

A Educação, histórica e geograficamente situada, possui três grandes funções:

- explorar e entender os territórios como espaços nos quais ocorrem as relações humanas e se produz cultura;
- articular os diferentes espaços educativos existentes em cada território;
- estabelecer elo entre a socialização ampla e a que ocorre nos espaços escolares.

A educação deve conter, em sua concepção, a meta da educação integral. A complexa sociedade atual exige que busquemos novas possibilidades educacionais, na escola e nos demais espaços culturais.

Este Caderno 3 – *O cotidiano do gestor: temas e práticas* – apresenta textos de vários autores sobre assuntos relevantes, no debate da Educação nacional, que afetam diretamente as decisões dos gestores. A diversidade de abordagens e de temas tratados certamente contribui para o desenvolvimento de “olhares ampliados” sobre as questões educacionais, oferecendo suportes importantes para as reflexões das equipes gestoras.

*O Programa Melhoria da Educação no Município surgiu, em 1999, da parceria entre a Fundação Itaú Social, o Unicef e o Cenpec, com apoio da Undime.*

Apoio



Coordenação técnica



Iniciativa



## Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal

### O cotidiano do gestor: temas e práticas

Diálogos sobre a Gestão Municipal O cotidiano do gestor: temas e práticas



**Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal**

O cotidiano do gestor:  
temas e práticas

melhoria da educação no Município

2009

## Iniciativa

Fundação Itaú Social

### Vice-Presidente

Antonio Jacinto Matias

### Superintendente

Ana Beatriz Patrício

### Coordenadoras do Projeto

Isabel Cristina Santana

Camila Feldberg Macedo Pinto

### Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)

### Representante no Brasil

Marie-Pierre Poirier

### Representante Adjunto no Brasil

Manuel Buvnich

### Coordenadora do Programa de Educação no Brasil

Maria de Salete Silva

## Coordenação técnica

Centro de Estudos e Pesquisas em Educação,  
Cultura e Ação Comunitária (Cenpec)

### Diretora-Presidente

Maria Alice Setubal

### Superintendente

Maria do Carmo Brant de Carvalho

### Gerente de Projetos Nacionais

Maria Estela Bergamin

### Coordenadora do Programa Melhoria da Educação no Município

Vanda Noventa Fonseca

## Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal

### O cotidiano do gestor: temas e práticas

melhoria da educação no Município

2009



## Créditos

### Coordenação

Ana Maria Falsarella  
Vanda Noventa Fonseca

### Autoria

#### Caderno 1

Equipe do Programa Melhoria  
da Educação no Município

#### Caderno 2

Evandro Braga Teodoro  
Margarete A. de Ayra Mendes  
Vanda Noventa Fonseca

#### Caderno 3

Ana Maria Falsarella  
Ivânia Paula Freitas de Souza  
José Otávio Proença Soares  
Maria Ângela Leal Rudge  
Maria do Carmo Brant de Carvalho  
Maria Tereza Perez Soares  
Neusa Maria Mendes Borges  
Romualdo Portela de Oliveira  
Rubens Barbosa de Camargo  
Solange Feitoza Reis Aguirre  
Vanda Noventa Fonseca

### Colaboração

Ana M. A. Abreu Guedes Pinto  
Maria Cristina S. Zelmanovits  
Maria Selma de Moraes Rocha  
Vandré Gomes da Silva

### Leitura crítica

Alice Davanço Quadrado  
Camila Feldberg Macedo Pinto  
Isabel Cristina Santana  
Maria do Carmo Brant de Carvalho  
Maria Estela Bergamin  
Maria de Saete Silva

### Apoio técnico

Luciana Sampaio de Medeiros  
Maria Guillermina Garcia  
Sueli de Jesus Cerino  
Viviane dos Santos Oliveira

### Edição de texto

Pyxis Editorial e Comunicação

### Projeto e Produção Gráfica

Zoldesign

São Paulo, abril de 2009

Tiragem: 2000

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal /  
[coordenação Ana Maria Falsarella, Vanda Noventa  
Fonseca]. -- São Paulo : CENPEC, 2009.

ISBN da Coleção: 978-85-85786-80 - 9      ISBN do Volume 3: 978-85-85786-83 - 0

Vários autores.  
Vários colaboradores.

Conteúdo : Caderno 1. O Programa Melhoria da  
Educação no Município e as políticas públicas  
sociais -- Caderno 2. O planejamento educacional  
em ação -- Caderno 3. O cotidiano de gestor:  
temas e práticas.

1. Governo local - Brasil 2. Municípios -  
Governo e administração - Brasil I. Falsarella,  
Ana Maria. II. Fonseca, Vanda Noventa.

09-03149

CDD-352.1430981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Gestão municipal : Administração  
pública 352.1430981

## Índice

<b>Apresentação</b>	<b>07</b>
<b>Território, espaço de educação integral</b>	<b>09</b>
Por uma educação integral	10
<b>Escolarização básica ampla e inclusiva</b>	<b>13</b>
Os municípios e a oferta da Educação Infantil	14
A ampliação do Ensino Fundamental para nove anos	18
<b>Gestão articula e efetiva resultados</b>	<b>23</b>
A nova gestão pública	23
Novos papéis e valores são exigidos do gestor público	25
A gestão da educação pública	26
Cultura política e gestão da educação	26
<b>Quadro 1</b> – Cultura política, gestão educacional em municípios e o peso das tradições: principais constatações	28
O gestor educacional: desafiando os limites do cotidiano	29
<b>Quadro 2</b> – Algumas atribuições do gestor	30
Ampliando a competência do gestor educacional	30
<b>Quadro 3</b> – Procedimentos do gestor em direção à educação para todos	31
<b>Quadro 4</b> – Atitudes que as redes valorizam no dirigente	32
Quais atributos melhor qualificam a atuação do gestor municipal?	32
<b>A organização da Secretaria Municipal de Educação</b>	<b>35</b>
Colocando a casa em ordem	36
O Plano de Carreira dos Profissionais do Magistério	41
<b>Escola, família e políticas públicas sociais</b>	<b>45</b>
As políticas públicas sociais e a relação escola-família	46
De qual família estamos falando?	47
A autoconcepção das famílias às quais se dirigem as políticas sociais	48
"Cada" escola e as famílias de "seus" alunos	49
Famílias vulneráveis não valorizam a escola?	49
O difícil diálogo da escola com as famílias pobres	50
<b>ABC do financiamento da Educação municipal</b>	<b>57</b>
<b>Quadro 1</b> – Fundos de participação de estados e municípios	57
<b>Quadro 2</b> – Despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	59
<b>Quadro 3</b> – Participação de Impostos no Fundeb	60
Planejamento e execução do orçamento público	63
<b>Quadro 4</b> – Classificação de receitas e despesas	63

<b>Quadro 5</b> – Códigos de receitas	64
<b>Quadro 6</b> – Classificação das despesas	65
<b>Quadro 7</b> – Modalidades e finalidades da execução de despesas	66
<b>Quadro 8</b> – Teto de valores e prazos médios por modalidade de execução de despesas	67
<b>Anexo 1</b> – Impostos discriminados na Constituição Federal	69
<b>Anexo 2</b> – Outros recursos transferidos constitucionalmente para a Educação	69
<b>As linhas que tecem a Educação do Campo</b>	<b>71</b>
A Educação do Campo em pauta	71
Educação do Campo: direito de todos e dever do Estado	72
Fim da “Educação pobre para gente pobre”	74
Modelo multisseriado ou unidocente	76
O modelo da nucleação	79
Educação Infantil no campo	80
O sentido afetivo, cultural e político da escola na comunidade	80
Em busca de novas possibilidades	81
<b>A atuação dos conselhos, na perspectiva do direito à Educação</b>	<b>87</b>
O ECA diante da Constituição Federal	87
<b>Quadro 1</b> – Linhas de ação do ECA	89
O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	90
Vamos começar a falar da educação	90
O Conselho Tutelar	91
<b>Quadro 2</b> – Atribuições do Conselho Tutelar	92
<b>Quadro 3</b> – Formas de maus-tratos e violências cometidos contra crianças e adolescentes	94
<b>Quadro 4</b> – O direito à educação no ECA	96
<b>Quadro 5</b> – O direito à educação na LDB	97
<b>Sentido das práticas educativas</b>	<b>99</b>
<b>Figura 1</b> – Atribuições dos agentes educativos no processo de ensino	100
Pais	102
Professores	102
Pessoal de serviços gerais	103
Diretores	103
Supervisores	104
Secretários e técnicos de secretarias	104
Ministro e técnicos do MEC	105
Conclusão	105
<b>Siglas utilizadas</b>	<b>107</b>

## Apresentação

Este caderno encerra a **Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal** oferecendo ao leitor um conjunto de textos, de diferentes autores da área educacional, que apresentam aspectos da educação diretamente relacionados ao cotidiano dos gestores. Objetivam, portanto, municiá-los com fundamentos teóricos que certamente abrem caminho para questionamentos importantes que servirão de apoio, nas tomadas de decisões sobre os rumos da educação local.

Os temas abrangidos são contemporâneos e transversais à elaboração do Plano de Educação e à gestão educacional. Face à amplitude de assuntos e à impossibilidade de serem todos contemplados, foram selecionados aqueles temas que pudessem melhor contribuir para o desenvolvimento do “olhar ampliado” do gestor sobre as questões educacionais dos municípios. As abordagens apresentadas pelos autores, certamente, constituem suportes relevantes para as reflexões e as ações encaminhadas pelas equipes gestoras.

Equipe do **Programa Melhoria da Educação no Município**  
São Paulo, abril de 2009

## Território, espaço de educação integral

Vanda Noventa Fonseca<sup>1</sup>

*É melhor fazer a nação pelo território, porque nele tudo o que é a vida está representado.*  
(Milton Santos, 2000)

Para estabelecer as articulações necessárias à obtenção de uma melhor educação, é fundamental que o gestor tenha um olhar ampliado para os problemas e as potencialidades de seu município; ou seja, "ver" a educação interrelacionada a seu contexto que envolve a cultura e a dinâmica de funcionamento da sociedade local. A concepção de território ganha força justamente porque contribui para a construção desta perspectiva. Originário da geografia, o termo "território" passou a ser utilizado na educação em substituição a outros, de sentido mais restrito, tais como espaço ou área. Embora nos seja familiar, não é de fácil definição. Propõe-se, atualmente, que ultrapassemos seu sentido de divisão espacial, para buscarmos novas conceituações de suas dimensões simbólicas e culturais. Assim, território é compreendido como o "espaço vivido", que promove laços de identidade e práticas sociais, culturais e sentimentos de pertencimento a determinado grupo.

Ao longo da história, quando um grupo humano ocupa determinada área, ele a transforma em "seu território", num processo dinâmico de apropriação que expressa as relações entre os homens e seus espaços. Território é, portanto, o espaço-base material da vida social, no qual estão em jogo os arranjos, as formas, as disposições e as funções dos objetos geográficos (casas, escolas, ruas...) e os valores e representações das pessoas, as relações de poder, de emancipação ou de opressão, que nele operam. Portanto, quando nos referimos a um território (um município, por exemplo) estamos nos referindo ao espaço físico acrescido dos objetos, das relações sociais e das práticas culturais que nele ocorrem. É na produção e no uso coletivo de um determinado território que as pessoas se articulam, fazem acordos ou discordam entre si, enfrentam conflitos e os superam. Nessa interação, os sujeitos socializam-se mutuamente, produzem cultura e valores com os quais se identificam, sentem-se pertencentes a esse "espaço vivido", ao qual chamamos território.

*A memória olha o passado. A imaginação olha o futuro.  
O território é o traço de união entre ambos.*

Para o geógrafo e pensador Milton Santos, o conceito de território só é útil para a análise social se o tomarmos como "território usado", espaço de permanente mudança, sempre em processo de constituição e configuração, pensado em conjunto pelos atores que dele se utilizam. Isso quer dizer que o conceito de território é inseparável dos seres humanos que o modificam e são modificados por ele cotidianamente. Ao mesmo tempo, um território é também a forma (mapa e objetos) e a função (as ações humanas que constroem a paisagem). Ora, se o território envolve as relações sociais e culturais que nele ocorrem, é também um campo no qual atuam forças (muitas vezes contraditórias) relativas ao uso econômico e social dos recursos nele disponíveis. É no território que podemos aquilatar a justiça social, na identificação do uso solidário ou uso privilegiado desses recursos.

**1. Vanda Noventa Fonseca**  
- Pedagoga, com especialização em Gestão Pública. Coordena o Programa Melhoria da Educação no Município pelo Cenpec.

*O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança, e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresenta-se desigual.*

(Koga, 2002, p. 33)

Assim, podemos afirmar que todo lugar tem uma individualidade e uma força que lhe são próprias, mas somente um profundo esforço coletivo de autodeterminação e aprendizagem das pessoas a favor da cidadania leva ao encontro de soluções inovadoras para os problemas existentes, valendo-se de saberes existentes no território.

Reconhecer e valorizar o universo cultural de determinado território não significa, porém, mantê-lo em isolamento; é preciso, ao contrário, que seus horizontes se alarguem para outros universos culturais distantes, mas, simbolicamente, "cada vez mais próximos", em função do avanço na área da comunicação e da informação. Torna-se, portanto, ainda mais relevante o papel da educação e, conseqüentemente, a necessidade de articulação de uma rede que envolva os sujeitos e os espaços (privados e públicos) com potenciais educativos, de modo a se criarem territórios educativos que ofertem conhecimentos a todos, incluindo os grupos mais desfavorecidos da população, possibilitando **educação integral** às crianças e aos adolescentes.

Nessa perspectiva, a educação tem três grandes funções: a primeira é explorar e entender o território como espaço onde ocorrem as relações humanas e se produz cultura; a segunda é articular os diferentes espaços educativos existentes em cada território; e a terceira é estabelecer um elo entre a socialização ampla e a que ocorre nos espaços escolares. A concepção de território tem, portanto, estreita relação com outro tema importante da agenda educacional: a educação integral.

## Por uma educação integral

*Para a sociedade que nos toca viver, uma política de educação fechada em si mesma perdeu seu sentido transformador. Não se quer mais uma política de educação centrada apenas em sistemas formais de ensino. [...] Ela (a educação) ganha efetividade quando integrada a um projeto re-totalizador da política social.*

(Brant de Carvalho, 2006, p. 10)

É consenso, atualmente, no contexto da educação restrita à formação escolar, de que o tempo em que os alunos permanecem nas escolas é insuficiente para contemplar todos os saberes e vivências necessários ao desenvolvimento de crianças e adolescentes que frequentam a escola pública. Considerando que o tempo escolar, na maioria das vezes, está condicionado a uma rígida grade curricular regida por um tempo linear e previsível, não será tão somente a sua ampliação e intensificação que redundará em transformações qualitativas. Transformações significativas, que contribuam efetivamente nos processos formativos das novas gerações, exigem uma reorganização do

tempo escolar, com base em uma nova lógica da organização da escola, além de compromisso com as peculiaridades e os valores culturais da comunidade na qual se insere, sem, contudo, deixar de cumprir sua função como instituição social na sociedade contemporânea.

Podemos ainda pensar em um projeto de escola que preveja atividades culturais e esportivas, que considere as artes como um núcleo importante no currículo escolar e que insira as novas tecnologias da informação e comunicação. Outra possibilidade para enfrentar este desafio seria apontar para a construção de ações públicas que integrem os sistemas de ensino aos demais espaços de convívio de crianças, adolescentes e jovens na perspectiva da ampliação do repertório cultural e de proteção social, principalmente das camadas mais pobres da população.

Longe de desobrigar o Estado de seu papel de indutor de políticas, essas ações somam esforços com o poder público, atuando de forma integrada à escola, priorizando a convivência social (por meio do esporte, de atividades culturais e de lazer), fortalecendo os laços de pertencimento e cidadania e limitando as conseqüências da exclusão social e educacional que atinge ampla parcela da população brasileira.

Para que possa emergir um novo paradigma educacional habilitado a enfrentar os desafios do século XXI, é importante desvestir certezas há tempos cultivadas. Como destaca GUARÁ (2006): "Se pensarmos a educação em sentido ampliado, veremos que sobram evidências de que aprendizagens são proporcionadas por todas as experiências com as quais somos confrontados".

- BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo. *O lugar da educação integral na política social*. São Paulo: Cadernos Cenpec, n. 2, 2º sem. 2006, p. 6-11.
- GUARÁ, Isa M. F. Rosa. É imprescindível educar integralmente. Cadernos Cenpec, São Paulo, n. 2, 2º sem. 2006. p. 14-24.
- \_\_\_\_\_. *Educação integral – articulação de projetos e espaços de aprendizagem*. São Paulo: Cenpec. Disponível em <www.cenpec.org.br>, acesso em 10 dez. 2008.
- KOGA, Dirce. *Medidas de cidades – Entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2002.
- SANTOS, Milton. *O território e o saber local: algumas categorias de análise*. Cadernos IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro, ano XIII, n. 2, p. 15-26, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Território e sociedade: entrevista com Milton Santos*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

## Escolarização básica ampla e inclusiva

Ana Maria Falsarella<sup>1</sup>

*Toda proposta pedagógica tem uma história e, nela, a formação dos profissionais é fundamental, sobretudo quando lhes oferece possibilidade de lembrar a trajetória e de refletir sobre a prática. Questões de natureza política e sociocultural afetam as políticas públicas de formação e se constituem em importantes desafios para as políticas educacionais.*  
(Kramer, 2006)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, estabeleceu o princípio da inclusão social e cultural ao afirmar o direito de todos à educação. A partir de então, a luta pela garantia deste direito tem amealhado conquistas e a educação escolar passou a ser vista como meio para promover a inserção social, lidar com a diversidade humana (cultural, étnica, social etc.) e combater qualquer forma de preconceito e discriminação. A escola que se quer inclusiva reconhece a existência de diferenças e assegura educação a crianças e adolescentes oriundos dos mais diversos grupos sociais, de minorias linguísticas, étnicas e culturais, bem como aos portadores de necessidades especiais (superdotados ou que apresentam algum tipo de deficiência física, mental ou sensorial).

No Brasil, efetivamente, a Constituição Federal (CF), 1988, assegura que a Educação é direito de todos os cidadãos desde o nascimento. No entanto, frente às desigualdades econômicas e sociais, a consolidação deste direito tem exigido forte presença do Estado, em aliança com a sociedade civil organizada, na adoção de políticas públicas adequadas ao seu efetivo cumprimento.

O Ministério da Educação (MEC) disponibiliza aos gestores uma série de programas que orientam o atendimento às crianças em condições diferenciadas, tais como o de Educação Especial (Secretaria de Educação Especial: <www.mec.gov.br/seesp>) e os de Educação Escolar Indígena, Educação Quilombola, Educação de Jovens e Adultos e Educação do Campo (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade: <www.mec.gov.br/secad>).

1. Ana Maria Falsarella, doutora em Educação, integra a equipe do Programa Melhoria da Educação no Município e é professora do curso de Pedagogia da Uniban.

Além desses programas, medidas governamentais que visam à ampliação dos tempos e espaços escolares têm sido tomadas. Do ponto de vista social, tal ampliação possibilita o acesso das crianças e dos adolescentes das camadas mais pobres da população a ambientes culturais mais ricos e diversificados, protegendo-os do trabalho precoce e de outras formas de exploração. Portanto, a estratégia eficiente para a redução da pobreza e da desigualdade social será tanto mais significativa quanto maiores forem as desvantagens socioeconômicas e culturais das famílias de origem. Do ponto de vista estritamente educacional, tal ampliação contribui para o melhor desempenho escolar dos alunos. Como destaca Saviani (2008):

*Se tomarmos a educação escolar como tendo o objetivo principal de permitir o ingresso na cultura letrada, via alfabetização e, a partir daí, o domínio dessa cultura, via apropriação dos conhecimentos sistematizados, veremos que os componentes principais dessa cultura, dados pelo currículo da escola elementar – o domínio da língua, dos cálculos matemáticos, das ciências da natureza e das ciências sociais – são referências para as avaliações tanto nacionais como internacionais.*

Entre as medidas governamentais que visam à ampliação dos tempos e espaços escolares, duas, particularmente, representam esforços para impulsionar e qualificar a escolarização no Brasil: a inclusão da Educação Infantil no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e a ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos.

