

MORAES, M. C. de. Recuo da teoria: dilemas na pesquisa em educação. **Revista Portuguesa de Educação**, vol. 14, número 001. Universidade do Minho. Braga, Portugal, PP. 7-25, 2001.

RÊSES, E. da S. De vocação para profissão: organização sindical docente e identidade social do professor. **Tese** de doutorado. Brasília, UnB, 2008.

RODRIGUES, J.; TREIN, E. O canto de sereia do produtivismo científico: o mal-estar na academia e o fetichismo do conhecimento-mercador. **Universidade e Sociedade**, ano XX n. 47, fev, 2011.

SEVERINO, Antonio Joaquim. Pós-graduação em educação no Brasil: caminhos percorridos e horizontes a explorar... **Educação & Linguagem**. São Paulo, v. 12, n. 20, p. 273-293, jul./dez. 2009.

SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação superior**. Velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000.

_____. Universidade pública estatal: entre o público e privado/mercantil. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 90, p. 191-222, jan/abr. 2005.

_____. Reforma universitária no Brasil, 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 27, n. 96, p. 1.021-1.056, número especial, out. 2006.

_____. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 29, n. 105, p.991-1.022, set./dez. 2008.

SILVA JUNIOR, J. dos R.; SGUISSARDI, V. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n.29, p.5-27, ago. 2005.

SOUZA, R. C. R. de. Universidade processo de ensino-aprendizagem e inovação. In: Galvão, Afonso e Santos Gilberto Lacerda dos (Orgs.). **Educação: Tendências e desafios de um campo em movimento. Coletânea do IX Encontro de Pesquisa em Educação da Região Centro-Oeste/ ANPEd Centro-Oeste**, Taguatinga, DF, 2008.

VEIGA, I. P.; CASTANHO, M. E. (Orgs.). **Pedagogia universitária: a aula em foco**. 3 ed. Campinas, São Paulo: Papyrus, 2000.

VEIGA, I. P.; RESENDE, L.; FONSECA, M. Aula universitária e inovação. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro, CASTANHO, M. E. L. M. **Pedagogia universitária: a aula em foco**. 3 ed. Campinas, São Paulo: Papyrus, 2002.

VIGOTSKY, L. S. A **Formação social da mente**. São Paulo, Martins Fontes, 1991.

ZABALZA, M. **O ensino universitário**. Seu cenário e seus protagonistas. Porto Alegre: Artmed, 2004.

Recebido em junho de 2011

Aprovado em agosto de 2011

Desdobramentos Locais da Política Nacional de Promoção da Qualidade do Ensino Fundamental

Local Impacts of the National Policy for the Promotion of the Quality of Fundamental Education

Dirce Nei Teixeira de Freitas

Professora do Programa de Pós-graduação em Educação, Curso de Mestrado, da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
E-mail: dircenei@terra.com.br

Nataly Gomes Ovando

Mestre em educação pela Universidade Federal da Grande Dourados

No Brasil, o governo da educação escolar básica é uma tarefa federativa, ou seja, responsabilidade conjunta dos entes federados União, Distrito Federal, estados e municípios. À instância político-administrativa nacional (governo na esfera da União) ficaram reservadas incumbências de coordenar a política educacional, exercer função distributiva, supletiva, equalizadora no financiamento e de prestação de apoio técnico aos entes subnacionais. A estes entes couberam as tarefas de prestação educacional direta, organização, manutenção e gestão de redes escolares ou sistemas de ensino, com autonomia e mediante colaboração federativa, priorizando a prestação do ensino fundamental.

Embora a normativa de alcance geral (constitucional, complementar, ordinária e regulamentar) aprimore continuamente os princípios e meios para a consecução conjunta da prestação e do governo da educação escolar básica e sejam encaminhadas políticas nacionais, a ação federada segue condicionada pela complexidade da realidade, das relações federativas e do próprio “sistema” educacional.

Sendo assim, é possível que os desdobramentos subnacionais de normas e políticas nacionais sejam múltiplos, multifacetados e heterogêneos. Isso dificulta a aspirada convergência de esforços dos entes federados na tarefa de democratizar a educação escolar básica, conjugando efetivamente autonomia

municipal e colaboração federativa. Entendemos que a busca de avanços nesse sentido pode se beneficiar de estudos que revelem o que efetivamente vem ocorrendo nos âmbitos subnacionais.

Neste estudo, focamos iniciativas locais de avaliação e monitoramento em face da política nacional de indução e monitoramento da qualidade do ensino fundamental, que segue instrumentada por avaliações externas e pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Entendemos que o uso cada vez mais amplo desses instrumentos na política nacional coloca o desafio de conhecermos o que vem se configurando nas dinâmicas locais.

O nosso objetivo neste estudo foi o de analisar desdobramentos da referida política nacional e suas principais ferramentas numa específica rede escolar municipal (Campo Grande, MS), no período 2000-2010, com especial atenção ao exercício da autonomia municipal e à feição da colaboração federativa.

O trabalho, porém, se limita a um recorte da pesquisa “Bons Resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos”¹ feito para focar a rede escolar municipal de Campo Grande (CG), capital do estado de Mato Grosso do Sul (MS). Este município é o mais populoso e desenvolvido entre os 78 que compõem o estado, sendo que este está entre as unidades federativas de escasso poder decisório nos processos de produção de normas e de políticas educacionais.

Os dados utilizados neste estudo foram obtidos por meio de documentos e de consulta a bases de dados estatísticos oficiais, bem como de entrevistas semi-estruturadas a gestores da educação municipal, sendo submetidos a técnicas de análise documental, de conteúdo e da estatística descritiva. No processo, nos apoiamos em aportes conceituais do campo das ciências políticas e buscamos dialogar com a literatura educacional de análise de políticas públicas.

