5º do Art. 212).

- O Art. 211 prevê as seguintes obrigações:
  - 1) “A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”. 2) “Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio”. 3) “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”.

- O Art. 60 das Disposições Transitórias estabeleceu em 1996 (EC 14) o que seria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o mesmo artigo estabeleceu em 2006 (EC 53) que seria instituído, no lugar do FUNDEF, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Podemos estimar os recursos financeiros totais públicos que deveriam se destinar à educação, estabelecidos no artigo 212 da Constituição, desconsiderando-se a existência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) que retira uma parte substancial dessa vinculação.

A tabela 2 mostra o resultado do cálculo, fazendo-se as seguintes considerações para os impostos da União, dos estados, Distrito Federal e municípios:

- União: serão computados o Imposto sobre a Importação (II), o Imposto sobre a Exportação (IE), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre a Renda (IR), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e o Imposto Territorial Rural (ITR). Como já afirmamos, não serão descontados os recursos da DRU.
- Estados e Distrito Federal: considerando-se apenas o repasse do Fundo de Participação dos Estados – FPE e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS. Realizaremos uma correção nesse valor, considerando que o ICMS representa em torno de 93% da arrecadação total do Estado
- Municípios: considerando-se apenas o repasse do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e o repasse do ICMS realizado pelos Estados. Realizaremos uma correção nesse valor considerando

que os impostos dos Municípios representam em torno de 16% da arrecadação do ICMS.

Esses R\$ 113 bilhões significam aproximadamente 4,2 % do PIB.

O Ministério da Educação (MEC) divulga que o País aplicou em educação pública no ano de 2008 em torno de 5% do PIB. Esse volume de recursos financiou tanto a educação básica quanto a educação superior oferecida pelas instituições públicas.

## **OS RECURSOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA COMPARAÇÃO DO FUNDEF - FUNDEB**

Para organizar a aplicação dos recursos para o ensino básico foi implantada uma política que estabeleceu fundos financeiros vinculando recursos às modalidades desse nível educacional. Em 1996 foi aprovada a Emenda Constitucional 14 que estabeleceu o FUNDEF e em 2006, por meio da Emenda Constitucional 53, foi aprovado o FUNDEB. O Quadro 1 a seguir mostra uma comparação entre o FUNDEF que era um fundo restrito ao ensino fundamental e o FUNDEB que é um fundo que abrange todo o ensino básico:

## TABELA 2 – RECURSOS FINANCEIROS PARA A EDUCAÇÃO PREVISTOS NO ART. 212 DA CF

(Não foram retirados os recursos da DRU)

<b>Esfera governamental</b>	<b>TOTAL</b>
União	R\$ 23 bilhões
Estados e Distrito Federal	R\$ 59 bilhões
Municípios	R\$ 31 bilhões
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 113 bilhões</b>

Fonte: [www.receita.fazenda.gov](http://www.receita.fazenda.gov), dados de 2007 e cálculos deste estudo.

## QUADRO 1 – UMA COMPARAÇÃO FUNDEF E FUNDEB

FUNDEF	FUNDEB
Atingia o ensino fundamental.	Atinge todo o ensino básico: creche, ensino fundamental, ensino médio, educ. especial, educ. indígena e quilombola, educ. de jovens.
O volume de recursos que foi aplicado: 15% do FPE, do FPM, do ICMS e do IPI-Exp dos municípios e estados.	O volume de recursos a ser aplicado: 20% do FPE, do FPM, IPI-Exp, ICMS, IPVA, ITCD e outros, dos municípios e estados. Só ficam fora: 5% dos anteriores e 25% IR servidores públicos estaduais, IOF-Ouro, IPTU, ISS e ITBI.
O custo/aluno/ano foi calculado a partir do montante de recursos existente para aplicação em educação.	O custo/aluno/ano é calculado a partir de estudos de uma Comissão que considerará padrões de qualidade.
60% dos recursos foram gastos com os professores e servidores.	60% dos recursos devem ser gastos com os professores e servidores.
Para os municípios que não atingiram o custo/aluno/ano com recursos municipais e estaduais, a União realizaria uma complementação de recursos (os recursos foram da ordem de R\$ 500 milhões).	Para os municípios que não atingirem o custo/aluno/ano com recursos municipais e estaduais, a União realizará uma complementação de recursos (1º. Ano, R\$ 2 bilhões, 2º ano R\$3, 3º. Ano, R\$4,5 bilhões e, depois, até 10% do total de recursos do fundo).
Estabeleceu conselhos municipais e estaduais, acompanhadores/fiscalizadores.	Estabelece conselhos municipais e estaduais, acompanhadores/fiscalizadores.
Os estudantes em análise eram aqueles efetivamente matriculados, apurados pelo censo escolar.	Os estudantes em análise são aqueles efetivamente matriculados, apurados pelo censo escolar.
O Fundef teve caráter provisório, até 01/01/2007.	O Fundeb tem caráter provisório, até 31/12/2020.