A amplitude (administrativa e pedagógica) dessas medidas traz repercussões imediatas ao planejamento da Educação no município e ao trabalho dos gestores. Por isso, as trouxemos para reflexão, destacando a relevância do diálogo, do envolvimento e da formação dos educadores para que sejam compreendidas, efetivadas e contribuam, de fato, para uma educação mais inclusiva.

## Os municípios e a oferta da Educação Infantil

A luta pela universalização da Educação Infantil alicerça-se na concepção atual de infância, pautada na convicção de que as crianças são "cidadãs possuidoras de direitos", portadoras de uma natureza singular (não são pequenos adultos) caracterizada por um jeito próprio de pensar o mundo e têm uma identidade a construir.

A Educação Infantil, especialmente a voltada às camadas populares, tem sido construída por força de movimentos sociais, no vácuo deixado pelas instâncias governamentais. Há décadas, políticas públicas voltadas à educação de crianças vêm abrindo espaços para a introdução de soluções alternativas – como as creches domiciliares, comunitárias, filantrópicas e mesmo privadas com fins lucrativos. Muitas são frutos de "movimentos comunitários de mulheres que lutam pelo direito a espaços dignos para deixar seus filhos durante suas jornadas de trabalho" (CORSINO, 2007).

Esses movimentos locais por maior atenção à primeira infância, em consonância com outros de nível internacional, exerceram pressões e repercutiram em decisões governamentais. Porém, deixaram como lastro um foco demasiadamente centrado nos cuidados de maternagem e na ideia de que à criança pequena basta estar alimentada, limpa e fora de perigo, o que não exigiria profissionais devidamente qualificados. Em decorrência, a formação de professores e de outros cuidadores foi, por muito tempo, negligenciada.

Atualmente, a legislação brasileira reconhece como dever do Estado e responsabilidade do município o direito da criança na primeira infância à Educação Infantil. Esta modalidade de ensino, prevista na Constituição Federal (1988), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e no Plano Nacional de Educação (2001), passou a fazer parte da Educação Básica, migrando da área da Assistência social para a coordenação das secretarias municipais de Educação.

No Brasil, a quase totalidade de creches e pré-escolas já está sob responsabilidade dos municípios, muitas vezes por meio de convênios com entidades particulares (leigas ou confessionais) que, também, dependem de verbas municipais. Com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Lei n. 11.494/2007, a expectativa é de que os sistemas municipais de ensino possam ampliar e melhorar o atendimento em creches e pré-escolas.

Também no aspecto curricular, os avanços são evidentes. A Educação Infantil ganhou um caráter educativo-pedagógico e teve sua especificidade garantida no enfoque de dois aspectos – cuidar e educar. Afinal, trata-se de uma etapa de vida fundamental, em que se lançam as raízes de todo o desenvolvimento biológico, psicológico, social, afetivo-emocional e cognitivo do ser humano. Entre os benefícios trazidos pela Educação Infantil, podemos apontar as possibilidades de participação e inserção das crianças nas mais diversificadas práticas sociais, permitindo a ampliação das relações com o mundo físico, natural e social; do universo cultural; das formas e modos de interação, comunicação e socialização; das relações interpessoais e do convívio com outras crianças de idade semelhante.

Acrescenta-se ainda o impacto positivo que a Educação Infantil tem na escolaridade posterior, na transição para outras modalidades de educação escolar, no desempenho dos estudantes (com a diminuição da repetência escolar) e na continuidade dos estudos.

Não se concebe mais uma oferta de serviços desvinculada da qualidade, o que supõe a existência de instalações e equipamentos adequados, propostas pedagógicas claras e professores e demais cuidadores com formação específica. Também não é mais aceitável que se diferenciem ou hierarquizem os profissionais que atuam com as crianças na primeira infância dos que trabalham com as crianças maiores.

**saiba mais**

O MEC vem lançando documentos que desenham uma Política Nacional para a Educação Infantil. No portal [www.mec.gov.br/seb](http://www.mec.gov.br/seb), os gestores podem encontrar todas as orientações necessárias para a melhoria da oferta e da qualidade da Educação Infantil em seus municípios. Os documentos do MEC que tratam da Política Nacional para a Educação Infantil são:

- Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (MEC/SEF, 1998);
- Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB n. 1 de 7 de abril de 1999);
- Política Nacional de Educação Infantil – pelo direito das crianças de 0 a seis anos (2005);
- Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2006);
- Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (2006).

Principalmente após a edição do *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil* (MEC, 1998), a educação na primeira infância deixou de ser vista como restrita a aspectos higienistas e assistenciais ou como antecipação da escolaridade, para ser entendida como um importante momento de socialização do indivíduo, formador de sua identidade e autonomia.

**Confira os conceitos do *Referencial Curricular para a Educação Infantil* (1998) que indicam as linhas mestras da política de formação de educadores para essa faixa etária.****Cuidar, educar, brincar**

- A base do cuidado está na compreensão sobre como ajudar o outro a se desenvolver como ser humano. Além de necessidades orgânicas, as crianças têm carências afetivas e cognitivas.
- Na instituição de Educação Infantil, o atendimento aos cuidados essenciais voltados à sobrevivência e ao desenvolvimento da identidade deve estar integrado às aprendizagens por meio de brincadeiras e outras situações pedagógicas intencionalmente planejadas.
- Cuidar de uma criança e educá-la é, sobretudo, entendê-la como uma pessoa singular em contínuo crescimento e desenvolvimento, identificando e respondendo às suas necessidades.
- Cuidar de uma criança, no contexto educativo, significa estabelecer uma relação interpessoal de "ser e estar com", o que demanda a integração de vários campos de conhecimento e a cooperação de profissionais de diferentes áreas.
- A criança se desenvolve e aprende de forma lúdica. É preciso que o professor tenha consciência de que na brincadeira se recria e estabiliza o aprendizado, nas mais diversas esferas do conhecimento, de forma espontânea e imaginativa.
- Para que as crianças exerçam a capacidade de criar, é imprescindível brincar. A brincadeira é uma linguagem infantil, uma ação que ocorre no plano da imaginação.

Ainda são muitos os desafios a serem enfrentados na Educação Infantil. Quanto ao acesso, por enquanto, as taxas de cobertura de atendimento revelam que o direito à Educação Infantil está longe de ser universalizado. O atendimento a essa faixa etária sofre variações regionais e estaduais e está estreitamente relacionado a questões como renda familiar, cor da pele e localização da residência (zona rural ou urbana). Mesmo nas redes públicas, as famílias com menores rendas têm maiores dificuldades de acesso aos serviços, até porque as áreas dos municípios onde vivem os menos privilegiados são, também, onde há menor oferta de equipamentos sociais.

Quanto à qualidade, pesquisas demonstram que ainda prevalece, na Educação Infantil, a noção de que as crianças na primeira infância apenas necessitam de cuidados de saúde e higiene, faltando consolidar, nesse nível de ensino, uma identidade pedagógica própria.

É verdade que os cuidados são fundamentais para um crescimento saudável, mas há que se lembrar que eles não se resumem aos aspectos físicos. De maneira geral, para o exercício profissional eficiente, os trabalhadores da Educação Infantil, em creches principalmente, carecem de aprendizagens mais complexas que permitam perceber a relevância dos estímulos para o desenvolvimento neurológico e o entendimento dos significados de **cuidar** e **educar**, em sua **indissociabilidade**, nas diferentes etapas do desenvolvimento infantil.

É preciso superar o entendimento de creches e pré-escolas como "casas de custódia" ou "depósitos de crianças", locais que apenas cuidam de sua higiene, alimentação e segurança, para vê-las como locais que estimulam o aprendizado, a formação da personalidade e de valores, explorando o lúdico e a imaginação. Aprendizado e crescimento são partes do desenvolvimento integral da criança e devem estar aliados aos cuidados com saúde, nutrição e segurança. Cuidar e educar são ações que não podem ser consideradas separadamente.

A Educação Infantil não pode ser tratada pelas secretarias municipais de Educação como modalidade de ensino isolada e emergencial, desvinculada dos outros níveis. Importa lembrar que os recursos despendidos com Educação Infantil – em programas de boa qualidade – impactam positivamente os resultados educacionais nas demais etapas escolares, contribuindo para a superação do círculo de reprodução da miséria e da desigualdade social.

Diante da diversidade dos municípios brasileiros, não se pode propor uma solução universal aplicável a todas as situações. Entretanto, podemos destacar que, no âmbito das políticas públicas sociais dos municípios, é fundamental que haja cooperação intersetorial de atendimento à primeira infância, por meio da responsabilização de vários setores dos governos locais (Educação, Assistência Social, Saúde). Também é necessário que haja uma coordenação desses setores, capaz de assegurar um atendimento qualificado para as crianças e, ao mesmo tempo, o uso eficiente dos recursos públicos.

## A ampliação do Ensino Fundamental para nove anos

*Buscar a qualidade tem um sentido universalizador, pois sua essência é a questão do aprendizado. Por isso, o Ensino Fundamental a partir dos seis anos faz todo o sentido; é uma medida de expansão da escolaridade obrigatória, que é direito de todos.*  
(Oliveira, 2007)

A nova legislação educacional brasileira ampliou para nove anos a duração do Ensino Fundamental, tornando obrigatório seu início aos 6 anos para todas as crianças (Lei n. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006). Assim, a Educação Infantil abarca, agora, crianças de zero a 5 anos, e o que antes constituía o último ano da pré-escola (ou, em muitos Estados, a classe de alfabetização) passou a integrar o Ensino Fundamental.

A nova lei alterou os artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB, n. 9.394/1996), de modo a atender à meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n.10.172/2001, de ampliar "para nove anos a duração do Ensino Fundamental obrigatório, com início aos 6 anos, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos".

O prazo dado aos sistemas de ensino para efetivar a transição é 2010. Devemos considerar que, para grande número de crianças brasileiras que não tem acesso à Educação Infantil – as mais pobres –, o Ensino Fundamental é a primeira oportunidade de acesso à escola. Sua ampliação para nove anos atende à responsabilidade social de promover maior inclusão das crianças das camadas populares ao ensino obrigatório, acompanhando uma tendência internacional de ampliação do tempo escolar.

Mas é preciso que se tenha muito cuidado, preparo e planejamento. O gestor da Educação deve estar atento, pois, ampliar o tempo de escolarização não equivale simplesmente a abrir vagas na escola fundamental para crianças de 6 anos. Duas questões apresentam-se de imediato, uma de caráter administrativo e outra de caráter pedagógico. A primeira refere-se ao preparo da rede física para atender à nova demanda. E não estamos nos referindo apenas a mais salas de aula, como também ao mobiliário adequado às crianças menores e à disponibilização de livros infantis e de espaços e equipamentos de lazer, que estimulem as brincadeiras e os jogos. A segunda diz respeito às equipes do Ensino Fundamental. Será que elas estão preparadas para o desafio de trabalhar com crianças que ainda se encontram na primeira infância?

Fazer cumprir o direito à Educação não se reduz a promover o acesso à escola; envolve garantir a permanência e a conclusão dos estudos com padrões adequados de aprendizagem. Por isso, atender à nova configuração do Ensino Fundamental requer esforços para a reorganização dos sistemas e das escolas. Afinal, "todo cuidado é pouco para evitar uma escola, cujos métodos pedagógicos reproduzam as desigualdades sociais, ao invés de combatê-las" (ROCHA, 2007).

Aos gestores dos sistemas educacionais, cabe contemplar dois tipos de condições ao planejar as ações de suas secretarias, de modo a sustentar a medida:

**a) Condições operacionais**, que implicam: redimensionar a demanda escolar e a capacidade da rede física para atendê-la; alocar professores; providenciar materiais didáticos apropriados, transporte escolar e merenda; reorganizar os espaços das escolas; e, por fim, garantir jornada de cinco horas diárias aos alunos.

**b) Condições didático-pedagógicas**, voltadas ao preparo das equipes escolares e à elaboração de proposta pedagógica adequada e articulada ao Ensino Fundamental.

O ingresso aos 6 anos não pode ser confundido com uma **antecipação do processo formal de alfabetização** dentro de um tempo pré-determinado pela escola. No afã de alfabetizar, professores podem esquecer-se do aspecto lúdico que envolve a aprendizagem das crianças na primeira infância e da importância de promover vivências de situações que permitam às crianças compreender a função social da escrita, fortalecendo os repertórios culturais e favorecendo a aproximação e a familiaridade com ambientes letrados.

A rotulação precoce do aluno como inepto pode acarretar mais prejuízos do que avanços, aumentando os já altos níveis de reprovação, abandono e defasagem série-idade, enfim, de não aprendizagem e de fracasso do ensino brasileiro. Para além de cumprir um dispositivo legal, é necessário desencadear um amplo processo de discussão envolvendo os profissionais do magistério. Os aspectos positivos da ampliação da escola fundamental de oito para nove anos são evidentes. Seu sucesso, contudo, depende de planejamento cuidadoso, por parte dos gestores, nos aspectos físicos de atendimento à demanda, e nos pedagógicos, referentes à formação dos profissionais da Educação. Como destaca DURAN (2006):

*O Ensino Fundamental de nove anos se ancora numa outra organização da escola: mais aberta, mais flexível, mais participativa, mais desafiadora e criativa. Uma escola mais comprometida com o conjunto da população escolar, partindo de uma concepção que incorpora as diferenças, considerando-as uma virtude e nunca um problema.*

No portal do MEC ([www.mec.gov.br/seb](http://www.mec.gov.br/seb)), o gestor encontrará dois documentos sobre o "Programa Ampliação do Ensino Fundamental para Nove Anos", poderá consultar a legislação pertinente, além de inúmeros pareceres da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.

#### Documentos:

1º - *Ensino Fundamental de 9 anos – orientações gerais*: apresenta a fundamentação pedagógica, legal e social do Programa.

2º - *Orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade*: obra elaborada por especialistas em Educação para esta faixa etária que trata de temas como a singularidade da infância, a importância do brincar, letramento e alfabetização, organização do trabalho pedagógico, entre outros.

saiba mais



## saiba mais

**Legislação:**

- LEI n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- LEI n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001 - Plano Nacional de Educação
- LEI n. 11.114, de 16 de maio de 2005 - Ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos
- RESOLUÇÃO CNE/CEB n. 3, de 3 de agosto de 2005 - Definição de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos
- LEI n. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 - altera redação de artigos da LDB, dispondo sobre a duração de 9 anos para o Ensino Fundamental

**Pareceres:**

- PARECER CNE/CEB n. 24/2004, de 15 de setembro de 2004
- PARECER CNE/CEB n. 06/2005, de 8 de junho de 2005
- PARECER CNE/CEB n. 18/2005, de 15 de setembro de 2005
- PARECER CNE/CEB n. 39/2006, de 8 de agosto de 2006
- PARECER CNE/CEB n. 41/2006, de 9 de agosto de 2006
- PARECER CNE/CEB n. 45/2006, de 7 de dezembro de 2006
- PARECER CNE/CEB n. 5/2007, 1 de fevereiro de 2007
- PARECER CNE/CEB n. 7/2007, de 19 de abril de 2007
- PARECER CNE/CEB n. 4/2008, de 20 de fevereiro de 2008

Para finalizar, destacamos um ponto comum e fundamental a essas duas medidas: é indiscutível que a preparação dos professores é pré-condição para o alcance de aprendizagens significativas por parte dos alunos. É bom lembrar que muitas propostas educacionais se deparam com a resistência dos educadores quando eles se sentem despreparados ou excluídos das decisões.

Além do mais, muitos cursos de Pedagogia ainda mantêm forte enfoque teórico, desconectado das situações e das práticas escolares cotidianas. Como destaca DURHAN (2008): "Quando chegam às escolas, os novatos não sabem como começar a executar suas tarefas básicas". Sem descuidar da necessidade de aperfeiçoamentos nos cursos de formação inicial, essa situação reforça a importância de um trabalho consistente de formação continuada no âmbito das secretarias de educação, proporcionando aos professores um ambiente rico em estímulos e desafios para que possam pensar e discutir sua prática pedagógica.

**Prezado gestor,**

**O acesso das crianças de 6 anos ao ensino obrigatório constitui claro ponto de interseção entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. É hora de envolver as equipes escolares na reorganização curricular, integrando esses dois níveis de ensino. Mãos à obra!**

**Referências bibliográficas**

- ALVES, Maria Leila. A escola de nove anos: integrando as potencialidades da Educação Infantil e do Ensino Fundamental. In: SILVA, Aída M. Monteiro et al (Org.). *Políticas educacionais, tecnológicas e formação do educador: repercussões sobre a didática e as práticas de ensino*. Recife: Endipe, 2006, p. 351-361.
- ARELARO, Lizete. *O Ensino Fundamental de 9 anos*. [Palestra proferida no Encontro sobre o Plano Regional de Ação Educativa, promovido pelo Programa Melhoria da Educação no Município, Edição IX, Andradina, 19 mai. 2008].
- CERISARA, Ana Beatriz. O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil no contexto das reformas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 329-348.
- CHOI, SOO-HYANG. Financiamento da Educação Infantil: perspectiva internacional. In: Coelho e Barreto (Org.). *Financiamento da Educação Infantil: perspectiva em debate*. Brasília: Unesco, Brasil, 2004, p.19-30.
- CORSINO, Patrícia. *Educação Infantil e desigualdade*. *Presença Pedagógica*, Belo Horizonte, v. 13, n. 77, set. out. 2007, p. 46-53.
- DRAGO, Rogério. Infância e Educação Infantil na fala dos professores. *Presença Pedagógica*, Belo Horizonte, v. 11, n. 61, jan. fev. 2005, p. 67-73.
- DURAN, Marília C. G. O Ensino Fundamental de nove anos: argumentando sobre alguns de seus sentidos. In: SILVA, Aída M. Monteiro et al (Org.). *Políticas educacionais, tecnológicas e formação do educador: repercussões sobre a didática e as práticas de ensino*. Endipe, Recife, 2006, p. 337-349.
- DURHAN, Eunice. Fábrica de maus professores [entrevista]. *Revista Veja*, Ed. 2088, 26 nov. 2008, p. 13-17.
- FALSARELLA, Ana Maria; SILVA, Luciene M. Preconceito na escola inclusiva. *Presença Pedagógica*, Belo Horizonte, n. 46, jul. ago. 2002, p. 30-37.
- KRAMER, Sonia. As políticas de educação infantil e as práticas cotidianas com as crianças: desafios para a conquista da qualidade. In: SILVA, Aída M. Monteiro et al (Org.). *Políticas educacionais, tecnológicas e formação do educador: repercussões sobre a didática e as práticas de ensino*. Endipe, Recife, 2006, p. 363-377.
- MARTINS, Ângela M. Os municípios e a escola de nove anos: dilemas e perspectivas. In: SILVA, Aída M. Monteiro et al (Org.). *Políticas educacionais, tecnológicas e formação do educador: repercussões sobre a didática e as práticas de ensino*. Endipe, Recife, 2006, p. 363-377.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). In: GRACIANO, Mariângela (Coord.). *Ação Educativa*, São Paulo: Cad. Em Questão, v. 4, 2007, p. 32-34.
- PELLEGRINI, Denise. A vez da creche e da pré-escola. *Nova Escola*, São Paulo, ano XV, n. 132, mai. 2000, p. 16-21.
- ROCHA, Maria Selma de M. *A educação no contexto da política de desenvolvimento com igualdade social*. ago. 2005. (digitado).
- SAVIANI, Dermeval. Motor do desenvolvimento [entrevista]. *Revista Educação*, n. 138, out. 2008, p. 6-10.
- SILVA, Sonia C. Referencial curricular vai ajudar o ensino infantil. *O Estado de S. Paulo*, 20 mar. 1999.
- UNESCO. *Políticas para a primeira infância – notas sobre experiências internacionais*. Brasília: Escritório da Unesco no Brasil, 2005.