1. Estudo financiado pelo Programa Observatório da Educação da CAPES/INEP, coordenado por Romualdo Portela de Oliveira e Sandra Maria Zákia Lian Sousa (USP), do qual participaram equipes compostas de docentes e discentes da USP, UFGD e UECE. Realizado nos anos de 2009 e 2010, o estudo abarcou 30 redes escolares municipais, com pelo menos mil alunos matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental (até 4ª série/ 5º ano), nos estados de São Paulo, Ceará e Mato Grosso do Sul. Em cada estado foram observadas as cinco redes que registraram as mais elevadas pontuações no Ideb de 2007 e as cinco que obtiveram as maiores variações positivas do Índice de 2005 para 2007. No estado de São Paulo foram observadas mais 10 redes com matrículas de pelo menos 5.000 alunos. A pesquisa buscou saber quais políticas municipais teriam contribuído para os bons resultados do Ideb, numa abordagem quantitativo-qualitativa.

O texto traz inicialmente considerações acerca de condicionantes institucionais da prestação e do governo da educação escolar, a seguir trata das ênfases da política nacional para qualificar a educação escolar básica e, por fim, descreve e analisa seus desdobramentos locais.

Condicionantes institucionais

A prestação e o governo da educação escolar no Brasil são atravessados por diversas problemáticas muitas das quais associadas às complexas relações federativas estabelecidas no país em face de sua grande extensão, diversidade e desigualdades. Sendo assim, até mesmo a tarefa prioritária de prestação do ensino fundamental (obrigatório para a população de 6 a 14 anos) não prescinde de esforços amplos e múltiplos, coordenados e convergentes dos entes federativos.

Para tanto, são fundamentais mecanismos estabelecidos na Carta Constitucional de 1988 que visam à *autonomia* dos entes federados num contexto de *colaboração* entre si, ambas fundadas na vigência do Estado de direito democrático e republicano, bem como na assunção do federalismo como cláusula constitucional pétrea. O fundamento dessa formulação está no pacto nacional de unidade na diversidade, em razão do qual se torna ilegítima a unilateralidade nos processos de escolhas, decisões e ações dos governos (nacional ou subnacionais).

Lembramos que a prestação e o governo da educação escolar básica, historicamente deixados a cargo dos estados e municípios, foram reordenados no texto da Carta de 1988 e Emendas subsequentes (de n. 14/1996, n. 53/2006 e n. 59/2009), tendo-se acentuada a urgência do acesso a uma escolarização de qualidade prestada e governada em regime de colaboração.

Foco de preocupações associadas a velhas e novas demandas sociais o acesso universal e a melhoria da educação escolar requerem a superação de déficits e problemas acentuados pelo processo de intensificação das transformações contemporâneas. Tanto urgências nacionais como pressões econômicas e políticas externas, intensificadas nas últimas décadas, exigem que as políticas públicas façam a ultrapassagem da mera garantia de igualdade de oportunidades educacionais e propiciem educação escolar de qualidade como direito público fundamental.

Embora sejam expressivos os avanços educacionais nas duas últimas décadas, o país ainda se defronta com a premência de equacionar a prestação da educação escolar como uma das muitas faces da sua histórica dívida social. Tanto é que, na prestação do ensino fundamental, onde o país mais avançou, ainda não estão acordados, nacionalmente, os parâmetros de sua congruência social e nem mesmo a indissociação de quantidade e qualidade tem sido assumida como critério de concepção, efetivação e avaliação das políticas nacional e subnacionais. Não menos problemático tem sido o governo desse ensino na esteira das tentativas (geralmente intermitentes) de acionamento dos mecanismos para conjugação, na prática, da autonomia de cada ente federado com a colaboração federativa, consoante à fórmula constitucionalmente estabelecida a que nos referimos acima.

A materialização da referida fórmula tem se mostrado tarefa muito difícil, uma vez que o ‘imperativo desejável’ conflita, na realidade, com inúmeros obstáculos econômicos, políticos, culturais, administrativos, técnicos, entre outros. Essa situação — obviamente não homogênea no país — enseja a concepção de arranjos estratégicos que sofrem constantes reparos nos/pelos jogos das relações intergovernamentais.

Os partícipes dos jogos federativos se defrontam com históricas reservas de poder ao centro (governo nacional) — não sem apoios ou lutas de unidades subnacionais econômica e politicamente mais poderosas — de modo que os *arranjos estratégicos* apenas retocam a centralização governamental sob o pretexto de colaboração da União com os demais entes federados. A coordenação nacional (pela União) transmuta-se em unilateralidade de poder decisório em itens específicos da agenda pública para a educação escolar básica.

Cabe aqui lembrar, com Abrúcio (2006) e Costa (2010) que o federalismo praticado no país tem se apresentado como via de solução e, ao mesmo tempo, fator complicador da ação estatal no país. Isso, a nosso ver, tem condicionado as políticas nacionais para a educação escolar que, entre outras coisas, induziram a municipalização do ensino fundamental, centralizaram a formulação das políticas nacionais, ampliaram a regulação pelo governo nacional na esfera normativa, do planejamento, da avaliação e do monitoramento educacionais.

Na leitura de Cury (2010, p. 1091 e 1097) o atual governo “[...] tem tido uma presença mais efetiva na modelação dos sistemas de ensino, ensejando

um papel mais ativo do governo da União”, “[...] buscando a explicitação do regime de colaboração”. Entendemos que as ações do governo nacional já nos permitem caracterizar a modelação dos sistemas, o papel mais ativo da União e o sentido da colaboração federativa.