## O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

Os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva promoveram diversas mudanças na educação superior brasileira: expansão da matrícula em cursos de graduação presenciais; competição entre as instituições de educação superior (IES) e, também, no interior das IES; introdução de fontes alternativas para o financiamento; ida das IES públicas à procura de recursos financeiros que não fazem parte dos impostos; assinatura de contratos de gestão com IES públicas, etc.

No período 1994 a 2007 o número de alunos matriculados em cursos de graduação presenciais no Brasil passou de 1.661.034 para 4.880.381, proporcionando um aumento de 193,8% no quantitativo de estudantes da educação superior em cursos presenciais.

As matrículas no setor público passaram de 690.450 em 1994 para 1.240.968 em 2007, uma elevação de 79,7%; no setor privado a elevação percentual foi de 275,0%, passando de 970.584 estudantes matriculados em 1994 para 3.639.413 estudantes em 2007. A tabela 3 a seguir apresenta esses dados, além da taxa de crescimento dos setores público e privado, no período 1995 a 2007.

**TABELA 3 – NÚMERO DE ALUNOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS E TAXAS DE CRESCIMENTO**

(1994-2007)

Ano	Total de matrículas	Matrículas públicas	Taxa de crescimento	Matrículas privadas	Taxa de crescimento
1994	1.661.034	690.450		970.584	
1995	1.759.703	700.540	1,5	1.059.163	9,1
1996	1.868.529	735.427	5,0	1.133.102	7,0
1997	1.945.615	759.182	3,2	1.186.433	4,7
1998	2.125.958	804.729	6,0	1.321.229	11,4
1999	2.369.945	832.022	3,4	1.537.923	16,4
2000	2.694.245	887.026	6,6	1.807.219	17,5
2001	3.030.754	939.225	5,9	2.091.529	15,7
2002	3.479.913	1.051.655	12,0	2.428.258	16,1
2003	3.887.771	1.137.119	8,1	2.750.652	13,3
2004	4.163.733	1.178.328	3,6	2.985.405	8,5
2005	4.453.156	1.192.189	1,2	3.260.967	9,2
2006	4.676.646	1.209.304	1,4	3.467.342	6,3
2007	4.880.381	1.240.968	2,6	3.639.413	5,0

Fonte: Inep, Censo da Educação Superior.

A diminuição de cursos no setor privado nos últimos anos pode ser justificada por duas vertentes de análise: primeiro pela implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), Lei n. 10.861/2004, que estabeleceu condições mais restritivas para a autorização, criação e reconhecimento de cursos de graduação; e, segundo, pelo fato de que as famílias brasileiras já atingiram os seus limites financeiros para o pagamento de mensalidades nas instituições privadas, tendo em vista a enorme desigualdade social existente no Brasil. Este fato poderá impedir uma expansão mais intensa das IES privadas nos anos finais do governo LULA.

Até o final do governo LULA em 2010, o perfil de expansão do setor público em relação a 2002 será alterado substancialmente. O Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), a ser executado de 2008 a 2012, prevê uma elevação no número de vagas nas Universidades Federais de 133.941 em 2007 para 212.387 em 2010, ou seja, uma elevação de 59,0% nesse número.

Com a grande expansão do setor privado pode-se concluir que as políticas públicas implantadas para a educação superior nos períodos FHC e LULA procuraram incre-

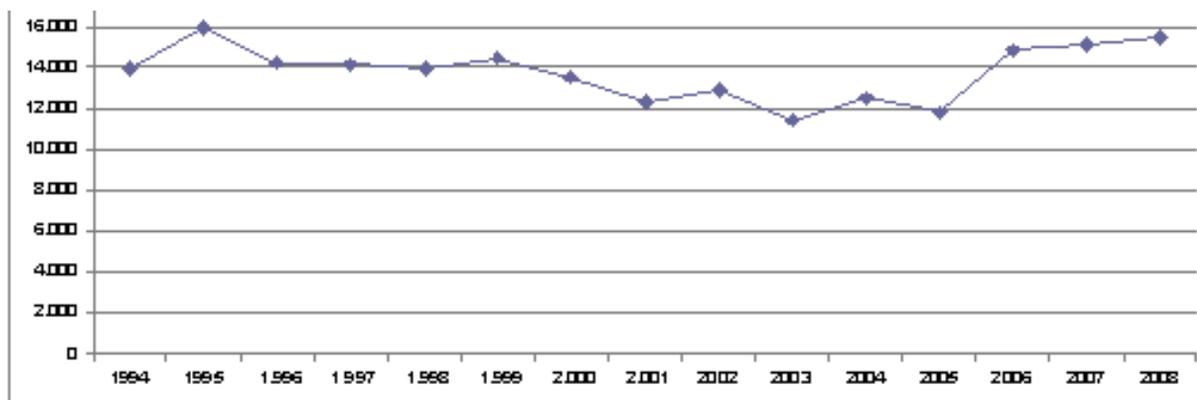
mentar a contribuição das famílias para o financiamento desse nível educacional, pelo pagamento de mensalidades. O censo financeiro da educação superior nos permite afirmar que as famílias brasileiras investiram nas IES um total de R\$ 32,9 bilhões no ano de 2006, a preços de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas; valor que corresponde a 1,11 do PIB de 2008.