## Gestão articula e efetiva resultados

Ana Maria Falsarella<sup>1</sup>

Maria do Carmo Brant de Carvalho<sup>2</sup>

*Essa caminhada é a caminhada do próprio país: construir o processo de formação do gestor que passa pela escola. Não dá para falar em políticas públicas sem pensar no gestor da educação.*  
(Maria de Salete Silva, do Unicef: DVD Realidades Educadoras)

As reformas educacionais dos anos 1990 colocaram novos desafios aos municípios brasileiros, instados a assumir maiores responsabilidades quanto à educação básica e a introduzir mudanças em suas redes de ensino, de forma a melhor atender aos alunos das classes populares, predominantes nas escolas públicas.

Ao gestor educacional, novos desafios se apresentam. Não mais se admite uma visão reducionista de seu papel, limitada ao aspecto administrativo de cumprir e fazer cumprir a legislação. Somente quando se compromete com a educação na liderança das ações, consciente dos aspectos políticos de sua atuação, é possível ao gestor ampliar a visão sobre seu papel.

A atuação do gestor educacional é nosso foco neste texto. Nele, traremos à reflexão novos conceitos de gestão pública demandados pelos novos tempos, a influência da cultura política enraizada nos municípios nos modelos de gestão praticados e os novos papéis e valores exigidos do gestor público.

### A nova gestão pública

Democratizar os negócios públicos é princípio de valor para o Estado e para a sociedade brasileira. A gestão de políticas públicas ganha hoje maior complexidade. O mundo mudou e já não é possível uma gestão burocrática calcada no peso da tradição. Há que se firmar o olhar sobre a missão pública e perseguir resultados. Um secretário de educação, por exemplo, mesmo que de município muito pequeno, atua no contexto de uma sociedade global e complexa.

#### A gestão pública que se quer verdadeira tem um claro compromisso...

- **Com o cidadão**

Não há mais espaço para se conduzir a política de forma clientelística, paternalista ou tutelar. Políticas públicas pautadas no reconhecimento dos direitos dos cidadãos exigem a lógica da cidadania. Ganham primazia as dimensões ética, estética e comunicativa para acolher e proporcionar, com equidade, um desenvolvimento pessoal e social a todos os cidadãos do município.

- **Com o desenvolvimento local sustentável**

A reforma do Estado na maioria dos países consolidou o local como o espaço territorial mais adequado à flexibilização de políticas e programas públicos de forma a melhor responder às necessidades dos cidadãos. O local é compreendido como uma totalidade formada de território e de seus habitantes, que portam identidades, histórias, relações, necessidades e demandas, experiências e projetos de futuro.

1. **Ana Maria Falsarella**, doutora em Educação, integra a equipe do Programa Melhor da Educação no Município e é professora do curso de Pedagogia da Uniban.

2. **Maria do Carmo Brant de Carvalho**, doutora em Serviço Social, com pós-doutorado em Ciência Política, é superintendente do Cenpec.

Todas as políticas são responsáveis por assegurar o desenvolvimento local sustentável. A ênfase é posta no desenvolvimento socioeconômico ambiental integrado, na revitalização da esfera pública, na promoção da maior equidade da atenção pública ao cidadão.

- **Com a autonomia dos serviços e a integração no território**

O enfoque atual é o de se priorizar serviços autônomos, abertos e flexíveis capazes de acolher e envolver a comunidade e os beneficiários com suas demandas. Assim, os serviços públicos (escolas, Unidades Básicas de Saúde...) estão combinando outras modalidades de atendimento que reivindicam a participação do cidadão usuário, da família e da comunidade. Fala-se hoje em comunidade presente na escola, em programas complementares à escola, em agentes comunitários de saúde, em professores comunitários...

A autonomia dos serviços implica o reconhecimento da malha de serviços nos microterritórios, a fim de que os mesmos não caminhem de forma isolada, mas assegurem um fluxo permanente de relações entre eles, bem como de participação dos usuários e da comunidade. Essa combinação - autonomia e inserção em redes - exige uma ágil e competente circulação de informações sobre a cidade real, suas demandas e oportunidades, redes e sujeitos que transitam na esfera pública.

- **Com o controle público**

É compromisso da gestão garantir transparência nas decisões e ações e na prestação de contas. O valor democrático de corresponsabilidade com o bem coletivo impõe transparência de propósitos e de desempenho dos serviços e programas.

A eficiência também é entendida como valor democrático à medida que os poucos recursos para atendimento de todas as demandas de um contingente populacional expressivo exigem probidade no gasto e maior distributividade de ganhos.

A eficácia e efetividade nos resultados requeridos da ação assumem, por sua vez, o sentido de um compromisso ético.

A arquitetura da gestão pública é pautada pela complementaridade na ação o que implica:

- uma nova cultura no fazer social público (socializar o poder, negociar, trabalhar com autonomia, flexibilizar, compatibilizar tempos heterogêneos, múltiplos atores e processos de ação...).
- o acesso e o uso de tecnologias de informação que assegurem velocidade, interatividade e proatividade dos agentes e organizações que se movem na rede.

Em primeiro lugar, falamos que um gestor precisa garantir governabilidade social sobre a política, o que significa valer-se de habilidades comunicativas e relacionais visando articular, negociar e buscar a adesão dos diversos sujeitos e grupos implicados com a educação pública no município.

## Novos papéis e valores são exigidos do gestor público

Espera-se que o gestor seja **indutor, articulador e coordenador** de políticas no território. Dentro desse novo perfil, o gestor:

### 1. Assegura e estimula a participação da sociedade local, dos agentes das demais políticas e dos trabalhadores da educação

O princípio básico que inspirou a criação dos conselhos nos níveis municipal, estadual e nacional, e de outras medidas constitucionais de participação, foi o entendimento de que os mecanismos tradicionais de representação não eram suficientes para garantir o exercício da democracia, os interesses dos cidadãos e a maior presença da sociedade nos fóruns de decisão. A participação ganha atributo substantivo incidindo sobre decisões e controle da ação pública o que implica valores, tais como a equidade e o sentido do bem coletivo.

### 2. Estabelece relações horizontais e compartilhadas nas decisões, em substituição às tradicionais relações centralizadas e hierárquias rígidas

Não é possível mais assumir uma gestão hierárquica e subserviente ao poder do prefeito municipal. O prefeito também está pressionado a negociar e compartilhar decisões com os munícipes e com toda a equipe responsável pelo desenvolvimento da ação pública.

### 3. Domina conhecimentos sobre a política pública

O gestor precisa dominar os princípios e diretrizes que regulam a política pública. No caso da educação, um secretário precisa conhecer e se inspirar na LDB, mas também nos planos nacionais, estaduais e na construção do plano municipal de educação.

### 4. Propõe e realiza ações públicas fortemente conectadas com o conjunto de sujeitos, organizações e serviços da cidade

Não há mais lugar para ações isoladas. O gestor público constrói parcerias, estimula a ação em redes, valoriza o desenho e a implantação de programas intersetoriais e interdisciplinares, substituindo os tradicionais recortes setoriais e especializações estanques. Sua ação parte de um pressuposto fundamental: somente a articulação/combinção de ações - entre políticas intersetoriais e intergovernamentais e entre agentes sociais - potencializa o desempenho da política pública.

### 5. Valoriza e possibilita a circulação do conhecimento e da informação

A circulação do conhecimento e da informação é fundamental para incentivar a participação, negociar e compartilhar decisões, construir parcerias, estimular ações em redes, enfim, para estabelecer uma gestão democrática no pleno sentido da expressão.

## A gestão da Educação pública

Na educação, como em outros processos sociais, a maior parte das mudanças não acontece de modo abrupto; elas são tecidas, ponto a ponto, ao longo de determinados períodos. Nesse percurso, a crença, o empenho e a perseverança das lideranças são fundamentais. No entanto, quando adentramos os municípios, muitas vezes o que observamos entre as equipes municipais são posturas de imobilismo, inércia e impotência, diante dos baixíssimos desempenhos educacionais dos alunos.

Essa situação foi observada em muitos municípios pelo Cenpec, no âmbito do **Programa Melhoria**, e confirmada quando da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR), com aqueles que apresentaram os mais baixos desempenhos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), de 2005 – indicador criado pelo governo federal para mensurar a efetividade dos sistemas educacionais quanto ao aproveitamento escolar dos alunos e para orientar o direcionamento das verbas da educação.

## Cultura política e gestão da Educação

Estudos recentes sobre gestão pública têm apontado a cultura política dominante nas regiões como um fator que afeta fortemente esse desempenho, assim como o grau de eficiência no atendimento aos interesses da população.

Ora, ninguém discorda que a educação pública, em nosso país, é um caso de "menor eficiência" na garantia dos direitos do cidadão, consequência, em grande parte, da influência da cultura política na gestão educacional.

Mas, afinal, a que nos referimos quando falamos em "cultura política"?

*A cultura política é formada pelo conjunto de valores, atitudes, crenças e sentimentos partilhados pelos sujeitos que interagem em dada situação e, mediada pela avaliação subjetiva desses sujeitos, dá sentido e significado às decisões tomadas.*  
(Borba, 2005)

Ao utilizarmos o termo "política", referimo-nos, aqui, às relações, alianças e disputas que ocorrem no âmbito de um território, interligadas ao exercício do poder e suas múltiplas consequências.

Não restam dúvidas sobre como tradições culturais arraigadas exercem pressão sobre os gestores educacionais. A maioria dos educadores que ocupa cargos de gestão, hoje, formou-se – pessoal e profissionalmente –, em ambiente tradicional de exercício do poder.

Estudo realizado pelo Cenpec em 2008<sup>3</sup> constatou a persistência, em muitos municípios brasileiros, de uma cultura política centralizadora e pouco propícia à participação, pautada por um modelo arcaico de exercício do poder: autoritário, nepotista, clientelista e de baixa transparência, fundado no assistencialismo e no continuísmo político. Esse modo de exercício do poder produz reflexos

profundos na educação proporcionada à população, pois as práticas, valores e crenças que orientam as tomadas de decisões na área de educação balizam-se por essa cultura.

O primeiro reflexo – mais amplo e negativo – é que a educação não é, ainda, uma prioridade para a maioria dos prefeitos das cidades que podemos observar. Decorre daí que os critérios políticos (nomeação de parentes, amigos, afilhados políticos...) são colocados acima dos critérios de competência na seleção dos profissionais da educação (e de outras áreas também).

Além disso, a aplicação e o controle dos recursos educacionais escapam à alçada do dirigente da educação e não há mecanismos de avaliação e de prestação de contas que permitam aferir a efetividade dos trabalhos em nenhum dos âmbitos de atuação, desde o dirigente até o professor.

A organização incipiente dos sistemas escolares e a ausência de autonomia dos gestores educacionais dificultam que as equipes das secretarias desenvolvam olhares ampliados sobre a educação de seus municípios. Prevalecem ações pontuais, descontínuas e o cumprimento de rotinas burocráticas.

Mesmo quando políticas educacionais são delineadas, falta-lhes foco na solução dos problemas maiores, fazendo com que não se traduzam em projetos educativos abrangentes e elaborados coletivamente, para enfrentar os desafios e promover avanços nas condições de acesso à escola e ao conhecimento. Isso quer dizer que elas acabam sendo inócuas à melhoria da educação pública. O quadro a seguir sintetiza e sistematiza os problemas constatados por meio do estudo realizado pelo Cenpec.

3. Estudo Exploratório: "Cultura Política e Gestão Educacional em Municípios do Nordeste Brasileiro: influência da cultura política na gestão educacional de 329 municípios que elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR) em 2007 com assessoria de Agentes Educacionais formados pelo Cenpec". Cenpec, 2008.

**Quadro 1- Cultura política, gestão educacional em municípios e o peso das tradições: principais constatações**

Mazelas da administração pública presentes na gestão educacional dos municípios	Principais marcas deixadas pela cultura política local e sua influência na gestão educacional
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingerências político-partidárias de toda ordem.</li> <li>• Critérios políticos preponderam sobre critérios de competência, na seleção dos profissionais da educação.</li> <li>• Falta transparência na aplicação dos recursos educacionais e nos critérios das indicações para cargos de governo.</li> <li>• Inexistem mecanismos de avaliação e prestação de contas que permitam aferir a efetividade dos trabalhos nos diversos âmbitos de atuação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas educacionais locais, quando existem, são desarticuladas; o mais comum são ações pontuais (projetos pedagógicos ou de formação) que não produzem os efeitos desejados.</li> <li>• Inexistência de gestão democrática e participativa e de planejamento sistemático, nas secretarias de educação; sedimentação de práticas rotineiras e pouco eficientes; quantidade de pessoal e divisões de tarefas inadequadas; ausência de sistemas organizados de dados.</li> <li>• Pequena ou ausência total de autonomia financeira dos dirigentes municipais de educação na gestão dos recursos destinados à educação; muitas vezes, falta autonomia administrativa à gestão em questões da área, como, por exemplo, nomeação de pessoal.</li> <li>• Dificuldades na formação e atualização teórico-prática das equipes gestoras quanto a políticas educacionais democráticas e eficientes, assim como ao acesso, interpretação e utilização dos indicadores educacionais.</li> <li>• Infraestrutura física e organizacional precária na própria secretaria e nas escolas.</li> <li>• Pouco investimento nas condições de trabalho do professor, especialmente com relação a planos de carreira e salários; número alto de alunos por classe (e classes multisseriadas).</li> <li>• Acompanhamento do trabalho das escolas pouco estruturado e, muitas vezes, esporádico, em especial nas zonas rurais, mais prejudicadas em função das distâncias e da falta de transportes.</li> </ul>

Fonte: Estudo Exploratório: Cultura Política e Gestão Educacional em Municípios do Nordeste Brasileiro: influência da cultura política na gestão educacional de 329 municípios que elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR) em 2007 com assessoria de Agentes Educacionais formados pelo Cenpec. Cenpec, 2008, apoio da Fundação Itaú Social.

Não é de estranhar, então, que tal cenário de atuação provoque a sensação de impotência, desalento e imobilismo observada nas equipes responsáveis pela educação nos municípios.

Sem dúvida, o envolvimento e o efetivo compromisso do município com a educação pública dependem, de um lado, da cultura política que a contextualiza, de outro, da competência gestora de seus dirigentes. O Programa Melhoria da Educação no Município fortalece o gestor educacional para que consiga superar a cultura política autoritária que tanto limita seu trabalho.

### O gestor educacional: desafiando os limites do cotidiano

O conceito de gestão educacional está, hoje, intimamente relacionado às ideias de democratização na tomada de decisões, de elaboração conjunta e contínua de projetos comuns e de compreensão do aspecto dinâmico das relações interpessoais. Por isso, entendemos que, sem mudança pessoal na cultura do gestor educacional, não podemos esperar mudanças na educação do município.

O gestor, aquele que se encontra em determinado governo voltado à liderança do trabalho educacional no município, há de aliar forte compromisso com a Educação pública, sólida formação, princípios éticos claros e capacidade de mobilizar e articular pessoas e instituições em torno de objetivos comuns.

Exercer a liderança significa coordenar um processo de "busca por saídas" para desafios reais. Na posição de liderança, cabe ao gestor formar equipes que, voltadas para o aprendizado no contexto de trabalho, não se acomodam a respostas prontas e dadas como naturais; coordenar pessoas capazes de refletir e decidir juntas sobre as ações que levem a uma melhor educação, bem como mobilizar energias e talentos, próprios e alheios, na efetivação das propostas coletivamente traçadas.

É certo que mudanças na educação não acontecem de um dia para o outro. Porém, a articulação da comunidade local em torno de objetivos comuns pode ser um grande passo na emancipação de fato dos municípios e de seus cidadãos.

Considerando a concepção ampliada da gestão e o papel articulador que têm os dirigentes educacionais, **é importante superar a visão fragmentada do processo educacional que ocorre no município**, em que se focaliza apenas um nível ou uma modalidade de ensino, em detrimento dos demais, ou limita a abrangência de suas ações apenas às escolas da rede municipal, descuidando-se da articulação com o sistema estadual e outras instituições que dividem o mesmo espaço.

Para tanto, é preciso expandir a visão sobre questões socioeducacionais nos âmbitos dos contextos local, regional e nacional. Ao gestor educacional, não é permitido perder de vista que a educação é direito de todos os cidadãos. E conquistar a educação para todos só é possível por meio de uma ampla conjugação de esforços.

O gestor educacional é o sujeito que mobiliza a participação e lidera a formulação de políticas públicas para a educação no âmbito de seu território.

#### Quadro 2 – Algumas atribuições do gestor educacional

- Representação política do município em eventos da área da educação.
- Coordenação da formulação da política educacional do município, planejamento, execução e gestão do Plano de Educação.
- Gestão pedagógica: organização curricular, orientação à elaboração de projetos pedagógicos das escolas, formação continuada dos profissionais da educação.
- Gestão administrativa: providências quanto a recursos humanos e materiais, organização de sistema local de informações.
- Gestão financeira: responsabilidade pelo controle orçamentário de verbas e recursos da área da educação.

*A autonomia se amplia quando compartilhada.*  
(Brant de Carvalho, 2008)

São conhecidas as limitações à autonomia da maioria dos municípios brasileiros, especialmente de ordem econômica e social, muitos deles em dependência quase crônica de verbas e programas estaduais e federais.

Um gestor não pode tudo, é verdade. Há limites para sua atuação. Porém, mesmo com esses limites, **há um campo a ser explorado: o campo das possibilidades.** A organização da secretaria municipal da educação, por exemplo, entendida como a racionalização dos recursos disponíveis (humanos, tecnológicos, estruturais e orçamentários), é fundamental para melhor atender aos direitos da população e só tem valor quando influencia, no final da cadeia, a aprendizagem escolar dos alunos. Eficiência organizativa coloca-se, dessa forma, a serviço da educação.

### Ampliando a competência do gestor educacional

Na literatura pedagógica, o termo competência aparece com insistência, relacionado a uma espécie de "coquetel individual" que combina alguns predicados, como qualificação técnica, comportamento social adequado a cada situação, aptidão para o trabalho em equipe e capacidade de iniciativa. Um sujeito competente seria aquele que consegue articular seus conhecimentos para resolver determinado problema.

Essa competência é formada por um conjunto associado de saberes que envolvem, grosso modo, quatro dimensões:

1. **Política**, relativa à habilidade de envolvimento e articulação de diferentes atores e instituições em torno dos interesses educativos da coletividade.

2. **Ética**, referente aos valores presentes na prática da gestão.
3. **Teórica**, determinada pelo domínio dos fundamentos conceituais relativos à educação.
4. **Técnica**, referente ao domínio de procedimentos metodológicos de gestão.

No espaço da educação, os conceitos de competência e de qualidade estão estreitamente articulados. O gestor amplia sua competência na busca por melhor qualidade quando se mantém atualizado, buscando informações e articulações dentro e fora do município, quando investiga, quando na sua missão pública tem por horizonte o bem comum, considerado bem coletivo, algo que se constrói no esforço conjunto dos indivíduos para superar as contradições dos contextos sociais concretos. Como se pode perceber, trata-se de uma questão de atitude dialógica e de postura democrática, que se desdobra na efetivação de uma gestão participativa.

Partilhar decisões implica, antes de tudo, estar "aberto" para ouvir e considerar outras ideias e para compartilhar seu poder. Implica também ações concretas nesta direção, quer dizer, na abertura de espaços e tempos, para que a interação e o diálogo ocorram. Conquistar a educação para todos só é possível mediante ampla conjugação de esforços. O que pode o gestor educacional fazer nessa direção? Seguem algumas sugestões...