A nossa leitura é a de que a atuação do governo nacional tem crescentemente afetado a autonomia dos entes federados, na medida em que a sua ação modeladora e papel mais ativo dão um sentido centralizador à colaboração federativa. Os entes subnacionais têm sido instados a colaborar mediante adesão a uma política educacional formulada centralizadamente, num processo no qual o governo nacional substituiu a sua tarefa de coordenação federativa pela de comando. Acrescenta-se a cada vez mais bem instrumentada regulação remota, por meio de avaliações e monitoramento pelo governo nacional.

Um exemplo claro foi o Decreto n. 6.094/2007 (Brasil, 2007) que fixou unilateral e centralizadamente diretrizes e ferramentas da política de promoção da qualidade da educação básica, condicionando a suplência financeira e o apoio técnico da União à sujeição dos entes subnacionais a uma adesão irrestrita às decisões e regulação do governo nacional.

Autorizada pela sua função coordenadora da política educacional do país, a União, por meio do governo nacional, tem feito escolhas e encaminhamentos cujos impactos e desdobramentos subnacionais podem ser os mais diversos. Isso porque o padrão centralizador tangencia os problemas de desigualdades sócio-econômicas e políticas, os desafios da diversidade (campo, cidade, etnia, fronteira, imigrantes, deficientes), bem como as limitações materiais, humanas, organizacionais, técnicas, tecnológicas, em que pesem iniciativas relativas ao direito à diferença.

Parece-nos que o acima apontado problematiza o modelo constitucionalmente definido no qual, nas palavras de Cury (2008, p. 1201), “[...] as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal”.

Consideramos, com Costa (2010), que o país precisa criar uma estrutura de coordenação complexa que, entre outras coisas, possa contribuir para a redução do nível de isolamento e fragmentação das redes municipais. Para isso,

cabe ao governo nacional atuação mais robusta na esfera do financiamento educacional, conforme sugerem os estudos de Castro (2007) e Pinto (2009), porém sem restringir o desenvolvimento de autonomias na esfera político-administrativa.

Políticas nacionais

A tarefa de prestar e governar a educação escolar básica no país se defronta com o imperativo de se fazer avanços rápidos e congruentes num contexto em que tempo e recursos são escassos em face das necessidades da ampliação e qualificação dessa escolarização. Nesse sentido, as ênfases e ferramentas da política nacional ganham novas conformações, importando-nos neste estudo as que dizem respeito ao ensino fundamental, do que passamos a tratar.

Ênfases

Cabe lembrar rapidamente que, sob o regime militar autoritário (1964-1984), o país ampliou a obrigatoriedade escolar de quatro para oito anos, reorganizou a estrutura do ensino obrigatório e incorporou novos contingentes da população ao processo de escolarização básica, impulsionando o estabelecimento de um novo patamar quantitativo-qualitativo da educação básica. Como bem ressaltou Beisiegel (2005), populações jamais atendidas adentraram a escola, tendo oportunidades educacionais inéditas o que, para elas e para a sociedade, representou ganhos educacionais importantes. Todavia, conforme ponderou o mesmo autor, a escola popularizou-se sem, no entanto, democratizar o ensino, na medida em que não gerou a qualidade socialmente necessária demandada pela sua nova realidade, qual seja: a de não mais ser uma escola das elites.

A redemocratização da sociedade brasileira na década dos 1980 propiciou o debate amplo a respeito dessa situação, bem como lutas sociais na disputa pela democratização da educação escolar comprometida com transformações sociais, de um lado, e pela produção da eficiência da escola pública, por outro lado.

Na primeira vertente, propostas pedagógicas de estados e municípios sob governos progressistas constituíram-se em experiências comprometidas com a geração de nova qualidade na escolarização via democratização do acesso, da

escola e do conhecimento. Essas iniciativas introduziram formas de organização ciclada do ensino, mecanismos de gestão democrática, bem como redefinição de currículos e políticas de atendimento à infância. Com perspectiva semelhante, organizações e movimentos sociais fizeram a defesa da escola pública nos espaços públicos da Constituinte (1987-1988).

Na vertente da preocupação com a eficiência da educação escolar, estudos estatísticos e avaliativos, bem como experiências pioneiras em avaliação educacional alimentaram o debate sobre os resultados da escola, problematizando a evasão e a repetência escolar, a eficácia e qualidade do ensino (Freitas, 2007).

As disputas e lutas sociais dos anos 1970 e 1980 lograram avanços na Carta Constitucional de 1988 (Oliveira, 2005), na qual a educação foi declarada um direito fundamental e situada entre as políticas sociais. O ensino fundamental foi contemplado com o estatuto de “direito público subjetivo” (Duarte, 2004 e 2007) e a sua municipalização estimulada mediante disposições fiscais. Entre os princípios de oferta do ensino fixados pela Carta constou o padrão de qualidade.

A política educacional dos anos 1990 configurou-se entre o desdobramento do processo de regulamentação e de reforma do texto Constitucional de 1988, a assunção pelo país de compromissos com metas internacionais de educação para todos e a orientação do programa governamental de ajuste econômico de viés neoliberal. Nesse contexto, a política nacional priorizou os seguintes aspectos: (a) *acesso ao ensino fundamental*, com vistas a universalizá-lo para a faixa de 7 a 14 anos, através de campanhas de educação para todos e gestão do financiamento por meio de fundo contábil (FUNDEF); (b) *regularização do fluxo escolar* de forma a reduzir a distorção idade-série, por meio de estímulo à organização ciclada do ensino, à progressão continuada, às classes de aceleração de estudos, ao uso de expedientes de classificação e reclassificação, entre outros; (c) *regulação do currículo*, por meio de diretrizes e parâmetros nacionais, de fornecimento de livros didáticos avaliados pelo Mec e da realização de avaliações externas em larga escala da proficiência dos estudantes em Língua Portuguesa (leitura) e Matemática; (d) *regulação de resultados* por meio de um complexo de medida-avaliação-informação (Freitas, 2007); (e) *estímulo à gestão gerencial*, destacadamente por meio de programas do Fundescola (Oliveira, S. 2010).