Com relação às IFES, os recursos financeiros originados dos impostos tiveram uma contínua diminuição no período de 1995 a 2002, governo FHC, e uma ampliação de 2003 a 2008, governo LULA, tanto para o pagamento de pessoal quanto para a efetiva manutenção das instituições e investimentos.

O pagamento de pessoal (docente e técnico-administrativo) nesse período, incluindo-se inativos, pensionistas e precatórios, foi reduzido de R\$ 14,0 bilhões em 1994 para R\$ 12,9 bilhões em 2002, a preços de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV; uma redução de 8,4% no governo FHC. Esses mesmos recursos passaram de R\$ 12,9 bilhões em 2002 para R\$ 15,5 bilhões em 2008; uma ampliação de 20,0% no governo LULA. O gráfico 1 apresenta a evolução desses recursos, de 1994 a 2008.

## GRÁFICO 1

### RECURSOS DO FPF PARA O PAGAMENTO DE PESSOAL DAS IFES



Fonte: Execução Orçamentária da União, elaboração deste estudo.

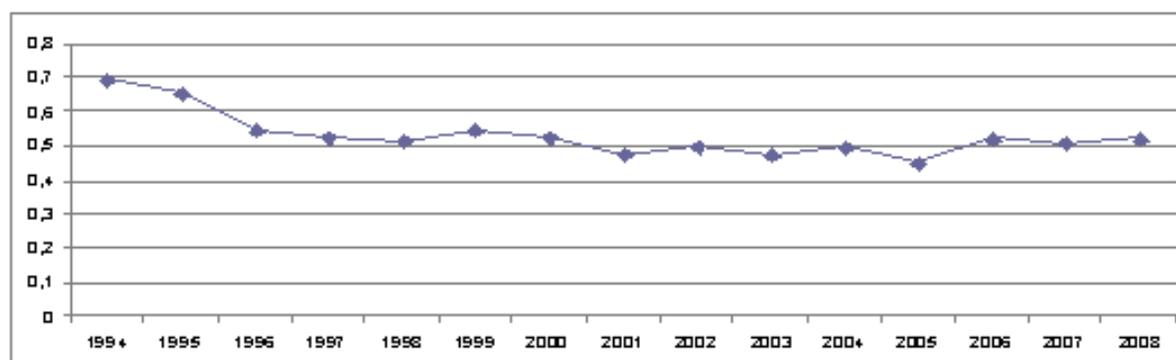
O gráfico 2 apresenta esses recursos que foram utilizados para o pagamento de pessoal,

incluindo-se inativos, pensionistas e precatórios como percentual do PIB.

28

## GRÁFICO 2

### RECURSOS DO FPF PARA O PAGAMENTO DE PESSOAL DAS IFES COMO PERCENTUAL DO PIB



Fonte: Execução Orçamentária da União e IBGE, elaboração deste estudo.

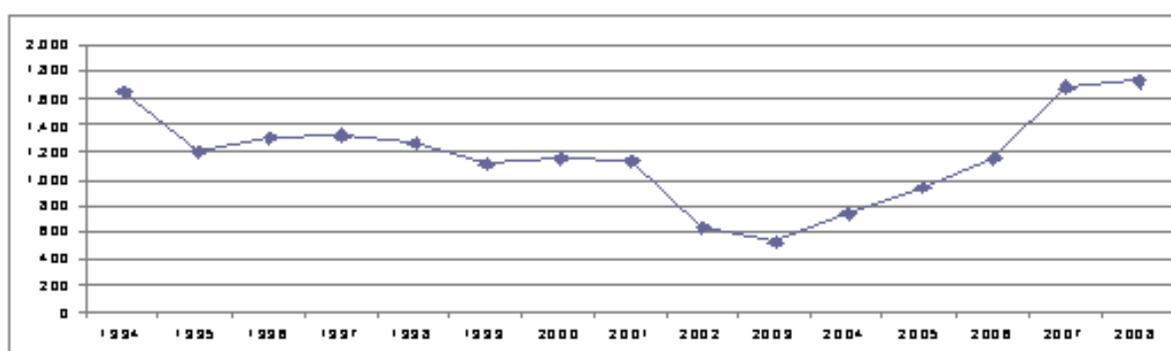
Nota-se que há uma queda contínua, como percentual do PIB, de 1994 a 2005, abrangendo os governos FHC e LULA, caindo de 0,69% para 0,45% do PIB. Somente nos anos de

2006 a 2008 os percentuais se elevam, ultrapassando novamente a barreira dos 0,50%, chegando a 0,52% em 2008.

Os recursos para a efetiva manutenção das IFES<sup>2</sup> evoluíram de R\$ 1.660 milhões em 1994 para R\$ 633 milhões em 2002, no governo FHC, o que significa uma queda de 62,0%. Os valores foram corrigidos pelo IGP-DI da FGV para janeiro de 2009. No governo LULA

houve uma recuperação dos valores de 1994, passando dos R\$ 633 milhões de 2002 para R\$ 1.728 milhões em 2008, uma elevação nesse período de 173,2%. O gráfico 3 apresenta essa evolução de 1994 a 2008.