#### Quadro 3 – Procedimentos do gestor em direção à Educação para todos

- Articular grupos, favorecendo a participação de diferentes agentes sociais no planejamento e acompanhamento das ações educativas e negociando conflitos de forma coletiva e democrática.
- Garantir a implementação de fato das propostas de ação construídas coletivamente.
- Oficializar o horário de trabalho coletivo dos professores como espaço de estudo e discussões sobre as práticas pedagógicas e de troca de experiências.
- Promover discussões com toda a rede, tendo por foco a melhoria da aprendizagem dos alunos.
- Estimular a mobilização dos grupos-escolas na construção de seus projetos pedagógicos.

É comum confundir-se autoritarismo com exercício legítimo da autoridade, adquirida não apenas por delegação de alguém, e sim por competência. Lembremos que ninguém tem autoridade apenas por estar investido de um cargo. A autoridade legítima, aquela que serve como referencial para as pessoas pautarem suas condutas, conquista-se pela demonstração de competência, construída sobre o diálogo, a confiança e o consenso. Dentro de um sistema educacional, o que se espera é que o gestor coloque sua competência gestora e relacional para o desenrolar de um fazer pedagógico de qualidade na rede.

Para ilustrar, apresentamos os resultados da pesquisa "Redes de Aprendizagem", realizada em parceria pelo Unicef, Inep-MEC e Undime (2007), com o objetivo de identificar boas práticas presentes em redes municipais de ensino, que apontou quais atitudes dos dirigentes municipais de educação são mais valorizadas pelas redes escolares.

#### Quadro 4 – Atitudes que as redes valorizam no dirigente

1. Reconhecer e incentivar a participação de toda a equipe com foco na aprendizagem.
2. Exigir qualidade do trabalho e promover parceria na resolução de problemas.
3. Ter sala de trabalho sempre aberta a todos e se fazer acessível.
4. Assegurar a presença ativa e participativa da equipe técnica nas escolas, a flexibilidade, o compromisso com a educação e o compartilhamento de decisões.
5. Cobrar dinamismo e empenho dos profissionais.
6. Ser um gestor dedicado e viabilizar as políticas de educação.
7. Ouvir todos com atenção e, quando necessário advertir, fazê-lo em particular.
8. Priorizar sempre os aspectos pedagógicos em suas decisões.

Fonte: Pesquisa "Redes de Aprendizagem": Unicef, Inep-MEC e Undime, 2007.

#### Quais atributos melhor qualificam a atuação do gestor municipal?

Para nós, estes atributos são "articulador" e "indutor" de efetividade da ação. O gestor articula internamente sua rede, desde a equipe da Secretaria até as equipes escolares, e, externamente, a outras instâncias de governo, a instituições e organizações da sociedade civil.

Fazer articulações só é possível pelo exercício contínuo e democrático do diálogo para produzir ações efetivas. Aqui, o papel de vanguarda do gestor: estabelecer um diálogo que faz avançar, provocar reflexões que permitam superar práticas arraigadas e inadequadas.

O cotidiano da secretaria de educação é perpassado por exigências do sistema e por rotinas que têm que ser cumpridas. É ao gestor que cabe manter uma visão global que permita coordenar ações em prol da melhoria da educação. Somente a perspectiva ampla das questões educacionais lhe permitirá equacionar o plano de educação, que objetiva alcançar melhores condições de ensino e aprendizagem.

Nem todos os problemas educacionais poderão ser resolvidos de imediato. Importa, no entanto, percebê-los como desafios e não como determinismos, coisas do destino.

Lembrando Paulo Freire...

*[...] Meu papel no mundo não é só o de quem constata o que ocorre, mas também o de quem intervém como sujeito de ocorrências. Não sou apenas objeto da História, mas seu sujeito igualmente. No mundo da História, da cultura, da política, constato não para me adaptar, mas para mudar. [...] Constatando, nos tornamos capazes de intervir na realidade, tarefa incomparavelmente mais complexa e geradora de novos saberes do que simplesmente a de nos adaptar a ela.*

(Pedagogia da Indignação, 2000)

#### Referências bibliográficas

- BORBA, Julian. Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 147-168, mar. 2005.
- BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo. Introdução à temática da gestão social. In: ÁVILA, Célia M. de (Coord.). *Gestão de projetos sociais*. São Paulo: AAPCS, 1999. Coleção Gestores Sociais.
- \_\_\_\_\_. Avaliação de projetos sociais. In: BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo (Coord.). *Avaliação: construindo parâmetros das ações socioeducativas*. São Paulo: Cenpec, 2005, p. 47-75.
- BRASIL. MEC. *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. Brasília: mai. 2007.
- BRASIL. MEC. Inep/Unicef/Undime. *Redes de Aprendizagem – boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender*. Brasília, 2007.
- CENPEC/FIS/Unicef. Gestão, compromisso de todos. *Raízes e Asas*, São Paulo, fasc. 2, 1996.
- CENPEC/FIS/Unicef. *Formação em serviço: guia de apoio às ações do secretário da educação*. São Paulo, 1997.
- CENPEC/FIS/Unicef. *Melhoria da Educação no Município – um trabalho coletivo*. São Paulo, 2003. Coleção para gestores educacionais, Instrumento.
- CENPEC. Cultura política e gestão educacional em municípios do nordeste brasileiro: influência da cultura política na gestão educacional de 329 municípios que elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR) em 2007 com assessoria de Agentes Educacionais formados pelo Cenpec. São Paulo, mai. 2008. [Relatório]
- CENPEC. DVD Realidades Educadoras [integrante do Caderno 2 desta Coleção]. São Paulo, 2009.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos*. São Paulo: Unesp, 2000.
- GIROUX, Henry. *Escola crítica e política cultural*. São Paulo: Cortez, 1988.
- LÜCK, Heloisa. *A evolução da gestão educacional a partir de mudança paradigmática*. Disponível em: <www.uol.com.br/novaescola/index.htm?noticias>. Acesso em: 11 jul. 2002.
- \_\_\_\_\_. O dirigente: um educador. *Educação*, São Paulo, p. 53, n. 130, fev. 2008.
- PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar – introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.
- PERRENOUD, Philippe. Competências a serviço da solidariedade. *Pátio Revista Pedagógica*, Porto Alegre, ano VII, n. 25, p. 19- 24, fev. abr. 2003.
- VALERIEN, Jean. *Gestão da escola fundamental*. Adaptação da versão brasileira: José Augusto Dias. São Paulo: Unesco; MEC; Cortez, 2001.

## A organização da Secretaria Municipal de Educação

Solange Feitoza Reis Aguirre<sup>1</sup>

*As experiências históricas vêm mostrando que a condição de participação popular, em que os grupos sociais tiveram a possibilidade de conhecer de perto os dirigentes públicos e com eles discutir ideias, propostas e suas necessidades locais, regionais e nacionais, é que permitiu uma definição mais adequada de suas políticas e, em especial, uma maior coerência na sua implementação e na permanência dos investimentos financeiros.*  
(Arelaro, 2007)

O bom funcionamento da Secretaria Municipal de Educação é estruturante para a construção, organização e funcionamento das políticas educacionais dos municípios. Mesmo entendendo-se que a formulação e a implementação dessas políticas ocorrem por meio do envolvimento dos diferentes segmentos sociais, o foco da análise, aqui, serão as responsabilidades e incumbências próprias à equipe gestora desta Secretaria.

*Somos o que fazemos; mas somos,  
principalmente, o que fazemos  
para mudar o que somos.*  
(Eduardo Galeano)

É costume dizer-se que a máquina administrativa "às vezes emperra". Dependendo do contexto, os motivos podem ser os mais variados. No entanto, muitos desses motivos têm um aspecto em comum: a falta de organicidade.

O que entendemos por organicidade? De acordo com o *Dicionário Houaiss*, organicidade é o que se "caracteriza pelo arranjo sistemático das partes, ou o que possui desenvolvimento organizado cuja estrutura atende perfeitamente às exigências funcionais; [...] compõe um todo intelectualmente lúcido".

No cotidiano de uma Secretaria de Educação, existem diversas tarefas a ser cumpridas, como acompanhar o planejamento e a implementação das ações e não deixar as escolas descobertas ou desamparadas nas suas frequentes e cotidianas solicitações. A Secretaria de Educação deve, portanto, posicionar-se e estar apta a responder a questões variadas, sejam de ordem estrutural — como as questões relativas à execução do orçamento — ou de rotina — como falta de professores, roubos ao patrimônio etc. Portanto, as demandas de uma Secretaria de Educação, que responde pela execução de, no mínimo, 25% das verbas provenientes dos impostos municipais, não são poucas.

Diante disso, como preparar sua estrutura administrativa para que funcione de forma adequada e eficiente? Dando-lhe organicidade, fazendo com que as partes trabalhem de forma articulada em prol de um projeto político que seja compreendido e assimilado por todos.

**1. Solange Feitoza Reis Aguirre**, historiadora, especialista em educação, é consultora da SEE do Piauí e formadora do Programa Melhoria da Educação no Município.

O desenho da estrutura administrativa deve estar, portanto, vinculado a um projeto político e ao porte do município, assim como a cada rede/sistema de ensino, implicando arranjos diferenciados. Partindo dessa compreensão, algumas providências são fundamentais para "arrumar a casa" e "não deixar a máquina emperrar".

É também importante, para se garantir estabilidade à Educação municipal, a organização do Plano de Carreira dos Profissionais do Magistério. Afinal, a valorização desses profissionais é uma variável importante na melhoria de qualidade da Educação.

## Colocando a casa em ordem

### 1. Formação da equipe técnica

É essencial que a equipe seja composta por profissionais éticos, responsáveis e sérios em relação ao respeito aos direitos de cidadania. O desenho organizacional deve refletir a proposta educacional a ser implementada e a disponibilidade de recursos humanos, envolvendo: a quantidade de pessoas, seus perfis pessoais, formações e experiências trazidas por cada um, sob pena de haver um hiato entre o projeto político proposto e as condições reais para sua viabilização. É fundamental que os critérios utilizados para a composição da equipe sejam publicizados; isto é, sejam transparentes, acessíveis e abertos ao conhecimento público. Isso quer dizer que os critérios a serem utilizados nas seleções devem estar claramente explicitados, informando-se cada item a ser considerado nos preenchimentos dos cargos, por exemplo: avaliação dos currículos, indicações políticas, posturas demonstradas em entrevistas etc. O importante é não entender o espaço público como um espaço particular, de uso próprio.

No início de uma gestão, ao se compor a equipe técnica da Secretaria, é importante, antes de se promoverem novas nomeações, ouvir os funcionários e solicitar a eles relatórios sobre as rotinas existentes, para se entender as dinâmicas já instaladas no órgão. É preciso considerar e valorizar os funcionários de carreira, não os dispensando ou transferindo injustificadamente, apenas porque participaram de gestões anteriores, o que seria um erro, do ponto de vista administrativo, e uma incoerência, do ponto de vista político, para uma gestão que compartilha e se embasa em princípios democráticos.

### 2. Divisão de tarefas e fluxos administrativos

Para que as partes funcionem de forma harmônica e articulada, é necessário que cada integrante da equipe conheça suas responsabilidades e atribuições, assim como suas interfaces de trabalho com os demais colegas. Todos devem conhecer claramente, independentemente de a organização das responsabilidades ser feita por pessoa ou por setor, a lógica de funcionamento do órgão, dominando as rotinas e os fluxos administrativos. Para isso, é necessário que seja elaborado um organograma, peça fundamental para a organização dos trabalhos, que os dicionários definem da seguinte forma:

- Gráfico da estrutura hierárquica de uma organização social complexa, que representa simultaneamente os diferentes elementos do grupo e suas ligações (*Dicionário Houaiss*).
- Esquema de qualquer organização ou serviço no qual se assinalam as disposições e inter-relações de suas unidades constitutivas, o limite de suas atribuições etc. (*Dicionário Michaelis*).

No caso do organograma de uma Secretaria Municipal de Educação, deve-se, também, observar as dinâmicas do calendário escolar e do Plano de Educação. Não é incomum que haja, na estrutura administrativa, profissionais ou setores sobrecarregados, enquanto outros desfrutam de melhores condições para assumir determinadas tarefas ou para apoiar os demais. O importante é que o gestor, conhecendo o projeto educacional a ser implementado e os recursos disponíveis, organize e conduza a equipe, minimizando desgastes e potencializando os pontos fortes da equipe.

### 3. Reuniões periódicas e instâncias de decisão

É fundamental que se estabeleça uma rotina de trabalho, incluindo reuniões periódicas, com dias, horários, locais e pautas preestabelecidos. Essas reuniões facilitam a socialização das informações e a organização das tarefas e dão segurança e autonomia aos integrantes da equipe, que se sentem sujeitos dos processos, e não apenas meros executores. É difícil instalar uma lógica de funcionamento coletivo, enquanto prevalecer a lógica individualista, pela qual poucos têm acesso às informações e menos ainda participam da tomada de decisões.

É ainda relevante que se registre, de forma sistemática, as informações levantadas e os encaminhamentos decididos nas reuniões. Desse modo, é possível organizar as pautas futuras, checar a execução das tarefas e fazer o acompanhamento das ações propostas. A falta de registros implica em atendimento precário ao público e traduz a ineficácia gerencial, uma vez que exige um eterno recomeço.

### 4. Planejamento e acompanhamento das ações

No dia a dia de uma Secretaria, muitas vezes o gestor e sua equipe são consumidos pelos problemas cotidianos das escolas e do governo, que de fato são importantes e merecem toda a atenção. Porém, o órgão central da Educação municipal não pode se mobilizar apenas em função de demandas imediatas, colocando em segundo plano o planejamento, que deve pautar os investimentos humanos e financeiros. Desse modo, o Plano de Educação perde sua força, sua utilidade e acaba "indo para a gaveta". O planejamento permite materializar as diretrizes e os objetivos almejados pelas políticas públicas. Ele explicita onde se quer chegar e o percurso a ser trilhado; aponta metas, ações e estratégias; estabelece, ainda, o cronograma, as formas de monitoramento e de avaliação.

## 5. Acompanhamento sistemático da demanda escolar: alunos, vagas e professores

Faz parte de qualquer rede/sistema de ensino que se quer bem organizado o levantamento e o acompanhamento dos dados referentes à demanda escolar: fluxo de alunos (promoção, retenção, abandono e evasão) e de professores (licenças, exonerações etc.). Esses dados são fundamentais para planejar:

- a) as novas contratações de funcionários para o magistério e para as demais atividades das escolas;
- b) a ampliação do atendimento, aberturas de novas turmas, aumento da rede física, construção de mais salas ou prédios escolares;
- c) os remanejamentos de atendimentos escolares (turmas), na perspectiva de otimizar os recursos e garantir melhor qualidade de aprendizagem;
- d) a avaliação da política educacional e do trabalho pedagógico das escolas, viabilizando-se condições para os ajustes ou reorientações necessários;
- e) o levantamento e a aquisição dos materiais de apoio didático e pedagógico, assim como de mobiliários e insumos;
- f) a análise e a divulgação dos dados coletados nas escolas para as autoridades locais e para a comunidade em geral.

## 6. Acompanhamento da execução orçamentária

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) prevê, em seu artigo 69, parágrafo 5º, que o órgão responsável pela Educação, no município, seja responsável pela gestão dos recursos orçamentários da área. Para que essa gestão se dê de modo eficaz e condizente com os propósitos da melhoria da educação, é necessário mudar a lógica dos recursos educacionais para que sejam executados e acompanhados pelo setor de finanças da prefeitura. É importante que o gestor e sua equipe estudem e dominem a composição dos recursos disponíveis para a Educação, entendam como são feitas as previsões de destinação, a execução orçamentária e a prestação de contas, até mesmo dos programas e dos projetos realizados em parceria, passando, deste modo, a gerir de fato os recursos de sua área.

## 7. Comunicação e democratização da informação

A cultura política da ausência de registros e da opacidade das informações fere o caráter ético da política pública, já que se explicita apenas para alguns, e quase sempre para aqueles que estão em situação privilegiada de poder, o que representa uma privatização da estrutura pública.

O acesso à informação é um direito do cidadão. Na condição de usuário dos serviços públicos educacionais, todo munícipe deve ser informado sobre os serviços prestados a si e a sua família, de forma organizada e acessível, diretamente na sede da Secretaria ou nas unidades escolares. Não basta, porém, disponibilizar as informações; é necessário fornecê-las de modo que sejam compreensíveis a todos.

A comunicação da Secretaria com as escolas e com a comunidade pode ser feita por meios convencionais (como boletins e jornais) e eletrônicos (*sites* e *e-mails*), estabelecendo um canal permanente de diálogo, por meio do qual podem ser discutidas, por exemplo, as intenções, propostas e ações implementadas pela gestão. São instrumentos importantes também nas prestações de contas e para a divulgação e valorização das experiências dos educadores, aproximando o órgão central das escolas.

Uma secretaria compromissada com a democratização das informações não se preocupa apenas em informar, mas também em formar e mobilizar os cidadãos para que se apropriem de seus direitos perante as instituições públicas.

## 8. Estabelecimento de ações articuladas

As dificuldades que se interpõem à efetivação das propostas pretendidas são grandes e de diversas ordens. Não raro as equipes gestoras são tomadas pela indignação, pela frustração e pelo desânimo.

Porém, é importante lembrar a necessidade de mantermos os sonhos – tão fundamentais para não nos deixarmos aprisionar pelas circunstâncias – e a vontade política para enfrentarmos os desafios. Esses sentimentos são fundamentais para que não nos acomodemos, tomando o presente e o futuro como fatos consumados.

A "bravura", o inconformismo, instiga-nos a prosseguir, a buscar apoios e a inovar nas estratégias de levar a cabo os projetos traçados pelo grupo. Busquemos inspiração nas palavras de Guimarães Rosa:

*E só ficará comigo  
o riso rubro das chamas  
alumiando o preto das estantes vazias.  
Porque eu só preciso de pés livres,  
De mãos dadas,  
E olhos bem abertos.*

Muitas vezes procuramos e esperamos soluções que venham de fora da nossa realidade, não porque desejamos conhecer novas experiências (embora isso seja fundamental!), mas porque não conseguimos enxergar soluções para os desafios ao nosso redor. Articulações externas, com o Ministério da Educação, com a Secretaria de Educação do Estado, com organizações não governamentais, com organismos internacionais, entre outros, devem acontecer. A construção de alianças externas tem grande centralidade para a viabilização das políticas públicas municipais.

Por outro lado, ações integradas no âmbito do município também precisam ser mais bem exploradas. Os espaços institucionais não podem ser vistos de forma estanque. É necessário que se avaliem as possibilidades de unificar ações municipais, por exemplo, o cadastramento dos munícipes. Há localidades em que cada secretaria realiza um cadastro próprio (a de Assistência Social, para os programas federais, como o Bolsa Família; a de Saúde, para o "Programa Saúde da Família"; a de Educação, para as demandas de creche etc.). Não seria o caso de reduzir inves-

timentos unificando esses cadastros e articulando as visitas aos domicílios de modo a atender às demandas das diversas áreas?

Ações multissetoriais efetivam o conjunto da política pública municipal. Um olhar sistêmico sobre a cidade permite articular os espaços e as instituições, ampliando as possibilidades, somando esforços, racionalizando e potencializando o uso dos recursos públicos. É uma forma de gestão pública solidária e democrática, fundamentada na troca e na retroalimentação entre as partes.

### 9. Relação da Secretaria com as escolas da rede/sistema

Somos sujeitos de nossos atos quando refletimos, de forma consciente e autônoma, sobre as situações nas quais estamos envolvidos; quando escutamos o outro com atenção e temos voz ativa para expressar nossos pontos de vista. Na organização da Secretaria Municipal de Educação, é importante a criação de espaços para discussões coletivas, para reuniões periódicas entre o gestor e a equipe técnica (definidas em calendário e com objetivos claros) e com os diversos segmentos da comunidade escolar (diretores, professores, funcionários, pais e representantes de conselhos). Manter o órgão central aberto ao debate replica na postura e na organização das escolas, conferindo legitimidade ao trabalho do gestor e segurança nas tomadas de decisões.