Em resumo, a preocupação com a qualidade associou os temas universalização do acesso ao ensino fundamental, regularização do fluxo escolar e aferição de resultados do ensino.

Na primeira década dos anos 2000, a política para a educação escolar básica acentuou a preocupação com a melhoria da qualidade de ensino e da escola com ênfases sobre: a) a *ampliação da escolaridade obrigatória* primeiro para a faixa etária de 6 a 14 anos (Emenda Constitucional, n. 53/2006) e depois para a faixa de 4 a 17 anos (Emenda Constitucional, n. 59/2006), o que foi possibilitada pela quase universalização do acesso para a população de 7 a 14 anos na primeira metade da década (Oliveira, 2007); b) a *melhoria das condições de atendimento educacional* mediante ajustes na política de fundos (FUNDEB), estabelecimento de política nacional de formação de profissionais do magistério da educação básica, regulamentação do piso salarial nacional para esses profissionais, fixação de diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos funcionários da educação básica pública; c) a *promoção de maior equidade* do atendimento educacional, mediante políticas de inclusão escolar; (d) a *indução da melhoria da qualidade da educação escolar básica*, aprimorando as ferramentas de medida-avaliação-informação instituídas na década dos 1990 e introduzindo novas ferramentas (Prova Brasil, Ideb, Provinha Brasil, Plano de Ações Articuladas - Par), com o que pode avançar a regulação remota por meio do monitoramento de metas educacionais; (e) a *adoção da gestão gerencial* por meio de práticas do governo nacional na relação com os governos subnacionais, de iniciativas de parcerias público-privadas, de indução dos sistemas ao referido modelo de gestão por meio do Ideb, do Par, de diretrizes e programas de iniciativa do governo nacional.

Para essas ênfases concorreram o já mencionado avanço na universalização do acesso ao ensino fundamental, o aumento das demandas por equidade do atendimento, as pressões sociais internas (empresariais, acadêmicas, corporativas), as informações trazidas pelas estatísticas e avaliações nacionais e pelos estudos comparativos internacionais, as pressões das metas fixadas em fóruns internacionais.

A construção dessas ênfases se deu até 2005 com um caráter pontual, uma vez que a política educacional nacional se ressentiu da escassez dos recursos financeiros para a área e das instabilidades político-administrativa do Mec. Esse quadro foi nitidamente alterado desde 2007, quando a política educacio-

nal adquiriu maior organicidade no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Todavia, isso não se deu como resultante de processos de colaboração federativa, de modo que a coordenação pela União se fez um ato centralizado de reordenação da atuação do próprio Mec e de sua maior aproximação a indicativos empresariais e internacionais para a educação escolar básica.

Nesse contexto, iniciativas no sentido da criação de um sistema nacional articulado de educação acoplaram mecanismos de gestão dos modelos gerenciais e democráticos, de modo que essa ambiguidade se estampou no Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação 2011 a 2020 (PNE), encaminhado ao Congresso Nacional em dezembro de 2010 (Brasil, 2010).

A política delineada pelo Mec desde 2007 continuou a acentuar a unilateralidade e a centralização na pretensão de suplantar o precário exercício da autonomia de grande parte dos entes subnacionais e, também, de por rédeas nos mais autônomos ou indisciplinados frente à centralização. No processo, o debate educacional em defesa de um sistema nacional de educação (Cury, 2008; Saviani, 2010) ganhou espaço na Conferência Nacional de Educação (2010), porém como componente do pragmatismo do governo nacional no equacionamento de disputas sociais em torno de projetos de educação para o país. Em desdobramento, a tramitação legislativa do projeto de lei do PNE recebeu grande número de emendas, reanimando disputas no processo ainda em curso.

Estratégia e instrumentos de indução da qualidade do ensino/escola

No contexto do PDE o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” (PM), Decreto n. 6.094/2007, trouxe 28 diretrizes respeitantes a: foco na aprendizagem, alfabetização, desempenho em avaliações, combate à evasão e repetência, garantia de acesso e permanência de todos, formação inicial e continuada, plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, gestão participativa e conselhos de educação.

Foram ali instituídas duas ferramentas (o Ideb e o Par), que permitiriam ao governo nacional projetar e monitorar metas de melhoria da educação básica escolar, bem como condicionar/direcionar a sua assistência técnica, conforme antes mencionado.

A melhoria da qualidade da educação básica passou a ser induzida, aferida e monitorada com base nas metas fixadas no termo de adesão dos entes subnacionais ao Plano de Metas (diretrizes e ferramentas). Essa adesão foi condição requerida para que o ente federado recebesse apoio suplementar da União, programado nos moldes do Par.

Cabe lembrar que o Ideb é um indicador sintético que integra informações sobre desempenho e fluxo escolares que são obtidas por meio de avaliações (Prova Brasil e Saeb) e do Censo Escolar. Com ele o governo central materializou a nova ênfase da qualidade do ensino, estabelecendo parâmetros mínimos da sua progressão bianual e fixando o patamar a ser atingido pelo país até o ano 2021, qual seja, a média nacional 6,0. Esse 'padrão' de qualidade priorizado tem como base os resultados registrados até 2007 por países avançados, referenciando-se no Programa de avaliação internacional comparada (Pisa).

A idéia de qualidade restrita veiculada pelo Ideb denota a timidez da opção estratégica com que o país continua a enfrentar o desafio de democratizar a educação escolar. Todavia, com a Emenda Constitucional de n. 59, de 11 de novembro de 2009, o país estendeu mais uma vez a obrigatoriedade de ensino, desta feita para a faixa de 4 a 17 anos de idade. No projeto de lei do PNE 2011-2020, metas de avanços quantitativo-qualitativos de atendimento escolar foram propostas pelo Mec, cabendo destacar as que seguem.