### GRÁFICO 3 – RECURSOS DO FPF PARA A EFETIVA MANUTENÇÃO DAS IFES



Fonte: Execução Orçamentária da União, elaboração deste estudo.

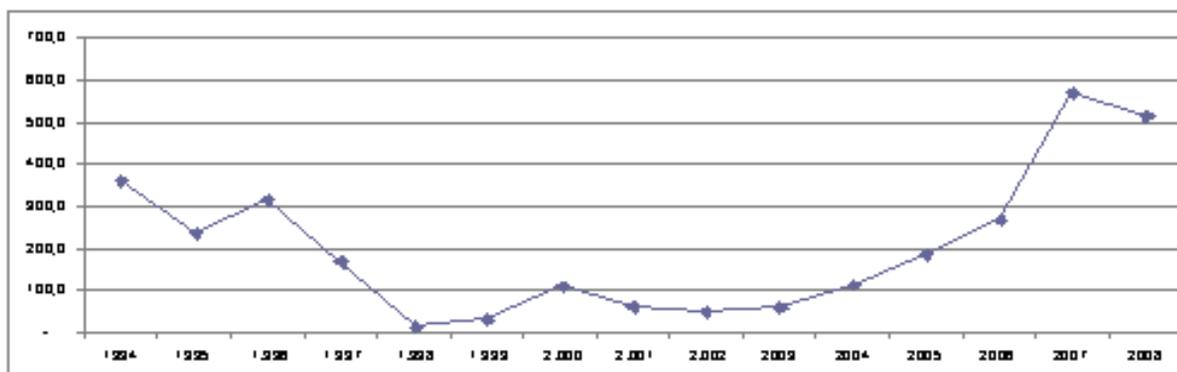
29

Os recursos definidos como aqueles que devem ser aplicados em investimentos, ou seja obras, equipamentos, livros, etc., tiveram a seguinte evolução: em 1994, R\$ 362 milhões; em 2002, R\$ 49 milhões e em 2008, R\$ 516

milhões, em valores de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV. No governo FHC houve, portanto, uma queda de 86,4% e no governo LULA uma elevação de 952%. O gráfico 4 apresenta a evolução desses valores.

2 A efetiva manutenção se caracteriza pela exclusão dos recursos de outros custeios, recursos que se caracterizam como salários indiretos: vale-transporte, auxílio-alimentação, assistência médica e odontológica a servidores e seus dependentes, apoio à educação das crianças de 0 a 6 anos – chamado de vale-creche –, o pagamento do PASEP, formação do Patrimônio do Servidor Público, o pagamento de professores substitutos e o pagamento de médicos residentes.

## GRÁFICO 4 – RECURSOS DO FPF PARA INVESTIMENTO NAS IFES



Fonte: Execução Orçamentária da União, elaboração deste estudo.

Nos anos de 2006 a 2008 há uma substancial elevação dos percentuais de investimento, já refletindo os recursos dos Programas de Expansão, o da interiorização das IFES e do REUNI.

Naqueles momentos em que os recursos dos impostos sofreram reduções contínuas, as IFES se dirigiram às atividades de prestação de serviços, oferecendo cursos de pós-graduação *lato sensu*, assessorias, consultorias e desenvolvimento de projetos com recursos de empresas, indústrias, ministérios, Estados e prefeituras. Portanto, as instituições procuraram, via fundações de apoio, fontes de recursos financeiros alternativos àqueles dos impostos.

BRASIL.INEP. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*. Brasília: Ministério da Educação, 2003.

BRASIL.INEP. *Censo da Educação Superior – 2007*. Brasília, 2009.

BRASIL.INEP. *Censo da Educação Superior – 2006*. Brasília, 2008.

BRASIL.MEC. Normas para a implementação do Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Brasília-DF, 2007.

BRASIL.MEC. Diretrizes Gerais do REUNI. Brasília-DF, 2007a.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, N. C. *Financiamento da Educação Superior: Estado x Mercado*. São Paulo e Piracicaba: Cortez e Unimep, 2003.

## TEXTO 2

# QUALIDADE DA EDUCAÇÃO, GESTÃO DEMOCRÁTICA E AVALIAÇÃO

## AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: AUTOAVALIAÇÃO E AVALIAÇÃO EXTERNA

*Sandra M. Zákia L. Sousa<sup>1</sup>*

No campo da educação, um dos temas mais discutidos na atualidade é a avaliação. A crescente centralidade que vem sendo atribuída à avaliação na legislação, nas políticas educacionais brasileiras e no cotidiano escolar, bem como o aumento dos estudos e pesquisas nesta área de conhecimento, são inquestionáveis. Se até os anos finais da década de oitenta o foco privilegiado nas pesquisas e nos debates era a avaliação da aprendizagem, hoje observamos propostas e práticas que, além da avaliação do aluno, se voltam para a avaliação de desempenho docente, de curso, de instituições e de sistemas educacionais.

Neste texto abordaremos a avaliação institucional, tratando das vertentes da autoavaliação e da avaliação em larga escala.