### 10. Acompanhamento do trabalho pedagógico das escolas

A Secretaria de Educação deve estar comprometida com a formação dos diferentes sujeitos que atuam nas escolas e contribuem, de formas diferenciadas, no processo de ensino-aprendizagem dos alunos, entre os quais se incluem os professores, os coordenadores pedagógicos, os diretores, as merendeiras, os ajudantes de serviços gerais, os vigias etc. De acordo com as especificidades de seus trabalhos, eles necessitam de espaços condizentes para execução e para a reflexão sobre os desafios do processo de ensino da escola e sua execução. É vital que estejam envolvidos em ações constantes de formação, com formatos diferenciados, de forma a alimentar e recriar o fazer pedagógico desses profissionais da Educação.

### 11. A formação docente

A natureza e as condições em que acontece a formação inicial dos docentes, assim como as formações posteriores que lhes são ofertadas por meio de palestras e cursos esparsos, nem sempre possibilitam um real apoio ao trabalho que desenvolvem. Os novos desafios trazidos pelos alunos, a provisoriedade dos conhecimentos, a velocidade das mudanças sociais e os avanços das metodologias produzem questões e possibilidades no ensino escolar.

Cabe à Secretaria Municipal de Educação viabilizar, além da formação pontual, condições para a formação continuada nas escolas, no ambiente de trabalho, focada naquela comunidade, garantindo-lhe: horas remuneradas previstas no Plano de Carreira, material de apoio pedagógico, tempo para a reflexão coletiva, para o acompanhamento e para a avaliação do trabalho pedagógico do professor.

Sobre essa última questão, cabe frisar: é fundamental que o gestor e a equipe (ou as pessoas responsáveis pelo acompanhamento pedagógico) também tenham condições de ampliar suas formações, para melhor assistir aos trabalhadores das escolas. Mais que isso, eles devem se considerar sempre em processo de formação.

## O Plano de Carreira dos Profissionais do Magistério

*De acordo com a Lei n. 11.738/2008, parágrafo 2º, entende-se por profissionais do magistério público da educação básica aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência; isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de Educação Básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB).*

O Plano de Carreira é um instrumento de valorização do magistério, que estimula o ingresso na carreira e o contínuo aperfeiçoamento profissional. Ele ordena a vida profissional do magistério, abrangendo aspectos como:

- a formação inicial e a continuada;
- a composição da jornada de trabalho;
- a composição da remuneração;
- a progressão funcional;
- as condições de trabalho dos docentes e de aprendizagem dos estudantes;
- o acesso à carreira por concurso público.

Embora a qualidade do ensino resulte da soma de vários fatores, ela está indissociavelmente relacionada à oferta de condições dignas de trabalho para o magistério. Não haverá qualidade no ensino se não houver: formação permanente e continuada dos educadores; adequação do número de estudantes por professor, nas salas de aula (considerando-se o espaço físico, a faixa etária, a etapa e a modalidade do ensino); segurança para o docente, em relação à sua vida funcional (pattamar e progressão salarial, critérios para progressão na carreira etc.).

### 1. Legislação básica

A (re)elaboração do Plano de Carreira para os Profissionais do Magistério tem como pressuposto o conhecimento dos seguintes textos legais e regulatórios: a Constituição Federal (art. 206, V), a Lei de Diretrizes e Bases (art. 67), o Plano Nacional de Educação - Lei n. 10.172/2001, o art. 40 da Lei n. 11.494/2007 (Fundeb), as diretrizes do Conselho Nacional de Educação (que se encontram na Resolução n. 3/97, da Câmara de Educação Básica) e a Lei n. 11.738/2008, que instituiu o Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica.

A carreira dos profissionais do magistério é tratada na **Lei de Diretrizes e Bases**, especificamente em seu artigo 67, que incorpora o princípio exposto no inciso V, do artigo 206, da **Constituição Federal** e propõe que os sistemas de ensino promovam a valorização dos professores, com a elaboração de estatutos e planos de carreira, e define que o ingresso no magistério público deve ocorrer exclusivamente por concurso público de provas e títulos, devendo ser assegurado aos professores aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive em serviço; piso salarial profissional e incentivo à titulação e produtividade. Estipula, ainda, a inclusão, nas cargas horárias de trabalho, de horas para estudos, planejamentos e avaliações, além de condições adequadas de trabalho.

O **Plano Nacional da Educação (PNE)** segue a mesma direção, entendendo que o Plano de Carreira proporciona a valorização do magistério, por meio da garantia de condições adequadas de trabalho: tempo para estudo e preparação das aulas, salários dignos e piso salarial.

A Lei n. 11.738/2008 instituiu o **Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica** com formação em nível médio, na modalidade Normal, no valor de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) para uma jornada de 40 horas semanais. Portanto, para uma jornada de 20 horas de trabalho, a remuneração será proporcional, de R\$ 475,00 (quatrocentos e setenta e cinco reais). O piso deve começar a ser pago em 1º de janeiro de 2009, de forma progressiva e proporcional, tendo seu valor integralizado em 1º de janeiro de 2010. Esta mesma lei também estabelece o prazo de até 31 de dezembro de 2009 para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios analisem as estruturas dos Planos de Carreira existentes para adequá-los ao Piso Nacional; ou, ainda, para criar o Plano de Carreira, nos casos em que este ainda não exista.

## 2. A legislação e a realidade municipal

Em relação à regulamentação dos preceitos legais mencionados, é importante observar que eles devem se traduzir em princípios básicos e obrigatórios, a serem contemplados pelas redes/sistemas de ensino no momento da elaboração de seus Planos de Carreira, e ser detalhados, contemplando o contexto e a singularidade de cada rede/sistema de ensino, apoiados na Constituição Federal que estabelece autonomia federativa aos entes federados para legislar sobre as gestões funcionais de seus servidores.

Além disso, é fundamental que o Plano de Carreira seja elaborado com a participação dos profissionais do magistério e das suas instâncias representativas no exercício democrático, que prevê mediações e negociações entre as partes e busca dos consensos possíveis; mas que signifique, de fato, um avanço na proposta municipal, em prol de uma educação de qualidade para todos. Encerramos, tomando emprestadas as palavras de Paulo Freire (2000):

*A educação é um ato de amor, por isso, um ato de coragem. Não pode temer o debate, a análise da realidade. Não pode fugir à discussão criadora, sob pena de ser farsa.*

## Referências bibliográficas

- ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação*: análise da LDB e da Constituição Federal. 2ª ed., São Paulo: Xamã, 2002.
- ARELARO, L. R. G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? *Educação e Sociedade – Revista de Ciência da Educação*. Campinas, v. 28, n. 100-Especial, p. 899-917, 2007.
- DOURADO, L. F. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? *Educação e Sociedade – Revista de Ciência da Educação*. Campinas, v. 28, n. 100-Especial, p. 921-941, 2007.
- FERNANDES, Florestan. A formação política e o trabalho do professor. In CATANI, D. (Org). *Universidade, escola e formação de professores*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- FREIRE, P. *Pedagogia da Indignação – Cartas pedagógicas e outros escritos*. São Paulo: Ed. Unesp, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Pedagogia da autonomia*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- GATTI, B. A. Formação continuada de professores: Uma questão psicossocial. *Cadernos de Pesquisa-Fundação Carlos Chagas*. São Paulo, n. 119, p. 191-203, 2003.
- GIL, I. J. P. C. *Educação sob nova direção*. Disponível em: <www.jucagil.sites.uol.com.br>.

## Legislação

- Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei n. 8.069/1990.
- Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n. 9.394/96.
- Diretrizes do Conselho Nacional de Educação. Resolução n. 3/1997, da Câmara de Educação Básica.
- Plano Nacional de Educação. Lei n. 10.172/2001.
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério. Lei n. 11.494/2007.
- Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica. Lei n. 11.738/2008.

## Escola, família e políticas públicas sociais\*

Ana Maria Falsarella<sup>1</sup>

Neusa Maria Mendes Borges<sup>2</sup>

*Agora, essa criança, a nossa criança de classes populares é considerada na escola "sem modos"; a sua linguagem é considerada agressiva, rebelde, malcriada, sem educação; quer dizer, temos que mandar embora. Se a gente for levar isso a ferro e fogo, em termos daquele conjunto estruturado de regras na escola, você manda embora todo dia um!*  
(professora Maria José, apud FREIRE, 1989)

Nunca antes na história do Brasil tantas crianças e adolescentes de todas as camadas sociais tiveram acesso à escola. No entanto, observa-se certo saudosismo por parte dos educadores. Hoje, é voz corrente entre eles que a família não é mais a mesma. Não é bem verdade! O que se perdeu foi a identidade de valores e cultura que havia entre a escola e a família; de quando a escola era para poucos. Então, é preciso que se olhe sob novo foco a família que, por intermédio de seus filhos, adentra os muros da escola pública atualmente.

Família e escola partilham a formação dos mesmos sujeitos. Não dá para colocá-las em lados diferentes quando tratamos da educação das novas gerações. Estudos sobre o efeito-escola têm demonstrado o impacto positivo da boa escolarização na vida dos cidadãos. Da mesma forma, está fartamente demonstrado o peso das famílias — com seus valores e repertórios culturais — nas trajetórias escolares das crianças. Por essas razões, consideramos relevante abordar o assunto nesta coleção.

Distintas perspectivas permitem analisar a relação da escola com as famílias dos alunos. Neste texto, trataremos de uma perspectiva mais ampla — a relevância do tema para as políticas públicas sociais — e de outra mais restrita e subjetiva — a delicada relação de "cada escola" com as famílias de "seus alunos".

Pretendemos destacar a importância da promoção social das famílias para que tenham condições, por sua vez, de dar suporte às suas crianças na aprendizagem escolar. Entendemos que a escola, como um dos fios que tece a rede de políticas públicas de apoio às famílias, é parte fundamental nesse processo. De uma perspectiva crítica, tomamos aqui a família como portadora do direito ao apoio e à promoção social para que ela se fortaleça, e não por ser tomada como objeto de um trabalho assistencialista, que impossibilita sua emancipação.

1. **Ana Maria Falsarella**, doutora em Educação, integra a equipe do Programa Melhoria da Educação no Município e é professora do curso de Pedagogia da Uniban.

2. **Neusa Maria Mendes Borges**, mestre em Educação, é formadora do PDE-Escola (MEC) e do Programa de Aceleração de Aprendizagem da SEE do Tocantins.

\* Agradecimentos às professoras **Maria Cristina Schilling Zelmanovitz**, da equipe do Cenpec, e **Solange Feitoza Reis Aguirre**, formadora do Programa Melhoria, pelas preciosas indicações e sugestões.

## As políticas públicas sociais e a relação escola-família

*Entender como vivem essas famílias e como é a inserção na escola dos alunos oriundos dessas famílias de alta vulnerabilidade social, especialmente em grandes centros urbanos, constitui um pressuposto necessário para o sucesso de políticas sociais multissetoriais, norteadas pela equidade social.*  
(Setubal, 2008)

Ao lado de uma consistente formação de professores, nenhum outro fator está tão associado ao bom desempenho das crianças na escola quanto o envolvimento dos pais e o sentido que eles conferem à educação. Pesquisas têm demonstrado<sup>3</sup> que o desempenho escolar é afetado pelo nível de escolaridade dos pais, pela renda familiar e pelo acesso a bens culturais, dentre outros. Considerando-se os conteúdos escolares tidos como fundamentais para a inserção na sociedade atual, constatamos facilmente que:

- o aluno pobre chega à escola com diferenças sociais e culturais que o colocam em desvantagem para a aprendizagem dos conteúdos;
- a escola ainda não encontrou caminhos para lidar com capitais culturais diferenciados.

Aqueles que definem as políticas públicas para a Educação não podem ignorar tais fatores. Há que se buscarem saídas para quebrar o círculo vicioso que envolve ignorância e pobreza! Entender que compete à escola exclusividade no processo de ensino-aprendizagem, ignorando-se as influências externas, é caminho comprovadamente inoperante para os sistemas escolares públicos. A alternativa é compor alianças com outros serviços, instituições e projetos existentes no território, para somar esforços na promoção do desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.

A implementação de políticas públicas multissetoriais que deem conta dos diversificados aspectos que interferem na educação escolar — dentre eles, o suporte às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica —, é fundamental para que a escola desempenhe sua função formativa e informativa, trabalhando de forma integrada à comunidade e compondo ações com as áreas de proteção social, saúde, cultura e esportes.

Assim, podemos concluir que a família vive um dado contexto "que pode ser fortalecedor ou esfacelador de suas possibilidades e potencialidades" (BRANT DE CARVALHO, 2006). Ela, portanto, não pode ser analisada em separado. A escola, por sua vez, ultrapassa seus limites físicos, quando contextualizada em um território, junto a outros espaços de aprendizagem. Sua atuação, ao contrário, amplia-se quando os espaços públicos educativos são potencializados.

## De qual família estamos falando?

*No Brasil, a Constituição Federal (CF), 1988, institui duas profundas alterações no que se refere à família: 1. a quebra da chefia conjugal masculina, tornando a sociedade conjugal compartilhada em direitos e deveres pelo homem e pela mulher; 2. o fim da diferenciação entre filhos legítimos e ilegítimos, reiterada pelo ECA (1990), que os define como "sujeitos de direitos".*  
(Sarti, 2002)

*A centralidade da família na vida das pessoas é indiscutível. No entanto, a discussão sobre a família constitui terreno ambíguo. No imaginário coletivo, definições cristalizadas e socialmente aceitas sobre a família são naturalizadas e se impõem como poderosas forças simbólicas, modelos do que é e como deve ser a família, ancorados numa visão que a considera como uma unidade biológica constituída segundo leis da natureza.*  
(Sarti, 2002)

Essa questão é particularmente importante porque é sob a lente tradicional que a maior parte dos educadores das escolas públicas tece juízos sobre as famílias dos alunos, utilizando-a para estigmatizar as famílias pobres, definidas como "desestruturadas" ou "desinteressadas", entre outros adjetivos semelhantes, induzindo ao entendimento de que a elas caberia a total responsabilidade pelo mau desempenho escolar de suas crianças.

Embora a família seja objeto de profundas idealizações, a realidade de mudanças a que este grupo social está submetido nos tempos atuais torna difícil sustentar um único modelo adequado. O quadro familiar contemporâneo, no Brasil inclusive, comporta enorme elasticidade e apresenta variados matizes, relacionados a fatores como: o contexto em que a família se forma, a comunidade que integra, a camada social à qual pertence, os princípios e valores de seu grupo social, as atividades que exerce para sobreviver, entre outros.

Esses fatores conformam as possibilidades de configuração das famílias a um mundo em permanente mudança, em que os mais diferentes arranjos familiares podem ser encontrados. Ao lado da chamada "família tradicional", formada por pai, mãe e filhos unidos por laços de consanguinidade, surgem inúmeras outras possibilidades: famílias cujos chefes são as mães ou apenas os pais, crianças criadas pelos avós, por casais homossexuais, por casais sem filhos e, até mesmo, crianças educadas em instituições que acabam sendo suas "famílias".

*O ECA dessacraliza a família, a ponto de introduzir a ideia da necessidade de se proteger legalmente qualquer criança contra seus próprios familiares, ao mesmo tempo em que reitera "a convivência familiar" como um "direito" básico dessa criança.*  
(Sarti, 2002)

3. Por exemplo, a revisão da literatura sobre desempenho escolar existente no Brasil, realizada pela Fundação Itaú Social, 2008.

Especialmente entre os grupos mais empobrecidos e vulneráveis dos grandes centros urbanos, observa-se um esgarçamento do tecido social, com o desenraizamento da população de suas regiões de origem, a perda de referências culturais e valorativas, a fragmentação das relações sociais, a violência e a perda de vínculos de convivência e de confiança. Vivendo nesses contextos, as reações das famílias e das comunidades aos problemas que as cercam configuram "respostas possíveis" dentro deste contexto histórico específico. Enfim, a família é o que consegue ser, nas condições que lhe são postas.

*No entanto, é preciso saber que, por trás de uma paisagem caótica, encontram-se vidas e histórias que configuram características diferenciadas a cada localidade, tornando a referência às periferias de forma genérica algo vazio de sentido e conteúdo.*  
(Setubal, 2008)

## A autoconcepção das famílias às quais se dirigem as políticas sociais

*A família pobre, constituindo-se em rede, com ramificações que envolvem o parentesco como um todo, configura uma trama de obrigações morais, que enreda seus membros, num duplo sentido, ao dificultar sua individualização e, ao mesmo tempo, viabilizar sua existência como apoio e sustentação básicos.*  
(Sarti, 2002, p. 31)

Quanto mais pobre a família, mais dependente está de determinações externas que escapam a seu controle e mais exposta à instabilidade do mercado de trabalho. Um ponto fundamental, quando se formulam políticas sociais dirigidas às famílias pobres, é que a concepção de família seja feita na perspectiva daqueles aos quais tais políticas se dirigem; ou seja, deve-se compreender qual é o padrão cultural que rege as famílias a serem atendidas. Uma das características marcantes das famílias de baixa renda é sua configuração em redes. Isso significa que o círculo familiar mais amplo continua dando suporte a cada novo casal que se forma, e que as crianças nascidas das novas uniões passam a fazer parte da ampla rede de relações.

Diante dos empregos incertos e de alta vulnerabilidade social, frequentes alterações nas unidades domésticas desencadeiam novos arranjos familiares, que envolvem laços ampliados de parentesco, com a "mobilização cotidiana de uma rede familiar que ultrapassa os limites da casa" (SARTI, 2002), envolvendo, sobretudo, a família consanguínea da mulher, mas não exclusivamente. A instabilidade familiar leva as mulheres a buscarem soluções conciliatórias entre o valor da maternidade e a dificuldade de criar os próprios filhos: a "coletivização das responsabilidades", caracterizada por uma "circulação temporária de crianças" dentro do grupo de parentesco. Assim, a pertinência ao grupo familiar se define pelas obrigações morais recíprocas, que configuram a noção de família: "São da família aqueles com quem se pode contar, aqueles em quem se pode confiar" (SARTI, 2002, p. 33).

Mundo exterior e mundo subjetivo se juntam em simbologias e mitos para a construção da noção de família. A partir dos referenciais sociais e culturais de nossa época, cada família constrói sua história, que dá significado às experiências, relatadas a seus membros, ao longo do tempo, por palavras, gestos, atitudes e, até mesmo, silêncios e não ditos. Cada um deles reproduz e interpreta essas narrativas, à sua maneira, considerando suas próprias percepções e os distintos lugares que ocupa na família.

## "Cada" escola e as famílias de "seus" alunos

*Escola e família são instituições separadas; mas, ao mesmo tempo, é uma educação conjunta, onde as duas têm que ser parceiras, por um tempo da vida de cada um de nós...*  
(Públio G. de Carvalho, pai, Zelmanovits, 2008)

Embora falemos das famílias no plural, é preciso olhar cada uma delas no singular, conhecendo, aceitando, estabelecendo diálogo e entendimento livres de juízos de valores estabelecidos, sem que haja antes conhecimento de causa. Sem perder de vista a especificidade da educação escolar, quando se busca a ampliação das potencialidades educativas do território, trabalhar em aliança com as famílias dos alunos é um imperativo que implica abertura da escola para uma "escuta" das famílias, sem prejulgamentos, apreendendo suas vulnerabilidades e localizando suas potencialidades, para somar esforços com a escola para melhorar a educação das crianças.