A primeira meta do PNE estabelece a universalização do atendimento à faixa etária de 4 e 5 anos até o ano de 2016 e para a população de até 3 anos de idade a de elevá-lo a 50%. A segunda meta é a de universalizar o atendimento da população de 6 anos no ensino fundamental de nove anos de duração, reconhecendo que isso ainda não se efetivou no país. A terceira meta estabelece a universalização até 2016 do atendimento escolar à população de 15 a 17, podendo ser no ensino fundamental, uma vez que fica para o ano de 2020 o alcance de 85% de matrícula da população dessa faixa etária no ensino médio.

Metas específicas contemplam os temas da inclusão escolar, alfabetização, atendimento em tempo integral, elevação da escolaridade média da população, educação profissional técnica de nível médio, acesso e melhoria da qualidade da educação superior, valorização do magistério e elevação do investimento em educação ao patamar de 7% do produto interno bruto do país.

Quanto a este último item, importa lembrar que em 1998 setores da sociedade organizada demandavam o mesmo patamar de investimento educacional em sua proposta de plano nacional de educação derrotada em 2001. O descompasso entre demanda e política educacional ficou patente na demora (mais de uma década) para se chegar ao patamar à época tido como necessário.

A sétima meta do PNE reafirma as médias nacionais bianuais projetadas para o Ideb até 2021. As estratégias para isso condicionam a assistência técnica e financeira do governo nacional aos governos subnacionais a melhorias da qualidade de ensino, da gestão educacional e da formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar. Basicamente o Mec busca institucionalizar em lei ordinária o que já pratica amparado em disposições regulamentares (Decretos e Portarias), legitimando a sua atuação unilateral e centralizada.

Em resumo, a política educacional brasileira configurada nos últimos vinte e dois anos concorreu para progressiva municipalização da prestação do ensino fundamental e da educação infantil. Por outro lado, foi marcada pela produção de meios que permitiram ao governo nacional operar uma regulação centralizada da educação básica, destacadamente na gestão do seu financiamento, na sua avaliação externa e no seu monitoramento.

A nosso ver, a configuração da regulação da educação básica em processo aponta para a reordenação de relações e práticas intergovernamentais. O suposto parece ser o de que a melhoria da qualidade da educação básica prestada pelos entes federativos subnacionais requer rearranjos institucionais, política e gestão estratégicas, assim como ferramentas que acentuem o poder regulador e indutor do governo nacional, a despeito da complexidade e heterogeneidade da realidade.

Desdobramentos locais

Nesta seção trazemos o que vem se configurando na esfera do ensino fundamental prestado pela rede escolar municipal de Campo Grande (CG), cujos resultados no Ideb 2005 e 2007 estão entre os mais elevados e, ao mesmo tempo, entre os que registraram maiores variações no conjunto da amostra da pesquisa anteriormente referida. Trabalhamos somente com as informações

referentes aos anos iniciais do ensino fundamental que têm sido considerados prioritários no enfrentamento do desafio da melhoria da qualidade.

Com a observação de apenas uma rede escolar não temos pretensão maior do que a de fazer um exercício limitado de análise da realidade, de modo a ilustrar o que, nos pareceu, ser tendência na amostra sul-mato-grossense do estudo exploratório “Bons resultados do Ideb”, cujos resultados ainda não estão publicados.

O município de CG ocupa uma área de 8.096 Km² com uma população de 787.204 habitantes (IBGE, Censo 2010), da qual 10.550 pessoas (1,34%) residem em área rural. As suas principais atividades econômicas são o comércio e serviços seguidos pela pecuária e indústria. O seu Produto Interno Bruto *per capita* de 2008 o situou na 15ª posição no ranking das capitais brasileiras, na 26ª posição no do estado de MS e na 1.084ª no do Brasil. O perfil social expresso pelo Índice de Desenvolvimento Humano do ano de 2000 situava o município em nível superior ao do estado de Mato Grosso do Sul (MS) e do Brasil (Tabela 1).

Tabela 1. Indicadores sociais e econômicos do município de Campo Grande, do estado de Mato Grosso do Sul e do Brasil

Abrangência	IDH 2000	PIB <i>per capita</i> 2008
		Valor (R\$ 1,00)
Campo Grande (CG)	0,814	14 001,93
Mato Grosso do Sul (MS)	0.778	14 188,41
Brasil (BR)	0.766	15 989,77

Legenda: IDH - Índices de Desenvolvimento Humano; PIB – produto interno bruto

Fontes: IBGE (2008) e PNUD (2000).

A gestão municipal iniciada no ano de 2009 em segundo mandato, segundo dados do Tribunal Regional Eleitoral, é liderada pelo PMDB numa composição partidária ampla constituída pelos partidos coligados PRB/PR/PDT/PP/PPS/PSDB/DEM/PV/PTN/PRP/PSC/PTdoB/PTC/PSDC/PRTB/PTB/PHS/PSB. O grande arco político torna, sem dúvida, complexa a administração municipal.

Na esfera da educação, a participação municipal de CG na prestação da educação infantil no período 2001 a 2007 foi a maior entre as dependências administrativas e registrou crescimento expressivo (Tabela 2).