Importante salientar que estas vertentes da avaliação não devem ser abordadas como isoladas entre si, pois cumprem papéis complementares. Serão aqui discutidas em separado

para fins didáticos. Em realidade, eles integram a avaliação da/na escola e têm como referência comum o Projeto Pedagógico.

“A avaliação se constitui em um processo de busca de compreensão da realidade escolar, com o fim de subsidiar a tomada de decisões quanto ao direcionamento das intervenções, visando ao aprimoramento do trabalho escolar. Como tal, a avaliação compreende a descrição, interpretação e o julgamento das ações desenvolvidas, resultando na definição de prioridades a serem implementadas e rumos a serem seguidos, tendo como referência princípios e finalidades estabelecidos no Projeto da Escola, ao tempo em que subsidia a sua própria redefinição” (SOUSA, 1995, p. 63).

A avaliação, portanto, vai além do julgamento de propostas e ações, associa-se, necessariamente, com a ideia de modificação institucional. No entanto, o potencial da avaliação institucional de subsidiar o aprimoramento do trabalho está em relação direta com o engaja-

<sup>1</sup> Professora da Faculdade de Educação/ Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação na Universidade de São Paulo (USP).

mento que os diversos sujeitos que integram a instituição estabelecerem com o processo avaliativo. Daí a importância de que a direção a ser dada ao processo de transformação e as dinâmicas a serem adotadas para sua consecução decorram de uma decisão coletiva.

Assim, é no contexto de cada escola que as propostas de avaliação ganham significado. Mas não é fácil construir consensos, pois usualmente é um assunto polêmico. Quando, por exemplo, professores discutem encaminhamentos relativos à avaliação da aprendizagem ou à avaliação institucional, diferentes ou até divergentes posições e propostas de ação são defendidas e adotadas.

Muitas são as controvérsias que surgem quando são debatidas questões como: Para que serve a avaliação? Como conduzi-la? Quem deve ser envolvido e como? O que fazer com os resultados?

Não há respostas simples. Mais ainda, não há uma única resposta ou a resposta correta a estas questões. Pois a avaliação não é ape-

nas uma atividade técnica, é política e ideológica. Os valores assumidos por quem faz a avaliação são determinantes das respostas que são construídas a estas questões.

Por conseguinte, analisar as práticas avaliativas dominantes, suas características e intencionalidades, é um caminho promissor para revelar o projeto educacional e social vivenciado pela escola. A proposta avaliativa é expressão do projeto pedagógico da escola.

**A avaliação institucional, abrangendo a análise da escola como um todo, nas dimensões política, pedagógica e administrativa, tem como marco o projeto pedagógico e visa subsidiar seu contínuo aprimoramento do trabalho.**

## **AUTOAVALIAÇÃO E AVALIAÇÃO EXTERNA: SUBSÍDIOS**

A avaliação institucional, abrangendo a análise da escola como um todo, nas dimensões política, pedagógica e administrativa, tem como marco o projeto pedagógico e visa subsidiar seu contínuo aprimoramento do trabalho. Em uma perspectiva democrática, é assumida pelo coletivo da escola, que se responsabiliza pelo julgamento das propostas delineadas, das ações implementadas e suas condições de realização e dos resultados que vêm sendo obtidos.

A avaliação institucional, como já mencio-

namos, pode integrar duas vertentes: a autoavaliação e a avaliação externa.

Falamos de autoavaliação quando os integrantes da escola se encarregam da avaliação do trabalho – professores, outros profissionais da escola, alunos e pais.

A avaliação externa ocorre quando se busca a avaliação da escola por meio do olhar de agentes ou entidades da comunidade escolar, que analisam seu trabalho com um “olhar de fora”, como, por exemplo, associações de bairro, instituições sociais ou empregadores.

Deve-se, ainda, levar em conta os resultados das avaliações de larga escala, também denominadas avaliação de sistema, como é o caso do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), especialmente da Prova Brasil, que oferece resultados para cada escola. Esta Prova foi idealizada para produzir informações sobre o ensino oferecido por município e escola, com o objetivo de auxiliar os governantes nas decisões, assim como a comunidade escolar no estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino.

A interpretação pedagógica do desempenho dos alunos nesta Prova fornece pistas que podem auxiliar os profissionais da escola no replanejamento do trabalho a ser desenvolvido com os alunos. É oportuno lembrar que estes resultados devem ser analisados à luz das características do contexto da escola e

de seu projeto pedagógico, e cotejados com os resultados obtidos pelos alunos nas avaliações de aprendizagem, conduzidas pelos professores.

Visando ilustrar um caminho possível para a condução da avaliação institucional, sugerimos o estudo da proposta intitulada “Indicadores de Qualidade na Educação” (2004). (Acesso livre pelo sítio do Ministério da Educação - [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) ou da Ação Educativa - [www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br))

Este material foi desenvolvido pelo Ministério da Educação/Inep, UNICEF, Pnud e Ação Educativa, com o propósito de ajudar a comunidade escolar na avaliação e na melhoria da qualidade da escola.