Destaca-se, nesse processo, a importância de perguntar como a própria família define seus problemas e necessidades, quais os mecanismos e recursos de adaptação dos quais dispõe para enfrentar suas dificuldades. Grande parte dos entraves para uma boa relação da escola com as famílias encontra-se em concepções estereotipadas da família e dos papéis familiares, que permeiam a cultura escolar, como uma pretensa "ignorância" dos pais e a intenção de lhes "dar lições" — às mães, principalmente —, ideias que impossibilitam o diálogo horizontal sobre diferentes pontos de vista.

## Famílias vulneráveis não valorizam a escola?

Um ponto é comum às famílias pobres, segundo Patto (1992): ao contrário do que acredita o senso comum, elas valorizam a educação e lutam para manter seus filhos na escola. Não é regra a família tirar da escola uma criança que "vai bem"; elas só o fazem quando se cansam das queixas e se convencem de que "a escola não é lugar para seu filho". Na verdade, as famílias das áreas de alta vulnerabilidade social não estão tão afastadas da escola, como se pensa frequentemente. O que acontece é que a baixa escolaridade limita a participação dessas famílias, quando, por exemplo, a escola estabelece a escrita como forma predominante de comunicação: é costume o envio de longas circulares a pais pouco letrados.

A despeito da ideia corrente entre educadores de que "os pais não valorizam a escola", pesquisas têm demonstrado a boa receptividade das famílias para com as escolas públicas. Em 2005, o MEC realizou o estudo "A escola pública na opinião dos pais", com dez mil pais ou responsáveis por alunos de redes públicas do Ensino Fundamental localizadas em zonas urbanas de todo o Brasil.

O estudo constatou que, segundo os pais, o diretor e o professor são elementos fundamentais para o funcionamento das escolas. O professor, como responsável direto pela qualidade do ensino, pela disciplina em sala de aula, pela motivação dos alunos e pelo sucesso ou fracasso escolar. O diretor, como "pessoa importante" na comunidade e junto às famílias, que deveria ter sua autoridade ampliada, especialmente no controle da indisciplina escolar, de modo a influenciar na melhor qualidade da educação. Eventos — como festas, competições esportivas, dentre outros — são valorizados

pelos pais e vistos como formas de prestigiar as crianças. Os pais sugerem que, para melhorar o clima disciplinar, a escola se torne mais atrativa, motivadora e envolvente, bem como aumente o tempo de permanência diária dos alunos com atividades escolares ou extracurriculares.

A mesma pesquisa confirmou a distância existente entre a cultura escolar e a das famílias. Os pais de baixa escolaridade compõem famílias pobres (a maioria dos que frequentam a escola pública) e têm dificuldades para acompanhar, a contento, a vida escolar de seus filhos. Diante das dificuldades das crianças, não sabem como ajudar e “põem toda a fé” na competência e dedicação do professor. De modo geral, quanto ao desempenho dos alunos, as famílias mostraram não compreenderem os novos métodos de avaliação implementados por uma parte das escolas brasileiras; são da opinião de que deveria haver mais rigor na sistemática de avaliação, demonstrando que os esclarecimentos prestados à população usuária ainda não foram suficientes.

Não só a avaliação exige maiores informações. A escola pode se aproximar e obter apoio dos pais, dialogando com eles sobre o modo como organiza o cotidiano escolar, sobre o que e como os alunos estão aprendendo e sobre como as famílias podem apoiar o trabalho pedagógico, para que redunde em melhor aprendizagem e desenvolvimento dos alunos.

Numa perspectiva de trabalho cooperativo entre escola e família, as mudanças nas práticas pedagógicas escolares requerem diálogos que as levem a entender e a respeitar o modo de pensar das famílias. Estas, gradativamente, devem rever ideias e representações correntes pelas quais a boa escola é a conteudista e autoritária. Mais presentes na vida escolar e percebendo o interesse da escola pela aprendizagem de seus filhos, os pais, certamente, ficarão mais à vontade para esclarecer dúvidas e oferecer sugestões. Enfim, a pesquisa citada apontou, ainda, a existência de um desejo, por parte dos pais ou responsáveis, de intensificarem suas relações com as escolas, o que, de acordo com o MEC, poderá ser estratégico na elevação da qualidade do aprendizado. Nesse sentido, as reuniões escolares, eventos que mais mobilizam as famílias — haja vista sua utilidade no acompanhamento do desenvolvimento escolar dos filhos — podem ser espaços de mútuos e frutíferos entendimentos.

## O difícil diálogo da escola com as famílias pobres

*Em que medida é possível entrelaçar o "ser/fazer/saber" das famílias com o "ser/fazer/saber" das escolas para garantir o direito de aprender de nossos meninos e meninas?*  
(Zelmanovits, 2008)

Problemas relativos à educação escolar já foram exaustivamente explorados nos textos que compõem esta coleção. Acusar unicamente as equipes escolares pela situação de violência e pelo baixo desempenho dos alunos, assim como acreditar que basta haver profissionais da educação comprometidos para que os problemas se resolvam, é ingênuo e superficial. A escola sozinha não resolve esses problemas. Da mesma forma, transferir a culpa para as famílias pobres não leva a solução alguma. Escola e família dependem uma da outra e a relação que se estabelece pode contribuir, positiva ou negativamente, para o trabalho conjunto, em favor da criança.

No entanto, a sintonia escola/família está longe existir. A escola imagina uma família ideal, e resente-se ao se deparar com a dura realidade das famílias mais pobres. Os pais, por sua vez, ainda não conquistaram concretamente o direito de acompanhar as escolas em sua organização e nos recursos que recebem, muito menos de opinar na seleção das metas educacionais a serem atingidas. Quanto mais pobres as famílias, mais difícil a relação. De um lado, temos pouco letramento, acesso precário a bens e serviços e, principalmente, pobreza e situação de vulnerabilidade social (às quais estão sujeitas muitas famílias), de outro lado, a banalização da violência, que adentra e se reproduz, intramuros, na escola — muitas vezes na forma sutil de violência simbólica contra o aluno pobre e sua família —, assim como o desconhecimento das condições de vida, a desqualificação e o menosprezo ao repertório cultural das famílias. Como resultado, não há conexão entre as exigências escolares e as possibilidades familiares, com efeitos devastadores no aproveitamento escolar das crianças.

### Escola e violência simbólica

A violência simbólica se instala nas escolas, muitas vezes, de forma camuflada, por meio de diferentes atitudes e regras invisíveis:

- criação de obstáculos ao acolhimento de alunos provenientes de famílias de alta vulnerabilidade ou daqueles que querem retornar aos estudos;
- distância entre o currículo formal e o mundo cotidiano dos alunos;
- dificuldade de aceitar e lidar com a diversidade, a diferença e o enfrentamento do preconceito;
- homogeneização dos alunos por meio da imposição de disciplina formal, descolada do respeito recíproco, da convivência saudável, da colaboração e da tolerância;
- falta de compromisso com a aprendizagem de todos os alunos;
- desvalorização das histórias e vivências das famílias e dos alunos;
- culpabilização das famílias pelos malogros escolares de seus filhos.

(Brant de Carvalho, 2008)

É comum escolas desvalorizarem ou não reconhecerem os direitos de cidadãos e de educadores dos familiares sobre as mesmas crianças e adolescentes com os quais trabalha. Geralmente, a relação que se estabelece com as famílias é formal e se resume à comunicação dos resultados da aprendizagem, a pedidos de ajuda para solução de problemas disciplinares, ocorridos em classe ou nas dependências da escola, a convocações para reclamar e/ou dar ciência de medidas disciplinares aplicadas aos alunos, a solicitações de ajuda financeira, prestação gratuita de serviços ou convites à participação em eventos, para arrecadação de fundos. Quando convocados a comparecerem às escolas, os pais (mães, na maior

parte das vezes) sentem-se temerosos, como se observa no depoimento seguinte:

*Eu disse: "Meu Deus, o que é que é?" Pensei: "É alguma coisa dos meninos, que quer falar; alguma coisa que fez de ruim, de errado". Mas eles não são de responder, digo pra eles: "Tudo que a professora mandar fazer, é pra fazer". Depois perguntei: "Você responde à professora, Zezinho?" "Não, mãe", ele me disse.*

(D. Maria Alzira, mãe de aluno, apud Patto, 1999)

Expressões como "as famílias são desinteressadas, ausentes, pouco responsáveis, incapazes de investir na escolaridade de seus filhos", "Os pais não colaboram", "Se são analfabetos, como explicar o projeto pedagógico da escola? Como vão acompanhar as lições?", tão comuns no discurso expresso por equipes escolares, são reveladoras das dificuldades que se instalam na comunicação escola-família, marcada pela presença de estereótipos, pela atribuição de culpas e por julgamentos morais sobre os comportamentos e atitudes familiares.

Com sobrecargas de trabalho, geralmente as famílias têm pouco tempo para colaborar com as escolas como os professores esperam. Não há incentivos no mundo do trabalho e na base legal para apoiar ausências dos serviços, para que elas realizem diferentes contatos, reuniões e tomem iniciativas que envolvam sua participação nas escolas, com o objetivo de melhorarem a vida escolar de seus filhos. Instala-se, assim, um paradoxo: se a escola pública é para todos, este "para todos" fica prejudicado quando essa escola se volta mais para os alunos que possuem pais e mães escolarizados, e que dispõem de mais tempo para se dedicar ao acompanhamento da vida escolar de seus filhos. Duplamente prejudicada fica a maior parcela da população escolar, que não possui essas duas condições.

Na construção de relações cooperativas envolvendo os pais e os profissionais das escolas, há que se preservarem suas autonomias, de modo que as especificidades de seus diferentes papéis sejam exercidas sem confusões e respeitando-se as disponibilidades dos participantes. A educação escolar tem por propriedade o trato com o conhecimento, respeitando-se o papel profissional dos docentes. Da mesma forma, a responsabilidade no desenvolvimento dos filhos é insubstituível; mas não se pode atribuir funções docentes aos pais. Não é a escola que vai dirigir o cotidiano da família, sua dinâmica e suas dificuldades; assim como não será a família que desenvolverá o currículo ou resolverá questões do dia a dia escolar envolvendo os alunos. Pode-se ilustrar esse conflito de papéis por meio de comportamentos que os alunos expressam em classe, tais como: falar um palavrão; deixar lições de casa incompletas; brigar com colegas. Elas provocam avalanches de bilhetes ou exigências de comparecimento de pais às escolas, como se fosse possível a eles gerenciar as salas de aula!

*A responsabilidade de ensinar a criança a ler e escrever é da escola. Esta é uma das funções da escola: a alfabetização de todos os alunos. Os pais podem ajudar nas seguintes questões: cumprindo com a responsabilidade deles de ensinarem os filhos a respeitar os professores, os horários de aula, as regras escolares; colocando os filhos em contato com os livros; contando uma história, para que, assim, eles se interessem mais em ler e escrever.*

(Eva, mãe, Zelmanovits, 2008)

Apelar para o recurso do contato com os pais, por meio de bilhetes, reuniões e convocações, para resolver questões que são claramente de responsabilidade da escola, como a organização do cotidiano escolar ou a convivência social dos alunos, pode provocar situações desconfortáveis às famílias e às crianças, dificultando seu relacionamento com os professores e com a escola; ou, pior, pode provocar a evasão e o abandono escolar.

*Lição de casa e aluno desatento em sala de aula são problemas para a escola resolver. Se considerarmos que só os alunos que são acompanhados pelos pais em suas tarefas escolares em casa terão bom aproveitamento no aprendizado, estaremos destinando a escola a poucos.*

(Sayão, 2004)

Se a escola acredita que a participação dos pais deve se resumir à Associação de Pais e Mestres (APM) ou às reuniões bimestrais para tomarem ciência das notas recebidas por seus filhos, certamente eles não serão convidados para discutir os aspectos pedagógicos. Limitações à participação dos pais podem ser consequência, ainda, de resistências colocadas pelo corpo docente, como: receios dos professores em serem cobrados e fiscalizados pelos pais; preconceções de que os pais não têm condição ou capacidade para ajudar seus filhos nas tarefas escolares; falta de programas que integrem pais e professores em colaborações recíprocas que complementem suas ações.

Pais das camadas populares muitas vezes sentem dificuldade e insegurança em participar da vida escolar de seus filhos em função das imagens negativas que têm de si próprios e das dificuldades que enfrentaram em sua experiência escolar. Um ambiente acolhedor e afetivo pode arrefecer essas dificuldades e permitir o estabelecimento de vínculos e de cumplicidade entre pais e educadores, com consequências positivas para a aprendizagem e o desenvolvimento dos alunos.

*Mesmo sem saber ler, a mãe e o pai podem incentivar, trazendo para casa revistinha, pedindo livro emprestado para parente e vizinho, levando o filho para a biblioteca pública. O importante é que o filho veja que eles dão valor ao estudo.*

(Maria Inês do Carmo, mãe, Zelmanovits, 2008)

Assim, é importante que as escolas criem e utilizem múltiplos canais de comunicação com os pais, norteados pelas necessidades de:

- considerar as condições concretas do contexto familiar do aluno e da comunidade, favorecendo a expressão de sua cultura nos espaços escolares;
- comunicar-se de forma clara e simples com os pais, dialogando sobre os objetivos da atuação da escola e sobre o apoio, dentro dos limites possíveis, que os pais podem dar ao trabalho de sala de aula;
- participar das redes de colaboração existentes na comunidade, aprendendo a trabalhar em contextos informais e a potencializá-los como meios alternativos de participação.

### Redes de colaboração

Entende-se por "ação em rede" (Cenpec, 2007) o exercício da convivência democrática e transparente entre pessoas e instituições que trabalham em torno de propósitos comuns. A responsabilidade é compartilhada entre as partes constituintes da rede, preservando-se a autonomia de cada um e integrando-se os recursos disponíveis. Na educação, o objetivo é ampliar as oportunidades de aprendizagem existentes em um território, por meio da articulação entre escola, instituições governamentais e não governamentais, constituindo-se uma rede de base local que possibilite a educação integral de crianças e de adolescentes, ampliando-se as oportunidades de aprendizagem por meio do acesso a várias fontes de conhecimento.

As crianças e adolescentes brasileiros terão condições de aprendizagem significativas quando seus direitos forem, além de legitimados por lei (Constituição Federal de 1988; ECA, de 1990, LDBEN, de 1996; PNE, de 2001), assegurados por ações articuladas que as protejam de privações e violências, oferecendo-lhes as experiências e estímulos necessários, por meio do acesso à educação, às informações, aos bens culturais, ao lazer e ao esporte, além da vivência familiar e comunitária.

No entanto, alunos e pais das camadas populares não se reconhecem nem se identificam com os conteúdos e com os valores veiculados pelas escolas; e vice-versa! O universo cultural das famílias não é levado em conta pelas escolas que, por desconsiderarem as diferenças sociais e culturais que estão na base da desigualdade social brasileira, criam um descompasso entre as competências culturais próprias às famílias e as que exigem e promovem internamente. Cobra-se das crianças uma cultura prévia que suas famílias não têm e, portanto, não podem lhes transmitir. É preciso ver esses alunos e suas famílias não com o olhar do desrespeito e da desqualificação, e sim da valorização da dignidade, da capacidade e da garra que têm para resistir e enfrentar ambientes sociais tão adversos. O grande desafio, então, é aproximar os conhecimentos e as habilidades necessários à construção da cidadania, em um universo que diga respeito a essa população (SETUBAL, 2008).

Uma visão abrangente do gestor educacional sobre a questão, que se dissemine por toda a rede escolar, contribui para que a integração entre escola, família e instituições comunitárias se efetive. O trabalho conjunto da comunidade em prol da educação possibilita a ampliação do universo cultural e o usufruto dos bens culturais disponíveis no território pelas crianças e adolescentes e por suas famílias, quebrando, progressivamente, o círculo vicioso da ignorância e de exclusão em que vive grande parcela da população brasileira.

### Referências bibliográficas

- AÇÕES em rede: a favor da educação integral. São Paulo: Cenpec, 2007.
- BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo (Org.). *A família contemporânea em debate*. São Paulo: Educ-Cortez, 2006.
- \_\_\_\_\_. Discursos y prácticas de exclusión I: diseminación y violencia em las escuelas. São Paulo: Cenpec, 2008. In: *FORO INTERNACIONAL SOBRE INCLUSIÓN EDUCATIVA, ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD Y NO DISCRIMINACIÓN*, 2008, Anais, Ciudad de México: 7, 8 y 9 de octubre de 2008.
- FALSARELLA, Ana Maria. *E a família, como vai? Presença Pedagógica*, Belo Horizonte, v. 14, n. 84, p. 32-39, nov. dez. 2008.
- FREIRE, Paulo et al. Dialogando sobre disciplina com Paulo Freire. In: D'ANTOLA, Arlete. *Disciplina na escola: autoridade versus autoritarismo*. São Paulo: EPU, 1989, p. 1-12.
- O DESAFIO de ser para todos. Educação, São Paulo, ano 12, n. 139, p. 48-49, nov. 2008.
- PATTO, Maria Helena S. A família pobre e a escola pública: anotações sobre um desencontro. *Psicologia-USP*, n. 1-2, p. 107-121, 1992.
- \_\_\_\_\_. *A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1999.
- SARTI, Cynthia A. Famílias enredadas. In: ACOSTA, Ana R.; VITALE, Maria Amália F. *Família: redes, laços e políticas públicas*. São Paulo: IEE, PUCSP, p. 21-36, 2002.
- PESQUISA Nacional Qualidade da Educação: a escola pública na opinião dos pais [Resumo técnico executivo]. Brasília-DF: MEC; INEP, maio de 2005.
- SAYÃO, Roseli. As tarefas que a escola não cumpre. Folha de S. Paulo, São Paulo: Folhaequilíbrio, p. 12, 22 set. 2004.
- SETUBAL, Maria Alice. *Os desafios de uma educação de qualidade em comunidades de alta vulnerabilidade*. São Paulo: Cenpec, 2008.
- WANDERLEY, Mariângela B.; CASTANHO E OLIVEIRA, Isaura I. de M. *Trabalho com as famílias*. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2004. v. 2.
- ZELMANOVITS, Maria Cristina (Coord.). *A voz das famílias e a escola: com a palavra as famílias*. São Paulo: Cenpec, Fundação Itaú Social, Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, 2008.

## ABC do financiamento da educação municipal

Romualdo Portela de Oliveira<sup>1</sup>

Rubens Barbosa de Camargo<sup>2</sup>

De acordo com a Constituição Federal (CF, artigo 212) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, artigo 68), a educação conta com as seguintes fontes de recursos públicos: impostos, transferências constitucionais, receita do salário-educação e outras contribuições sociais, além de receitas de incentivos fiscais e demais recursos previstos em lei.

“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”, estabelece o artigo 212 da Constituição Federal.

Taxas, contribuições e outros tributos existentes em cada esfera administrativa – União, estados, Distrito Federal e municípios – não compõem os recursos para a educação. Assim, na prática, apenas os impostos, ou os fundos constituídos por estes, são destinados a financiar a educação. Há uma exceção, dentre dezenas de taxas e contribuições existentes no sistema tributário nacional, apenas a contribuição social denominada salário-educação complementa formalmente os recursos da educação.

Confira no **Anexo I** os impostos discriminados na Constituição Federal.

saiba mais

### 1. O que são transferências constitucionais de recursos?

Atualmente, para se constituírem em esfera administrativa autônoma, os municípios brasileiros dependem de mais de 90% das transferências da União e dos estados. Os recursos são transferidos de uma esfera administrativa para outra, com a finalidade de equilibrar a capacidade financeira e as responsabilidades na prestação de serviços dos diferentes entes da administração pública. Como exemplos, podemos citar os Fundos de Participação de Estados e de Municípios, que são formas de repasse de recursos do governo federal para estados e Distrito Federal (Fundo de Participação de Estados) e para municípios (Fundo de Participação dos Municípios). De acordo com o nível administrativo ao qual se destinam, os recursos são constituídos da seguinte maneira:

#### Quadro 1 – Fundos de participação de estados e municípios

	O que é?	O que o compõe?
Fundo de Participação de Estados (FPE)	Repasse da União aos estados e ao Distrito Federal	21,5% do valor arrecadado do IR e do IPI
Fundo de Participação de Municípios (FPM)	Repases da União e aos municípios	22,5% do valor arrecadado do IR e do IPI

1. **Romualdo Portela de Oliveira**, doutor em Educação e livre docente, é professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação da Feusp

2. **Rubens Barbosa de Camargo**, doutor em Educação, é professor da Feusp.