Tabela 2. Matrícula na educação infantil no município de Campo Grande – 2001 a 2007

Redes	2001		2005		2007		% Variação 2001-2009	
	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE
Estadual	1.336	2.034	1.471	2.350	296	140	-78	-93
Municipal	3.047	6.882	4.756	9.165	8.025	11.085	163	61
Privada	2.092	6.915	2.465	7.214	3.238	5.742	55	-17
Total	6.475	15.831	8.692	18.729	11.559	16.967	78	7

Legenda: C – Creche; PE – Pré-Escolar

Fonte: INEP/Censo Escolar e IBGE/Contagem da População de 2007

O crescimento do atendimento municipal em creche (população de 0 a 3 anos) no período de 2005 para 2009 foi expressivo (Tabela 3), porém o atendimento no pré-escolar registrou decréscimo de quase 23% no período. Para isso concorreram a extensão obrigatória do ensino fundamental para a população de 6 anos e, principalmente, a determinação judicial de que essa medida alcançasse também a população de 5 anos de idade.

Tabela 3. Matrícula inicial por etapa de ensino e crescimento, na rede municipal de Campo Grande, MS, no período de 2005 a 2009

Matrícula inicial								
2005			2009			Crescimento 2005-2009%		
EI		EF	EI		EF	EI		EF
creche	Pré-escola	Anos iniciais	creche	Pré-escola	Anos iniciais	creche	Pré-escola	Ano iniciais
4.756	9.165	38.386	11.680	7.078	41.951	145,5	-22,7	9,2

Legenda: EI – Educação Infantil; EF – Ensino Fundamental

Fonte: Censo Escolar, INEP

Está claro que, nessa rede, a melhoria do Ideb do 5º ano do ensino fundamental nos anos 2007 e 2009 não se deu com prejuízos na prestação da educação infantil. Observamos também que o cumprimento da medida judicial concorreu para o aumento de 10% nas matrículas do ensino fundamental. Este passou a contar com as primeiras escolas em tempo integral.

O fluxo escolar do ensino fundamental apresentou de 2005 para 2007 ganhos relativos nos indicadores abandono e aprovação, mas não no indicador reprovação, cuja variação no período foi de 10,2% (Tabela 4).

Tabela 4. Taxas de aprovação, reprovação, abandono escolar e distorção idade-série na 4ª série do ensino fundamental da rede municipal de Campo Grande, MS (2005-2007)

Rendimento escolar	Campo Grande		Varição 2005-2007
	2005	2007	%
Taxa de aprovação	87,7	93,6	5,9
Taxa de reprovação	11,2	21,4	10,2
Taxa de abandono	1,1	0,5	-0,6
Taxa de distorção idade-série	21,4	-	-

Fonte: Edudata Brasil/INEP (2005) e Indicadores Demográficos e Educacionais /INEP(2007) e

O ensino fundamental municipal também melhorou o seu desempenho de 2005 para 2007 nas avaliações nacionais (Tabela 5). A média em Língua Portuguesa aumentou em 4,22 pontos e em Matemática em 19,96. Assim, seguiu a tendência nacional de ganhos mais expressivos neste último componente curricular.

Tabela 5. Resultado da Prova Brasil nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática nos anos de 2005 e 2007

4ª série /ensino fundamental Componentes curriculares			
Língua Portuguesa		Matemática	
2005	2007	2005	2007
191,28	195,50	194,91	214,06

Fonte: Indicadores demográficos e educacionais, INEP (2010).

O Ideb do 5º ano do ensino fundamental municipal (Tabela 6) ficou acima da média projetada para os anos 2007 e 2009, com variação no biênio 2005-2007 maior que o dobro da registrada pelo país. Embora a variação positiva tenha sido mínima de 2007 para 2009, o Ideb da rede municipal campo-grandense ficou sempre acima da média nacional.

Tabela 6. Ideb observado nos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal de Campo Grande nos anos 2005, 2007, 2009, variação 2005-2007 e 2007-2009

	Anos iniciais Ensino fundamental			Variação%		
	2005	2007	2009	2005-2007	2007-2009	2005-2009
Campo Grande	4,2	5,1	5,2	0,9	0,1	1,0
	3,8	4,2	4,6	0,4	0,4	0,8

Fonte: MEC/INEP - Prova Brasil e Censo Escolar

Conforme visto, a evolução do Ideb da rede resulta de melhorias nos dois indicadores: aprovação e desempenho em avaliações nacionais.

Para promover melhoria da qualidade do ensino fundamental a rede municipal campo-grandense tem privilegiado o caminho da gestão focada na aprendizagem aferida pelo desempenho dos alunos, para o que atuou com prioridade em três itens: avaliação, monitoramento e formação de profissionais.

No eixo avaliação, percebemos que a ênfase da política nacional dos anos 1990 repercutiu na rede municipal que, desde 1999, mantém o “Programa Municipal de Avaliação de desempenho dos Alunos” (Promover). Essa avaliação, com metodologia censitária e foco no ensino fundamental, teria surgido para suprir informações sobre escolas, turmas, séries e turnos de atendimento que não eram oferecidas pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) dada a sua concepção amostral (Campo Grande, 2007). Buscou ainda avançar ao incluir também a produção textual na avaliação e ao levantar dados para as séries/anos não abarcadas pelo Saeb.

A Secretaria Municipal de Educação (Semed) realiza estudos dos resultados das aferições, tendo uma superintendência para dar o suporte institucional ao Programa. Os estudos geram um caderno, com informações de cada turma nos componentes avaliados, que é encaminhado às escolas a cada aferição. Os supervisores escolares são orientados a trabalhar junto com os professores na interpretação dos resultados e na definição e execução de ações, com vistas à obtenção de avanços.

Segundo documentos e declarações dos agentes ouvidos, a função precípua da avaliação municipal é a de *instrumentar a ação da escola* e também

propiciar a *regulação pela Semed* no entendimento de que, assim, cumpre a sua tarefa de coordenar e controlar o desempenho da sua rede escolar.