Esta proposta de avaliação sugere sete dimensões a serem consideradas pela escola, que expressam a visão de seus elaboradores sobre qualidade do trabalho escolar. Estas dimensões foram traduzidas em indicadores, que sinalizam de um modo observável a noção de qualidade assumida. Ou seja, um indicador é uma representação observável de um conceito ou noção abstrata.

A partir das dimensões e indicadores, a proposta indica questões que merecem ser respondidas para que se construa uma análise da qualidade do trabalho em realização pela escola.

Para uma visão geral das dimensões e dos indicadores sugeridos no documento, estes são a seguir listados:

<b>DIMENSÕES</b>	<b>INDICADORES</b>
Ambiente educativo	Amizade e solidariedade Alegria Respeito ao outro Combate à discriminação Disciplina e tratamento adequado aos conflitos que ocorrem no dia-a-dia da escola Respeito aos direitos das crianças e dos adolescentes
Prática pedagógica e avaliação	Projeto político-pedagógico definido e conhecido por todos Planejamento Contextualização Prática pedagógica inclusiva Formas variadas e transparentes de avaliação dos alunos Monitoramento da prática pedagógica e da aprendizagem dos alunos
Ensino e aprendizagem da leitura e da escrita	Orientações para a alfabetização inicial implementadas Existência de práticas alfabetizadoras na escola Atenção ao processo de alfabetização de cada criança Ampliação das capacidades de leitura e escrita dos alunos ao longo do ensino fundamental Acesso e bom aproveitamento da biblioteca ou sala de leitura, dos equipamentos de informática e da Internet Existência de ações integradas entre a escola e toda a rede de ensino com o objetivo de favorecer a aprendizagem da leitura e da escrita
Gestão escolar democrática	Informação democratizada Conselhos Escolares atuantes Participação efetiva de estudantes, pais, mães e comunidade em geral Acesso, compreensão e uso dos indicadores oficiais de avaliação da escola e das redes de ensino Participação em programas de repasse de recursos financeiros
Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola	Suficiência e estabilidade da equipe escolar Assiduidade da equipe escolar
Ambiente físico escolar	Suficiência do número de instalações, equipamentos e recursos, sua qualidade e uso.
Acesso e permanência dos alunos na escola	Atenção especial aos alunos que faltam Preocupação com o abandono e a evasão Atenção especial aos alunos com alguma defasagem de aprendizagem

O texto “Indicadores de Qualidade na Educação” apresenta uma proposta que está direcionada para o ensino fundamental e, portanto, não contempla indicadores e questões relativas às especificidades da educação infantil e do ensino médio. Há, no entanto, uma proposta direcionada para a educação infantil, intitulada “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil”, de 2009, que foi elaborada em parceria pelo MEC, a Unicef, a Ação Educativa, a Fundação Orsa e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Para acessá-la consulte um dos sítios das instituições coordenadoras do projeto. ([www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) ; [www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br) ; [www.fundacaoorsa.org.br](http://www.fundacaoorsa.org.br) ; [www.unicef.org.br](http://www.unicef.org.br) ; [www.undime.org.br](http://www.undime.org.br))

Esta proposta apresenta subsídios para a autoavaliação escolar, sugerindo critérios para análise do trabalho em realização em creches e pré-escolas. São propostas sete dimensões de qualidade para análise:

- planejamento institucional,
- multiplicidade de experiências e linguagens (formas de a criança conhecer e experimentar o mundo e se expressar);
- interações (espaço coletivo de convivência e respeito);
- promoção da saúde;

- espaços, materiais e mobiliários;
- formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais;
- cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social.

Quanto à consideração dos resultados das avaliações em larga escala, sugeridos como um dos indicadores a serem considerados na avaliação da escola no documento “Indicadores da Qualidade da Educação”, cabe observar que o primeiro passo para viabilizar um uso consequente é compreender os resultados, para que estes possam subsidiar o planejamento escolar. Dentre os materiais que contribuem para uma interpretação do significado e potencialidades das provas, sugere-se o estudo do documento intitulado PDE/Prova Brasil (2008). Elaborado pelo Ministério da Educação, este documento apresenta informações que auxiliam professores e outros profissionais da escola na compreensão dos pressupostos que embasam essas avaliações, bem como apresentam uma análise pedagógica dos itens que integram as provas do SAEB.

Ao mesmo tempo em que são consideradas as contribuições que podem trazer as avaliações de sistemas para o planejamento do trabalho escolar, devem também ser considerados seus limites.

Um deles, que se quer ressaltar, é que estas

avaliações restringem-se aos resultados de desempenho dos alunos, em geral, em provas de Português e Matemática, e não contemplam todas as áreas de conhecimento que são tratadas na escola, nem as diversas dimensões em que se trabalha com o aluno no âmbito da escola, especialmente no nível de atitudes.

Outro aspecto a considerar é o fato de que, usualmente, não se incorpora, na análise dos resultados, um exame dos fatores associados. Ou seja, os níveis de proficiência dos alunos, obtidos por meio das provas, não são interpretados à luz das características e condições da rede de ensino, da escola e de seus alunos.