## 2. O que é salário-educação?

Até 2006, o salário-educação era uma contribuição social devida pelas empresas ao Ensino Fundamental, regular ou Supletivo, podendo ser destinado à educação dos respectivos funcionários, e aos filhos destes, ou ser recolhida aos cofres públicos para posterior aplicação nesta etapa de ensino (CF, Artigo 212, § 5º). A partir da Emenda Constitucional n. 53/06, passou a ser destinado a toda a educação básica pública.

É uma contribuição que incide, com alíquota de 2,5%, na folha de pagamento das empresas à Previdência Social. É recolhido ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), remetido ao Ministério da Previdência e, daí, repassado para o Ministério da Educação (MEC). A arrecadação do salário-educação é distribuída da seguinte forma:

1. o MEC remete 60% da verba para o estado arrecadador, em cotas mensais, chamadas de Quota Estadual do Salário Educação (QESE). A União transfere automaticamente essa quota, distribuindo-a entre o estado e seus municípios, de maneira proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de Educação Básica;
2. 40% constituem a quota federal e representam a maior dotação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que aplica esse recurso em estados e municípios por meio de diversos programas (Livro Didático, Alimentação Escolar, Dinheiro Direto na Escola e outros) e de transferências voluntárias da União àqueles estados e municípios com grandes defasagens educacionais e sociais, procurando responder à função redistributiva e supletiva, conforme previsto na CF, Artigo 211, §1º.

### O que são contribuições sociais?

A criação de "contribuições sociais" é de competência exclusiva da União, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição. Estados, municípios e Distrito Federal podem instituir contribuições exclusivamente para o custeio do sistema de previdência e assistência social de seus servidores. Alguns exemplos das contribuições sociais criadas pela União são o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – responsável pelos grandes programas de habitação e de infra-estrutura sanitária –, a contribuição ao INSS, responsável pela política previdenciária, da saúde e de assistência social, e o salário-educação, que, entre as contribuições, é a destinada para a Educação Básica.

## 3. O que são despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)?

São aquelas consideradas para efeito do cumprimento da vinculação de recursos, independentemente do ministério, secretaria ou outro órgão que as executa. Isto quer dizer que pode haver despesas em MDE em ministérios ou secretarias de áreas diferentes da educação, bem como despesas na pasta da educação que não são em MDE.

### Quadro 2 – Despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Permitido	Não permitido
Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação.	Pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão.
Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.	Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural.
Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino	Formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares, civis ou diplomáticos.
Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino.	Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.
Realização de atividades-meio, necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.	Obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar.
Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas.	Para pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.
Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos do artigo 70 da LDB.	
Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	

Fonte: Artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Quanto à vigência da vinculação, a LDB procurou sanar distorções da legislação anterior. Dessa forma, evita, por exemplo, que a esfera autora da transferência de recursos considere-os para efeito do cumprimento de sua vinculação. Ou seja, recursos transferidos não contam, para efeito de MDE, para a esfera que os transferiu, apenas para aquela que, de fato, os aplicou.

A LDB estabeleceu também prazos rígidos para a transferência dos recursos ao órgão que administra a educação (ministério, secretaria ou órgão municipal de Educação) e prevê a incidência de correção monetária a partir do décimo dia após o prazo estipulado. A lei prevê, ainda, a responsabilização das autoridades encarregadas das transferências pelo seu não-cumprimento. A LDB, no entanto, é omissa quanto ao pagamento dos aposentados (servidores inativos), permitindo que se considere como MDE o pagamento de aposentadorias.

#### 4. O que é Fundeb?

Aprovado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Lei n. 11.494/2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) substituiu o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado em 1996. O Fundeb busca atender a toda a Educação Básica (e não só ao Ensino Fundamental), aumentando a participação de impostos que lhe cabe (20% contra 15% do antigo fundo), além de ampliar o número de impostos sobre os quais se aplica.

É necessário conhecer várias características importantes do Fundeb para se compreender melhor seu funcionamento. Entre elas, destacamos a composição de recursos e sua utilização, bem como a forma de se realizar a fiscalização e o controle de seus gastos. Como o Fundef, o Fundeb é um fundo estadual, de natureza contábil, para o qual serão destinados 20%, até 2009, dos impostos que já compunham o Fundef, acrescidos de mais alguns que entraram em sua composição.

A Tabela a seguir indica os percentuais dos impostos que constituem o Fundeb de 2006 a 2009.

#### Quadro 3 – Participação de impostos no Fundeb

Participação de impostos no Fundeb	2006	2007	2008	2009
ICMS	15	16,66	18,33	20
FPM	15	16,66	18,33	20
FPE	15	16,66	18,33	20
IPI-Exp	15	16,66	18,33	20
Lei n. 97/1996 (desoneração)	15	16,66	18,33	20
ITBI	0	6,66	13,33	20
IPVA	0	6,66	13,33	20
ITR	0	6,66	13,33	20

Os recursos destes impostos, em âmbito estadual e municipal, são estimados e somados, dividindo o resultado pelo número total de matrículas, somadas todas as esferas administrativas, encontra-se o valor/aluno-ano Fundeb em cada Estado. Os recursos deverão ser distribuídos entre as esferas estadual e municipal, de acordo com o produto do número de matrículas efetivadas em cada etapa ou modalidade da Educação Básica de cada ente federativo (lembrando que haverá a incorporação de

1/3, a cada ano, das matrículas das etapas e modalidades não contempladas pelo Fundef, até 2009) e o valor aluno/ano Fundeb será multiplicado por um fator diferenciador característico (o qual tem valor 1,0 para as séries iniciais do Ensino Fundamental urbano e varia de 0,7 a 1,3). É importante destacar que cada município que atende algum aluno matriculado na Educação Básica, ou na esfera estadual, deve investir no mínimo 60% do valor do montante a ele destinado no pagamento dos profissionais da educação e os outros 40% devem ser aplicados conforme prevê a LDB/96.

Com relação à fiscalização, acompanhamento e controle social dos recursos oriundos do Fundeb, foi constituído – à semelhança do Fundef – como o órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs), devendo colaborar com o poder público municipal e estadual. Porém, os Cacs do Fundeb ganharam mais força, pois:

- foram potencializadas as ações da sociedade civil nas funções de fiscalização e controle;
- ganharam composição mais ampla e representativa, além de novas atribuições (participação na elaboração do orçamento da educação, remessa de pareceres a órgãos responsáveis, amplo acesso à documentação, possibilidade de convocação do secretário de educação para esclarecimentos, entre outras);
- foram criados impedimentos (impossibilidade do representante do governo ser presidente do Cacs; participação de parentes, até segundo grau, de membros do governo; ou de pessoas representando interesses de empresas que fornecem insumos e serviços ao setor educacional).

Ainda que apresente avanços em relação ao Fundef – particularmente no que diz respeito ao melhor equacionamento da distribuição de recursos entre as diferentes etapas e modalidades da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e suas modalidades) – o Fundeb mantém-se omissos em relação a outras questões importantes, como a contribuição mais efetiva da União não só em relação ao Ensino Fundamental, como já ocorria com o Fundef, como também em relação à Educação Básica de maneira geral.

#### 5. O que é a Emenda Constitucional 53/2006?

Na década de 1990, surgiu a proposta de criação de um fundo destinado a financiar toda a Educação Básica, visando contemplar as diferentes etapas e modalidades. Em grande medida, eram questões ignoradas pelo Fundef. Passados dez anos, a vigência do Fundef se aproximava do fim e, diante da necessidade de se alterar ou de se manter o fundo, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006.

De modo geral, a Emenda adaptou a nomenclatura decorrente da introdução do ensino fundamental de nove anos, estabeleceu piso profissional para os educadores das redes públicas e definiu sua abrangência, explicitou a necessidade de leis complementares para disciplinar o regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios e incorporou, ao texto constitucional, a distribuição, proporcional às matrículas, dos recursos da cota estadual do salário-educação.

A Emenda também assegurou que os recursos recebidos dos Fundos fossem aplicados pelos estados e municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária. Estabeleceu, ainda, o princípio da complementação do fundo pela União, vedando a aplicação de recursos do salário-educação para isso. Ou seja, para complementar os recursos do fundo, a União deve utilizar recursos orçamentários próprios, desta maneira:

- destinar 10% da complementação para programas de melhoria da qualidade da educação;
- promover a complementação progressivamente, com valores fixos de R\$ 2 bilhões, R\$ 3 bilhões e R\$ 4,5 bilhões nos três primeiros anos de vigência do fundo e, a partir do quarto ano, com o equivalente a 10% do montante, tomado nacionalmente;
- Assim, a complementação da União não está vinculada, como no caso do Fundef, à condição de todos os estados atingirem a média nacional. Nestas condições, ela termina ao obter os 10% do valor da somatória dos fundos estaduais que a União complementa, independente do valor da média nacional.

Ainda que represente um avanço em relação à situação anterior, o Fundeb equaciona de maneira muito limitada dois problemas importantes: o do montante a ser investido em educação pela União e sua ação mais decidida na redução da desigualdade entre os entes federados.

## 6. O que são incentivos fiscais?

São isenções ou reduções de impostos que têm o objetivo de induzir o comportamento dos agentes econômicos em determinada região. Por exemplo, concede-se um abatimento – ou mesmo a isenção – de certo tributo por período determinado, a fim de que os potenciais devedores invistam em regiões ou setores de interesse. Como exemplo, podemos destacar os famosos “incentivos fiscais” concedidos para serem aplicados no desenvolvimento da industrialização de uma região.

Outra modalidade semelhante é a chamada “renúncia fiscal”, quando os governos abrem mão de certos impostos para estimular determinado comportamento econômico. A educação também pode se beneficiar com esse instrumento. Um exemplo foi o antigo incentivo dado para o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), que permitia às empresas aplicarem parte dos impostos devidos diretamente nesse programa educacional (LDB, art. 68, IV).

## Planejamento e execução do orçamento público

O orçamento é o instrumento que dá suporte à execução do plano de governo. Nele, devem ser contemplados os recursos necessários para a realização de todas as ações pretendidas.

Os aspectos que normatizam o orçamento público e o seu planejamento estão estabelecidos nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal. A legislação complementar e regulamentadora é composta por diversas leis, decretos e portarias, mas essencialmente trata da Lei n. 4.320/64, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), da Portaria Interministerial STN/SOF n. 163/2001 e da Portaria MF n. 42/1999.

A legislação prevê que, em todas as esferas administrativas, deverão ser dispostas três leis, cujos projetos devem ser propostos pelo poder executivo, que comporão o processo orçamentário:

- **Plano Pluri-Anual (PPA)** – de vigência quadrienal, ordena e organiza as aplicações e investimentos dos governantes eleitos, conforme seus programas e suas propostas de governo. É encaminhado pelo poder executivo ao poder legislativo, no primeiro ano de mandato, até o dia 31 de agosto do ano de eleição do chefe do executivo, devendo ser aprovado para sanção até 15 de dezembro do mesmo ano;
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** – de vigência anual, orientará as principais diretrizes de arrecadação e de gastos do governo em vigor, cujo processo legislativo deve ter início com o encaminhamento do projeto de lei pelo poder executivo até 15 de abril, para sanção até 30 de junho;
- **Lei Orçamentária Anual (LOA)** – também anual, estima receitas e fixa despesas para a administração pública e deve ser enviada pelo poder executivo ao poder legislativo até 31 de agosto, para que seja aprovado para sanção até 15 de dezembro.

### 1. O que é execução orçamentária?

É a realização de receitas estimadas e despesas fixadas na elaboração do orçamento. Para a realização dessa estimativa na LOA, toda receita e despesa estabelecidas no planejamento do orçamento público, independentemente da esfera de governo e de poder, deverão ser classificadas de acordo com sua natureza e identificadas por uma sequência de códigos, conforme as Portarias n. 163/2001 e n. 42/1999.

#### Quadro 4 – Classificação de receitas e despesas

Receitas	Despesas
Receitas Correntes: início nº 1	Despesas Correntes: início nº 3
Receitas de Capital: início nº 2	Despesas de Capital: início nº 4

É primordial que o gestor tenha controle das receitas e despesas em educação, o que exige grande atenção aos códigos e montantes destinados. A seguir, exemplificamos alguns códigos de receitas que devem constar em orçamentos públicos.

#### Quadro 5 – Códigos de receitas

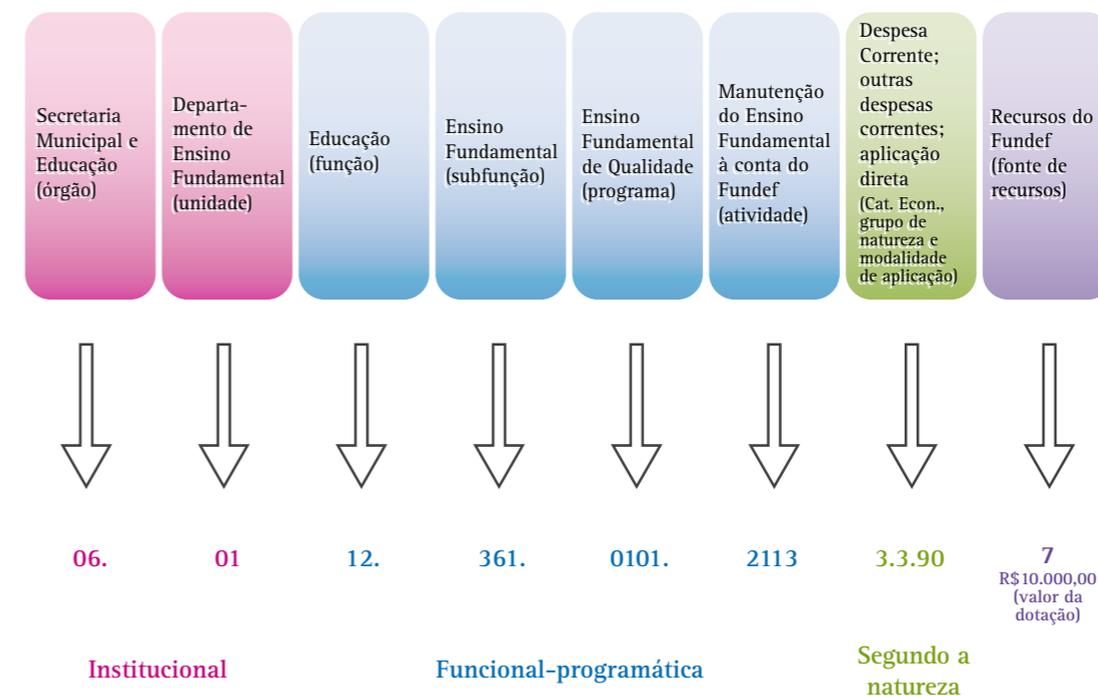
1000.00.00 Receitas Correntes  
 1100.00.00 Receita Tributária  
 1110.00.00 Impostos  
 1112.00.00 Impostos sobre o Patrimônio e a Renda  
 1112.02.00 Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPPU e IPTU)  
 (...)  
 1700.00.00 Transferências Correntes  
 1720.00.00 Transferências Intergovernamentais  
 1722.00.00 Transferências dos Estados  
 1722.01.00 Participação na Receita dos Estados  
 1722.01.20 Transferências de Recursos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério – Fundef  
 (...)  
 2000.00.00 Receitas de Capital

As despesas também seguem ordenamento e organização com códigos próprios, definidos pelas mesmas portarias, obedecendo a três classificações:

- Classificação Institucional
- Classificação Funcional-Programática
- Classificação segundo a Natureza da Despesa ou Classificação Econômica

No quadro a seguir, apresentamos, como exemplo, as despesas da educação, com as respectivas classificações, que podem estar expressas em orçamentos públicos:

#### Quadro 6 – Classificação das despesas



#### 2. Como são as etapas de execução de uma despesa?

A realização das despesas públicas deve acompanhar uma sequência de etapas e obedecer a um conjunto de normas para sua execução:

- Licitação
- Empenho
- Liquidação
- Pagamento

A licitação é um dos procedimentos administrativo destinados à seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública. Em princípio, tem por finalidade econômica propiciar a realização do negócio mais vantajoso aos cofres públicos e busca ser isonômica, isto é, deve oferecer, a todos os eventuais interessados, a oportunidade de participação em igualdade de condições de venda à administração pública de serviços, materiais, equipamentos, construções e insumos.

São vários os objetos de processos normais de licitação:

- a) **obras:** construção, reforma, ampliação, fabricação, recuperação, entre outros;
- b) **serviços:** de engenharia (projeto básico e executivo), técnicos especializados (assessorias e consultorias), consertos, instalações, transporte, locação de bens, publicidade etc.;
- c) **compras:** aquisição remunerada de bens de consumo, materiais permanentes e equipamentos para pronta-entrega ou entrega parcelada;
- d) **alienações:** de venda de bens móveis e imóveis. Para os imóveis, inclui a concessão do direito real de uso, permissão ou locação vinculados aos programas habitacionais.

Esta execução orçamentária dispõe de diversas modalidades, finalidades e responsabilidades, bem como de valores correspondentes aos tipos e prazos médios para realização dos processos de licitação, conforme os quadros a seguir.

**Quadro 7 – Modalidades e finalidades da execução de despesas**

Modalidades	Finalidade	Quem processa
<b>Comuns</b>	Utilizáveis para quaisquer fins	
Concorrência / Tomada de Preço / Convite	Para obras, contratação de serviços e aquisição de bens	Comissão permanente de licitação
<b>Especiais</b>	Destinadas a fins específicos	
Concurso	Seleção de trabalho técnico ou artístico, mediante atribuição de prêmio	Comissão especial
Leilão	Alienação de bens móveis e imóveis. Produtos legalmente apreendidos ou penhorados.	Leiloeiro oficial ou servidor designado
Pregrão (presencial e eletrônico)	Aquisição de bens e serviços comuns, Lei n. 10.520/02	Pregoeiro designado e equipe de apoio.

**Quadro 8 – Teto de valores e prazos médios por modalidade de execução de despesas**

Modalidades	Compras e serviço	Obras e serviços de engenharia	Alienação de bens móveis e imóveis	Prazos médios de realização das modalidades comuns*
Dispensa de licitação	Até R\$ 8 mil	Até R\$ 15 mil	XXX	-
Convite	Acima de R\$ 8 mil e até R\$ 80 mil	Acima de R\$ 15 mil e até R\$ 150 mil	XXX	de 15 a 35 dias
Tomada de preço	Acima de R\$ 80 mil e até R\$ 650 mil	Acima de R\$ 150 mil e até R\$ 1,5 milhão	XXX	de 30 a 60 dias
Concorrência	Acima de R\$ 650 mil	Acima de R\$ 1,5 milhão	XXX	de 50 a 120 dias
Leilão	XXX	XXX	Até R\$ 650 mil	-
Concurso e pregrão	Não há valor limite	Não há valor limite	Não há valor limite	-

Nota: \* Prazos médios estimados desde a publicação do aviso de licitação até a homologação e adjudicação.

#### Em que situações não é preciso fazer licitação?

A legislação prevê alguns casos em que a licitação pública não precisa ser realizada ou não pode ocorrer. Assim, entre outros casos, há **dispensa de licitação** nas seguintes hipóteses:

- a) pequeno valor de contratação: até R\$ 8 mil para compras e serviços (exceto serviços de engenharia) e até R\$ 15 mil para obras e serviços de engenharia;
- b) em casos de emergências;
- c) quando não houver interessados em determinada licitação, e esta não puder ser repetida;
- d) quando os preços apresentados forem excessivamente elevados e as empresas se recusarem a baixá-los;
- e) nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e demais perecíveis, com base no preço do dia, até que a contratação seja regularizada;
- f) quando a instituição for do ramo de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, com boa reputação e não possuir fins lucrativos.