No ano de 2005, a Secretaria passou a utilizar recursos da Teoria de Resposta ao Item, buscando avançar na significação pedagógica dos resultados numéricos. Passou a contar com a assessoria do pesquisador José Francisco Soares na elaboração e análise dos itens da avaliação e com a assessoria de Pedro Demo no programa próprio de formação docente articulado à avaliação.

O Promover tem tido continuidade e conta com providências no sentido de aprimorá-lo e lhe atribuir conseqüências pedagógicas. Os gestores entrevistados julgam-no imprescindível para complementar as informações propiciadas pelo SAEB e mesmo a censitária Prova Brasil realizada desde 2005.

A Semed empenha-se na promoção de uma cultura de avaliação tanto no órgão como nas escolas e junto à comunidade. Os gestores afirmam que já se atingiu um bom nível de engajamento na avaliação da parte dos profissionais da escola e dos pais de alunos, de modo que ela opera como ferramenta política intra-rede, intra-escola e na relação com os pais dos alunos.

A rede também realiza *avaliação diagnóstica* que, diferentemente da avaliação externa, se dá no processo, não gerando nota ou média e tendo como objetivo informar/orientar a intervenção pedagógica e a formação continuada de professores. Ela é realizada semestralmente. Esta avaliação é desenvolvida pelo setor da Semed coordenador do ensino fundamental na rede, não tendo ficado claras as relações entre as iniciativas e setores do órgão encarregados de cada uma.

Uma vez que a rede escolar de CG participa regularmente das avaliações nacionais, a Semed conta com muitos dados da educação municipal não suficientemente analisados e interpretados, pois lhe faltam condições científicas, técnicas e operacionais. As avaliações (nacionais e municipais), os estudos de indicadores estatísticos e medidas de acompanhamento processual possibilitam o monitoramento do ensino pelo órgão. Para os gestores, isso tem permitido maior aproximação das equipes da Semed com as escolas e maior articulação entre os seus setores. Supervisores do órgão e da escola acompanham o cotidiano escolar, em especial o desempenho dos professores e alunos, mapeando a situação existente e encaminhando as informações aos setores competentes da escola e/ou da Secretaria, para providências cabíveis.

As escolas com baixo Ideb contam com monitoramento especial articulado com oficinas para diretores escolares, acompanhamento da coordenação pedagógica, discussão das ocorrências e discussão dos resultados da Prova Brasil.

O monitoramento do processo de alfabetização é realizado sistematicamente por equipe específica da Semed que formulou e coordena o uso da "Planilha de Acompanhamento da Aprendizagem". Esse instrumento permite a professores, escolas e Secretaria monitorarem bimestralmente o desenvolvimento dos alunos em linguagem oral, leitura, escrita e matemática.

A recepção e resposta escolar às iniciativas municipais ainda estão por ser investigadas. Mas, segundo informaram os gestores, as relativas à avaliação e ao monitoramento têm sido articuladas com ações de investimento na formação continuada dos profissionais da escola, mediante oferecimento de pós-graduação com ênfase em gestão educacional, organização do trabalho pedagógico, educação matemática, educação especial e avaliação educacional.

As formações para gestores e professores efetivos ocorreram por meio de cursos executados pela Semed e de pós-graduação oferecida em parceria com universidades públicas e privadas. Até o ano de 2009 haviam sido concluídos dez cursos de especialização, sendo que três estavam em andamento.

Fica claro que o foco das iniciativas municipais de formação é o desenvolvimento do profissional e a promoção da aprendizagem dos alunos, para o que a rede de CG investe em formação continuada. O suposto é o de que essa formação repercute positivamente no aprendizado dos alunos, uma vez que o papel do professor é tido como essencial para o sucesso do aluno.

O município de Campo Grande tem implementado na sua rede escolar a política de melhoria da qualidade do ensino obrigatório para o que tem exercido a sua autonomia na definição de caminho próprio, porém sob forte adesão às ênfases e ferramentas da política nacional para a educação escolar básica. Tanto que o suposto desta política é o de que o problema da qualidade pode ser equacionado melhorando-se a gestão escolar por meio da avaliação e do monitoramento e, também por meio da formação dos professores.

Suposto está que os avaliadores melhor avaliam do que os professores e, por isso, detectam melhor os problemas de desempenho dos alunos e melhor informam o seu saneamento, embora este fique a cargo de decisões e implementações escolares. Também suposto está que a pressão do monitoramento

porá em ação a todos (alunos, pais, professores, gestores escolares), na direção apontada pelos indicadores resultantes dos múltiplos exercícios métricos.

Também o acento dado à formação de professores indica a adesão municipal à ênfase que é dada a esta questão na política nacional, embora a opção de CG tenha sido delinear as suas próprias ações, alegando preocupação em articular a formação com a avaliação com perspectivas de mútua influência.

Constatamos que, em CG, a ação indutora do governo nacional foi mais efetiva com o Plano de Metas “Compromisso todos pela educação”, em especial com o Ideb. Essa ferramenta tem induzido ações locais com foco na melhoria do desempenho em Língua Portuguesa e Matemática e no fluxo escolar. Em decorrência, a concepção restrita de qualidade que ela privilegia tornou-se prioridade da política e gestão locais, pois, em que pese a autonomia municipal, a ação indutora e reguladora central ganha capilaridade em razão de condicionamentos financeiros, políticos e técnicos.

Considerações finais

A pesquisa evidenciou que o caminho trilhado pela rede municipal de CG, em linhas gerais, não diverge das ênfases, das características e da instrumentação da política nacional para a educação escolar básica. Desse modo, a ação municipal reproduz localmente as tendências de unilateralismo na tomada de decisão, de centralização da gestão e de crescente regulação externa da gestão e da ação escolar, reafirmando a lógica da prioridade à melhoria da gestão escolar/ensino.