É oportuno ainda realçar que, dependendo do modo como forem divulgados e explorados os resultados das avaliações, corre-se o risco de se intensificar desigualdades educacionais, com impactos na segmentação de professores e escolas. Daí se deve atentar para não utilizar os resultados com fins classificatórios.

Para finalizar as considerações sobre avaliação institucional, vale lembrar o que já afirmamos no texto “Avaliação Institucional: elementos para discussão”, publicado no boletim do Salto para o Futuro em 2004, em que tratamos do tema:

*Não existe “a melhor maneira” de conduzir a avaliação institucional. Como diz*

*Sousa (2004 - acesso livre TV ESCOLA - Salto para o Futuro), “não é possível pensarmos em um modelo único de avaliação que atenda a todas as escolas, pois, para que este ganhe significado institucional, precisa responder ao projeto educacional e social em curso”. Portanto, cada escola ou rede de ensino irá construir a sua proposta de avaliação.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MEC et al. *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*. São Paulo: Ação Educativa, 2009.

MEC. *PDE/Prova Brasil: Plano de Desenvolvimento da Educação, Prova Brasil, ensino fundamental*. MEC/SEB/Inep, 2008.

SOUSA, Sandra Zákia. *Avaliação Institucional: elementos para discussão*. TV ESCOLA - Salto para o Futuro, 2004.

SOUSA, Sandra Zákia. *Avaliação escolar: constatações e perspectivas*. *Revista de Educação AEC*, Brasília - DF, vol. 24, n. 94, p. 59-66, jan./mar, 1995.

UNICEF, PNUD, INEP-MEC (Coord.). *Indicadores da qualidade na educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

## TEXTO 3

# DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO, PERMANÊNCIA E SUCESSO ESCOLAR

## GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUPERIOR: FUNDAMENTOS E EFETIVAÇÃO

*João Ferreira de Oliveira<sup>1</sup>*

As experiências, os estudos e as pesquisas na área de gestão da educação mostram que a gestão democrática é mais vantajosa para a administração das instituições educativas. No entanto, para entendermos isso, é preciso compreender que a escola e a universidade não são empresas, pois não produzem mercadorias. Diferentemente das empresas que produzem um bem material ou um serviço determinado, a escola e a universidade têm por meta básica a produção e a socialização de conhecimentos sistematizados, tendo por matéria-prima o elemento humano que, nesse processo, é objeto e sujeito. Assim, essas instituições visam fins que não são, facilmente, mensuráveis e identificáveis. Os professores e os estudantes são agentes ativos no processo de produção e de aquisição do conhecimento. Nessas instituições estamos lidando com seres humanos de diferentes origens e trajetórias sociais, o que torna

o processo ensino-aprendizagem algo bastante complexo e desafiador.

Nesse contexto, a gestão da escola e da universidade implica reconhecer as especificidades e finalidades do ato educativo, tendo em vista a busca coletiva dos meios e dos recursos para sua efetivação. A gestão democrática tem, pois, como suposto: o respeito mútuo, a responsabilidade social e profissional e o ideal de construção de uma participação que envolva os diferentes agentes institucionais. Portanto, a gestão democrática deve ser entendida como um valor e como uma forma de realizarmos o trabalho docente, considerando a especificidade do trabalho educativo que ocorre na escola e na universidade.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei nº. 9.394/1996) estabeleceram o princípio da ges-

<sup>1</sup> Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP) e professor na Universidade Federal de Goiás. Pesquisador CNPq.

tão democrática e determinaram que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades. Na LDB encontramos, no entanto, dois princípios para a concretização da gestão democrática: a) a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da instituição; b) a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Tendo por base esses princípios

podemos falar de uma gestão democrático-participativa. A gestão democrática só funciona, pois, com participação efetiva dos agentes institucionais nos processos de planejamento,

criação, decisão, execução e avaliação. Para que isso ocorra é preciso pensar sempre em gestão colegiada e em responsabilidade compartilhada, a partir do processo de tomada de decisão. Mas isso só se efetivará se a compreensão e as atitudes dos gestores, dos professores, dos servidores técnico-administrativos e dos estudantes forem condizentes com o ideal de que a gestão democrática é um valor e um meio para se alcançar os objetivos educativos da instituição.

**A gestão democrática só funciona, pois, com participação efetiva dos agentes institucionais nos processos de planejamento, criação, decisão, execução e avaliação.**

Talvez a maior diferença da gestão democrática de outros modelos de gestão (autoritário, burocrático, tecnicista, gerencialista, etc.) resida no reconhecimento de que os professores são intelectuais autônomos, críticos, criativos, transformadores e capazes de pensar o seu próprio trabalho, envolvendo os demais trabalhadores da instituição, assim como estudantes e outros agentes da comunidade. Isso certamente aumenta a responsabilidade dos professores e gestores

que se tornam sujeitos mais autônomos na elaboração do projeto pedagógico da instituição e no processo de tomada de decisão.