A peculiaridade da atuação do governo municipal observado está no esforço que empreende, sistemática e continuamente há mais de uma década, de focar as necessidades locais de prestação e gestão do ensino fundamental, o que possivelmente explique a evolução dos indicadores oficiais da rede campo-grandense.

Para melhorar a rede e o seu ensino, o governo municipal se empenha na geração e manutenção de condições infraestruturais favoráveis de oferta do ensino fundamental. Empenha-se em realizar e articular avaliação, monitoramento e formação dos profissionais, tendo em vista avanços nos indicadores de rendimento e de desempenhos dos alunos do ensino fundamental em componentes curriculares avaliados, tanto pelo próprio município como, também,

pelas ferramentas nacionais. E, ao lado de medidas a miúdo e de médio prazo focadas no desempenho dos alunos e na melhoria das condições da prestação educacional, o governo municipal toma providências de longo prazo que visam e podem impactar positivamente a qualidade do ensino fundamental. Em especial empreende esforços de ampliação do atendimento à população de 0 a 3 anos (creche) e de prestação do ensino fundamental em tempo integral.

Se por um lado, o governo municipal faz adesão às iniciativas do governo nacional na forma de reprodução, adaptação, complementação, por outro lado, suas políticas próprias baseiam-se no suposto de que podem ser mais adequadas, suficientes e eficazes. Assim, a gestão municipal se dá ancorada na conjugação de iniciativas nacionais e municipais.

Nesse processo, o município não abre mão de exercer a sua autonomia, sendo a regulação pela Semed acentuada, sistemática, instituída, contínua e crescentemente instrumentada, de modo que a linha direta Mec e escola se torna desnecessária. Porém, enfatiza a lógica nacional de que a prestação e o governo da educação escolar serão qualificados por meio da melhoria da gestão escolar orientada pelos indicadores oficiais, em detrimento de políticas mais diretamente voltadas e articuladas intersetorialmente no município, para o enfrentamento de problemas estruturais da escolarização fundamental.

Em resumo, os esforços municipais convergem para que a política de melhoria da qualidade do ensino fundamental, definida pelo governo nacional, avance na direção projetada pelo Ideb, contribuindo, em parte, para o êxito das decisões unilaterais e centralizadas deste governo. E, por decorrência, concorrendo para restringir a própria autonomia municipal, de modo que o quadro sugere débil legitimidade democrático-republicana no governo gerado na relação nacional-municipal.

Resumo: Este trabalho situa-se na linha dos estudos que analisam a prestação e o governo da educação escolar básica no Brasil, com foco nos desdobramentos subnacionais das políticas nacionais. O seu objetivo é analisar desdobramentos da política nacional de promoção da melhoria da qualidade do ensino fundamental, por meio das ferramentas avaliação e monitoramento, numa específica rede escolar municipal (Campo Grande, MS), no período 2000-2010, com especial atenção ao exercício da autonomia municipal e à feição da colaboração federativa. Para isso, usamos metodologia qualitativa em diálogo com dados quantitativos, tomando como fontes entrevistas semi-estruturadas, documentos oficiais, dados estatísticos e informações oficiais online. Constatamos que a rede vem obtendo avanços nos indicadores oficiais e que o governo municipal, mesmo exercendo a sua autonomia para atender necessidades locais, adere à lógica priorizada

pelo governo nacional, contribuindo, desse modo, para a afirmação dos seus procedimentos unilaterais e centralizados e para restringir a própria autonomia.

Palavras-chave: política educacional; avaliação educacional; ensino fundamental.

Abstract: This work is situated in the line of studies analyzing the offer and management of fundamental school education in Brazil, with its focus on the subnational impacts of national policies. Its objective is to analyze the impacts of the national policy of the promotion of the improvement of the quality of fundamental education via evaluation and monitoring tools, in a specific municipal schooling network, i.e., Campo Grande, MS, during the period 2000 through 2010, with special attention to the exercise of municipal autonomy and the realization of federal collaboration. To this end use was made of qualitative methodology along mixed with quantitative data, based on semi-structured interviews, official documents, statistical data and online official information sources. It was found that the network has been obtaining advances in the official indicators and that the municipal government, even while exercising its autonomy towards attending local necessities, adheres to the logic prioritized by the national government, thus contributing to the affirmation of unilateral and centralized procedures and restricting its own autonomy.

Keywords: Educational policy; Educational evaluation; Fundamental education

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia. *Democracia, descentralização e desenvolvimento*: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. cap. 2, p. 76-125.

BRASIL. Decreto 6.094/07 de 24 de abril de 2007, Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação. *Diário Oficial da União*. Brasília. DF. 25 abr. 2007.

_____. *Projeto de lei*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências. Disponível em: www.camara.gov.br/. Acesso em: 17 dez 2010.

BEISEIEGEL, Celso de Rui. *A qualidade do ensino na escola pública*. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

CAMPO GRANDE. *Resultados do desempenho dos alunos nas avaliações externas da REME: uma nova leitura*. Campo Grande: UFMS. 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100-Especial, p. 857-876, out. 2007.

COSTA, V. M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul-set. 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n.2, p. 113-118, 2004.

_____. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100-Especial, p. 691-713, out. 2007.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Campinas: Autores Associados, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil*. São Paulo, 1995. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo (USP).

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

OLIVEIRA, Sônia Maria Borges de. *O Programa Fundescola na política educacional sul-mato-grossense (1999-2006): fatores de sustentação e suas implicações*. 2010. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação no governo Lula. *RBPPE*, v.25, n.2, p. 323-340, mai./ago. 2009.

SAVIANI, Dermeval. Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul. /set. 2010.

Recebido em junho de 2011

Aprovado em agosto de 2011