É preciso ter clareza, no entanto, que a gestão democrática da escola e da universidade implica articu-

lação entre as condições físicas, materiais e pessoais, pedagógicas e financeiras que possibilitam as mediações indispensáveis à efetivação da tarefa precípua da escola e da universidade, entendida como espaço de socialização e problematização da cultura, especialmente, do saber historicamente produzido. Administrar uma escola ou uma universidade não se resume na aplicação de métodos, técnicas e princípios racionais-gerencialistas, devido à sua especificidade e

aos fins a serem alcançados. A gestão escolar democrática supõe a utilização racional de recursos, para a realização dos fins pedagógicos da instituição, considerando, sobretudo, as necessidades concretas dos estudantes. Assim, as ações da instituição devem ser educativas, de modo a atingir os objetivos estabelecidos, especialmente no tocante à formação de sujeitos participativos, críticos, autônomos e criativos.

A gestão democrática da educação brasileira e de cada sistema de ensino, escola ou universidade pública, em particular, é um processo em construção. A organização de momentos para efetivar a parti-

cipação dos professores e de outros agentes escolares na elaboração, na implementação ou na avaliação do projeto pedagógico e demais projetos e ações da instituição é uma boa forma de iniciar a implementação da gestão democrática. Isso significa estabelecer reuniões periódicas para que a equipe gestora e também o conjunto dos professores possam se reunir para discutir e deliberar sobre os assuntos da instituição. As pessoas se envolvem mais e participam mais quando concebem

conjuntamente as atividades e projetos. Outra dica importante é manter os professores e a comunidade escolar ou acadêmica sempre bem informada. Para isso, pode-se produzir e manter atualizados, por exemplo, sites, blogs e grupos na Internet, bem como elaborar documentos informativos e publicá-los por meio de murais ou outros meios.

Há também alguns mecanismos ou espaços importantes para efetivar a gestão demo-

crático-participativa da escola e da universidade. Destacam-se, no caso da educação básica, o conselho escolar, os conselhos de classe e os grêmios estudantis. No caso da educação superior, os conselhos, câmaras e demais colegiados que discutem e aprovam assuntos,

sobretudo, relacionados ao ensino, à pesquisa e à extensão. Essas instâncias, quando fortalecidas, podem contribuir significativamente no processo de tomada de decisão e implementação de ações no âmbito da instituição educativa. A organização do trabalho escolar ou acadêmico não pode ser uma tarefa exclusiva do dirigente da instituição. Essas instâncias de participação podem ajudar a equipe gestora da instituição a construir uma maior autonomia, sobretudo no que se

A participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares, acadêmicos ou equivalentes é, pois, fundamental para instituir a gestão democrática na instituição educativa.

refere ao pedagógico, ao financeiro e ao administrativo.

A participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares, acadêmicos ou equivalentes é, pois, fundamental para instituir a gestão democrática na instituição educativa. Além disso, a eleição dos dirigentes escolares e universitários é fundamental para trazer a legitimidade necessária à condução do trabalho no âmbito da instituição. A organização do trabalho escolar requer a curto, médio e longo prazo, cada vez mais, o envolvimento de todos os agentes institucionais. A escola e a universidade estão lidando cada vez mais com novas situações, demandas e exigências advindas da situação social dos estudantes, dos sistemas de ensino, das alterações tecnológicas e do mundo do trabalho, dentre outras. Isso tudo está trazendo mais exigências para as instituições formativas, que certamente só poderão ser analisadas e encaminhadas no contexto de uma gestão democrático-participativa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DOURADO, Luiz F.; OLIVEIRA, João F.; SANTOS, Catarina de A. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Série documental: textos para discussão INEP, Brasília, v. 24, n. 22, p. 05-34, 2007.

\_\_\_\_\_. et. al. *Gestão escolar democrática*. Goiânia: Editora Alternativa, 2003.

OLIVEIRA, J. F. *A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás*. 2000. 190f. Tese (Doutorado). São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2000.

PARO, Vitor H. *Administração Escolar: introdução crítica*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

PARO, Vitor H. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 2001.

**Presidência da República**

**Ministério da Educação**

**Secretaria de Educação a Distância**

**Direção de Produção de Conteúdos e Formação em Educação a Distância**

## **TV ESCOLA/ SALTO PARA O FUTURO**

**Coordenação-geral da TV Escola**

*Érico da Silveira*

**Coordenação Pedagógica**

*Maria Carolina Machado Mello de Sousa*

**Supervisão Pedagógica**

*Rosa Helena Mendonça*

**Acompanhamento Pedagógico**

*Grazielle Avellar Bragança*

**Coordenação de Utilização e Avaliação**

*Mônica Mufarrej*

*Fernanda Braga*

**Copidesque e Revisão**

*Magda Frediani Martins*

**Diagramação e Editoração**

*Equipe do Núcleo de Produção Gráfica de Mídia Impressa – TV Brasil*

*Gerência de Criação e Produção de Arte*

**Consultor especialmente convidado**

*Luiz Fernandes Dourado*

*E-mail: salto@mec.gov.br*

*Home page: [www.tvbrasil.org.br/salto](http://www.tvbrasil.org.br/salto)*

*Rua da Relação, 18, 4º andar – Centro.*

*CEP: 20231-110 – Rio de Janeiro (RJ)*

*Agosto de 2009*