Não há exigibilidade de licitação, ainda, nos casos de exclusividade em relação ao objeto, notória especialização para serviços de natureza singular e profissional de setor artístico consagrado pela crítica.

### 3. O que são empenho, liquidação e pagamento?

A execução orçamentária é a realização das despesas fixadas no orçamento e poderão ser realizadas por meio dos processos de licitação. Uma vez consumados os processos licitatórios, ou seja, definido o que será comprado ou contratado pela administração pública, todas as despesas públicas deverão acompanhar outra sequência específica de etapas e obedecer a um novo conjunto de normas. As etapas de execução de uma despesa são empenho, liquidação e pagamento:

- Empenho:** compreende a intenção de contrato entre a administração pública e a empresa que ganhou o processo de licitação. É manifestado por uma nota de empenho.
- Liquidação:** é o processo de entrega concreta do serviço, equipamento ou insumo por parte da empresa à administração pública, estabelecido no contrato resultante do processo licitatório.
- Pagamento:** é o instrumento formal de acerto de contas entre a administração pública e a empresa contratada pelo processo licitatório que tinha nota de empenho e efetivamente entregou o produto, o serviço ou o equipamento estabelecido em contrato.

### Anexo 1 – Impostos discriminados na Constituição Federal

Esfera	Imposto	Sigla
União (CF, artigo 153)	Importação de produtos estrangeiros	II
	Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados	IE
	Renda e proventos de qualquer natureza	IR
	Produtos industrializados	IPI
	Operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários	IOF
	Propriedade territorial rural	ITR
	Grandes fortunas (imposto não regulamentado; nunca foi cobrado)	IGF
	Estados (CF, artigo 155)	Transmissão "causa mortis" e doação, de quaisquer bens ou direitos
Circulação de mercadorias e serviços		ICMS
Propriedade de veículos automotivos		IPVA
Adicional de 5% sobre o Imposto de Renda (imposto não regulamentado; nunca foi cobrado)		
Municípios (CF, artigo 156)	Predial territorial urbano	IPTU
	Transmissão de bens "intervivos"	ITBI
	Serviços de qualquer natureza	ISS

### Anexo 2 – Outros recursos transferidos constitucionalmente para a Educação

Da União para estados e Distrito Federal	Da União e dos estados para municípios
<ul style="list-style-type: none"> <li>75% dos 10% do IPI ao estado ou Distrito Federal, calculados proporcionalmente às suas exportações de produtos industrializados (correspondendo ao IPI-Exp);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>25% da parte estadual do 10% IPI-Exp para os municípios exportadores de produtos industrializados;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>total do IR de autarquias e fundações estaduais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>50% do IPVA dos veículos licenciados no município;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>compensação da desoneração do ICMS (Lei Kandir);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>25% do ICMS;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>20% dos impostos residuais (CF, artigos 157 e 159);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>50% do ITR dos imóveis situados no município;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>3% do IR e do IPI para financiamento dos programas de desenvolvimento das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, sendo que o Nordeste deve repassar 50% desta transferência ao semi-árido (CF, art. 159, I, c).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IR devido pelas autarquias e fundações municipais (CF, artigos 158 e 159).</li> </ul>

## As linhas que tecem a Educação do Campo

Ivânia Paula Freitas de Souza<sup>1</sup>

A implementação da Política Nacional de Educação do Campo, por estados e municípios, é um desafio que exige reflexões fundamentadas em dados concretos. Propomos aqui um diálogo com base nas Diretrizes Nacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, nos dados coletados pelo Ministério da Educação, pela Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (Pnad) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), bem como em elementos que pudemos observar nos cotidianos das comunidades, das escolas e dos movimentos sociais.

### A Educação do Campo em pauta

*A expressão "do campo" é utilizada para designar um espaço que possui identidade cultural e social própria. Sendo assim, a Educação do Campo deve refletir a vida, os interesses e as necessidades de desenvolvimento desses indivíduos, e não meramente os valores do desenvolvimento urbano. A desvalorização da vida do campo diminui a autoestima dos alunos e descaracteriza sua identidade rural.*

*(Silva e Costa, 2006)*

A primeira Conferência Nacional "Por uma Educação do Campo", realizada em 1988, assim como a segunda, realizada em 2004, desencadearam o debate sobre a necessidade de estruturar uma política nacional de educação vinculada às problemáticas sociais e à identidade dos povos do campo. O debate foi fortalecido, sobretudo, pelas Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo (Resolução CNE/CEB n. 1, de 03/04/2002), instituídas pelo Conselho Nacional de Educação, que inauguraram uma visão do campo que vai além da noção de espaço geográfico, somando a ele, sobretudo, as necessidades culturais, os direitos sociais e a formação integral dos indivíduos que vivem nas regiões interioranas.

Conforme parecer do Conselho Nacional de Educação (36/2001/CNE/CEB), o campo, "mais do que um perímetro não urbano, é um campo de possibilidades que dinamiza a ligação dos seres humanos com a própria produção das condições da existência social e com as realizações da sociedade humana". Segundo essa definição, a Educação do Campo vem ganhando espaço na agenda das políticas nacionais. Dentro da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), do Ministério da Educação (MEC), as discussões têm privilegiado diferentes fóruns, a exemplo do Grupo Permanente de Trabalho (GPT) de Educação do Campo, criado em 2003, como espaço institucional de diálogo entre representantes dos movimentos sociais do campo e atores das três esferas de governo.

Em 2008, o GPT deu origem à Comissão Nacional de Educação do Campo, mantendo a representatividade de diferentes segmentos do Estado e da sociedade civil. Atendendo a uma demanda dos movimentos sociais, o MEC criou, em 2004, dentro da Secad, a Coordenação Nacional de Educação do Campo, fazendo com que o debate finalmente se tornasse oficial. Assim, a Política Nacional de

**1. Ivânia Paula Freitas de Souza**, pedagoga, especialista em Gestão Pública Contemporânea, é coordenadora do Projeto Mova-Brasil no Semiárido, pelo IPF.

Educação do Campo foi ganhando forma e alcançando outros ministérios, num movimento claro de junção de forças, para garantir espaço dentro do próprio Governo Federal.

*Finalmente, há hoje um amplo conjunto de interlocutores discutindo a Educação do Campo, sustentados por ações e mobilizações de movimentos sociais que, ao longo da história, vêm apontando para a necessidade de um projeto de educação alternativo, "que se enraíze na trajetória da educação popular e nas lutas sociais da classe trabalhadora do campo."*  
(Declaração Final da "II Conferência Nacional por uma Educação do Campo",  
Luziânia, 2 a 6 de agosto de 2004.)

## Educação do Campo: direito de todos e dever do Estado

Não faltam leis propondo a adequação das escolas à vida do campo, a exemplo da Constituição de 1988, que abriu caminho para o entendimento da educação rural como direito, ao proclamar a educação como direito público subjetivo e, portanto, assegurado a todos os cidadãos, independentemente de onde estejam, sejam eles residentes de zonas urbanas ou rurais.

*É direito universal, porque se estende a todos, independente da qualidade de sua diferença. Subjetivo porque é um direito constitutivo de sua condição como pessoa humana, desde o ato do seu nascimento: ela já nasce possuidora deste direito (contrai-o ao nascer) e não depende de nenhum outro artifício adicional para que ele lhe seja atribuído. E é integral, não podendo ser-lhe subtraído ou repartido.*  
(Martins, 2004)

Essa compreensão indica um novo pleito das políticas de educação no país, que tem sido conquistado em decorrência de pressões da sociedade sobre o Estado, por via de movimentos sociais, envolvendo tensões e contradições constantes.

*A escola vai deixando de ser vista como uma dádiva da política clientelística e vai sendo exigida como um direito. Vai se dando um processo de reeducação da velha cultura política, vai mudando a velha autoimagem que os próprios setores populares carregavam como clientes agraciados pelos políticos e governantes. Nessa reeducação da cultura política, têm tido papel pedagógico relevante os movimentos sociais, tão diversos e persistentes na América Latina. Essa reeducação da cultura política, que vai pondo a educação e a escola popular na fronteira do conjunto dos direitos humanos, se contrapõe ao discurso oficial e, por vezes, pedagógico, que reduz a escolarização a mercadoria, a investimento, a capital humano, a nova habilitação para concorrer no mercado cada vez mais seletivo. As lutas coletivas pela escola básica explicitam essas tensões.*  
(Arroyo, 2003)

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) reconhece a concepção de mundo rural, defendida pelos movimentos sociais do campo, e estabelece normas para a educação no meio rural (artigo 28). As *Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo*, de 2002, foi a primeira grande con-

quista, em âmbito nacional, dessa luta. Elas reúnem importantes reivindicações do conjunto das organizações de trabalhadores do campo e têm o mérito de situar a discussão no cenário nacional, ampliando a concepção de educação para além da escola e dos espaços formais.

Entre 2004 e 2006, o Ministério da Educação (MEC) realizou 25 seminários estaduais que contribuíram para disseminar o debate sobre a Educação do campo, junto às secretarias de Educação, mobilizando estados e municípios para a articulação de ações conjuntas, envolvendo o setor público, os movimentos pela educação rural e as organizações não governamentais, em torno da elaboração coparticipativa de políticas públicas para a área. O desafio para a consolidação dessas políticas permanece, no entanto, pois, apesar de terem cumprido papel importante, os seminários não foram suficientes para a difusão do tema nos níveis desejados.

As *Diretrizes*, de 2002, representaram grande avanço no debate nacional sobre educação nas áreas rurais, sobretudo porque demarcam com clareza concepções para os termos "campo", "sujeito" e "educação", conforme podemos ver no parágrafo único, artigo 2º:

*A identidade da escola do campo é definida pela sua vinculação às questões inerentes à sua realidade, ancorando-se na temporalidade e saberes próprios dos estudantes, na memória coletiva que sinaliza futuros, na rede de ciência e tecnologia disponível na sociedade e nos movimentos sociais em defesa de projetos que associem as soluções exigidas por essas questões à qualidade social da vida coletiva no país.*

No entanto, ainda não foram suficientes para garantir a universalização da Educação no campo. Percebe-se que as *Diretrizes*, bem como o conjunto das ações delas decorrente, são pouco conhecidas por boa parte dos municípios — tanto no âmbito das comunidades quanto das próprias secretarias municipais de educação. Isso é comprovado não só pelo baixo número de crianças, jovens e adultos de áreas rurais que ainda não têm acesso à escola como também pelo fato de que os que têm este acesso recebem formação escolar sem a qualidade necessária.

Estudo recente (SILVA; SOUZA; FREITAS, 2008) realizado em 16 municípios do semiárido (da Bahia e Piauí) comprovou a amplitude dos problemas que envolvem a Educação do Campo: somente uma das localidades da amostragem havia iniciado discussões sobre as *Diretrizes* e uma segunda apenas as conhecia. Mas que fatores impedem que essas políticas alcancem os municípios? Até que ponto elas representam avanços que, efetivamente, alteram a realidade educacional para esses municípios? Afinal, as *Diretrizes* foram lançadas já há seis anos e delas decorreram outras políticas garantindo direitos de educação para os povos do campo, refletidas em inúmeros projetos e ações do governo federal. Além disso, o conjunto de ações e mobilizações empreendidas nacionalmente rendeu avanços no âmbito teórico e das proposições. É necessário, porém, que as ações alcancem o chão dos municípios, das comunidades e das escolas do campo, alterando a realidade atual. Para isso, há, ainda, muito que se dialogar e efetivar.

Outra questão pertinente: quais são os sujeitos que estão, de fato, construindo a Educação do Campo? A Secretaria de Educação do único município pesquisado que havia iniciado discussões sobre as *Diretrizes* mantinha parcerias com uma universidade e com movimentos sociais; no outro município, que apenas as conhecia, há um conjunto amplo de movimentos e organizações sociais cujas ações não alcançam as escolas, inclusive porque o governo local lhes faz forte oposição. ARROYO (2003, p.14) apresenta a seguinte reflexão:

*Por onde construir, enraizar politicamente a construção de um sistema de Educação do Campo e da escola do campo? A escola do campo, o sistema educativo do campo se afirmará à medida que se entrelaçarem com a própria organização dos povos do campo, com relações de proximidade inerentes à produção camponesa – a vizinhança, a família, os grupos; enraizar-se e aproximar as formas de vida centrada no grupo, na articulação entre as formas de produzir a vida.*

2. São inúmeros e de diversificadas origens os movimentos voltados à defesa da Educação do Campo. A Declaração Final da II Conferência Nacional por uma Educação do Campo (Luziânia, GO, 2 a 6 de agosto de 2004), por exemplo, foi assinada por representantes de movimentos sociais, do movimento sindicalista, de organizações sociais de trabalhadores e trabalhadoras do campo e da educação, além de universidades, ONGs, secretarias estaduais e municipais de educação e outros órgãos de gestão pública, com atuações vinculadas à educação e ao campo. Podemos citar: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Universidade de Brasília (UnB), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), Rede de Educação do Semiárido Brasileiro (Resab), Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA), entre outros.

3. Assentamentos rurais provenientes de reforma agrária, bandeira de luta do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). As escolas dos assentamentos têm propostas pedagógicas ancoradas no projeto social deste movimento.

O estudo realizado permite-nos afirmar que a difusão das *Diretrizes* e de toda política nacional de Educação do Campo ocorre e tem maiores efeitos em municípios onde há ação de movimentos ou organizações do campo, e onde há governos democráticos. Ainda assim, essas iniciativas são mínimas. Grupos sociais, com certo nível de organização e mobilização, estão participando desses processos. O mesmo, contudo, não ocorre com os professores das escolas públicas do campo que, no geral, travam suas lutas isoladamente, em seus cotidianos, com suas esperanças e desesperanças. Assim, se de um lado os professores do campo nem sempre estão envolvidos em movimentos organizados, por outro, tais movimentos têm dado pouca ênfase às questões pertinentes à escola pública, por exemplo, às lutas por melhores condições de trabalho e salários ou ao combate à evasão escolar.

Observamos, ainda, que a relação estabelecida nacionalmente entre os movimentos pela Educação do Campo<sup>2</sup> e o governo federal não se repete nos municípios. Em âmbitos locais, o envolvimento dos movimentos com a educação pública nas escolas do campo é recente e permeado por tensões. De modo geral, enfatizam os espaços não formais ou formais centrados em suas próprias experiências, como as escolas dos assentamentos de sem-terra<sup>3</sup> por exemplo.

Essa constatação não equivale a uma negação do papel educativo de tais movimentos, na construção de um modelo de educação voltado aos povos do campo, tampouco ao reconhecimento de que a necessidade da construção de políticas educacionais que considerem a singularidade dos sujeitos e seus diversos modos de vida decorreu de ações do sistema estatal. Ela nasceu, sim, de contradições, apontadas pelos movimentos sociais, entre a necessidade de se viabilizar "um outro projeto de vida" para a sociedade brasileira e o conhecimento difundido e legitimado pelas escolas nos moldes formais.

### Fim da "Educação pobre para gente pobre"

Por muito tempo, o senso comum de que "gente da roça não carece de estudos" identificou, pre-conceituosamente, a Educação do Campo como aquela que se destina às "pessoas simples" que vivem no ambiente rural, à qual se contrapõe à educação urbana, mais complexa, tomada como padrão e referência. Essa concepção tem justificado os baixos investimentos, a negligência histó-

rica e a demora do Estado e da sociedade brasileira em assumir uma firme posição a respeito da educação rural. As estatísticas vêm refletindo avanços significativos, ocorridos nos últimos anos. Contudo, há ainda uma grande desconsideração com as condições de vida no campo brasileiro, cuja realidade convive ainda com injustiças e desigualdades sociais, que exigem transformações estruturais urgentes.

A Educação do Campo não tem, portanto, qualquer relação com o modelo da educação rural, que se instala em escolas precárias, mantém professores desqualificados, mal remunerados e sem oportunidades de qualificação; não entende o campo como lugar de atraso e ignorância – embora, na realidade, ainda sobrevivam no interior do país muitas dessas mazelas. A nova Educação do Campo pauta-se por outra lógica, outro formato:

*Uma educação pautada no princípio de igualdade de direitos e no princípio de respeito à diferença. Uma luta para desurbanizar a educação do campo – especialmente porque a escola que chegou ao campo, em que pesem seus critérios de universalidade, não só não deu atenção sistemática às questões e às particularidades da vida no campo – sendo vetor de colonização –, como, também, chegou ao campo como expressão da precariedade, já que, o que chegava eram os sobejos, os restos das escolas urbanas. É nesse sentido que os movimentos sociais que hoje defendem a Educação do Campo, o fazem diferenciando-a da educação rural, para firmar que se trata de "uma outra história"; que não se trata mais de se "dar educação pobre para gente pobre", mas de se fazer uma inversão positiva, colando a educação – especialmente a escolar – em um projeto de desenvolvimento que vise à garantia da dignidade no campo.*  
(Martins, 2004)

A Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (Pnad) de 2004 apontou significativo progresso, ocorrido nos últimos quatro anos, na frequência à escola. Em termos nacionais, o índice para a faixa dos 15 aos 17 anos (idades adequadas ao Ensino Médio) aumentou de 69,8% para 81,9%, entre 2000 e 2004. No meio rural, saltou de 55,9% para 71,8%, no mesmo período, para a mesma faixa. No entanto, quando considerada a frequência líquida no Ensino Médio (total de matriculados em relação a toda a população na faixa etária analisada), a situação apresenta-se precária em todo o país. Apenas as duas regiões mais desenvolvidas do país (Sul e Sudeste) alcançaram taxas de escolarização líquidas superiores a 35%, na faixa etária entre 15 e 17 anos. Na área rural, o quadro é ainda mais crítico: pouco mais de um quinto dos jovens dessa faixa etária frequentam o Ensino Médio. No Nordeste, somente 11,6% dos jovens da área rural frequentam o Ensino Médio. Infelizmente, as desigualdades não param aí. Desses 11,6% que cursam o ensino médio, 59,1% apresentam distorção idade-série (alunos com idades altas para as séries que cursam). Na área rural do Nordeste, a taxa de distorção alcança o patamar de 71,6% (MEC; Inep, 2007, p.18).

Os dados da Pnad 2004 mostram que a escolaridade média da população de 15 anos ou mais, que vive na zona rural, é de apenas quatro anos, correspondendo à quase metade da estimada para a população urbana (de 7,3 anos). Isso denuncia a ausência de ofertas da educação nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio no campo, e nos faz perceber que o aumento na taxa de frequência nessa última modalidade (de 55,9% para 71,8%) ainda é irrelevante para ser considerado um avanço significativo.

A pesquisa reforça, ainda, que a oferta se centrou nas idades referentes aos anos escolares iniciais, atingindo 71,5% dos alunos; nas etapas mais altas, o índice cai para 28,5%. Os alunos atendidos pelo Ensino Médio rural equivalem a apenas 2,5% das matrículas nacionais. Segundo o Censo Escolar de 2005, a rede de ensino da Educação Básica da área rural, constituída por 96.557 estabelecimentos de ensino, representava cerca de 50% das escolas do país (207.234). Essa rede rural atendia a 5.799.387 alunos, no Ensino Fundamental (17,3% da matrícula nacional, neste nível), e oferecia, prioritariamente, as séries iniciais. Todavia, o fato de termos, no campo, maior oferta educacional nos anos escolares iniciais não significa que todos recebem educação com qualidade. É preciso ressaltar que 41,4% dos alunos desses anos iniciais têm idade superior à adequada.

E são diversas as questões de ordem socioeconômica e cultural que acarretam essa distorção idade-série: ingresso tardio na escola, devido às precárias condições de acesso; altos índices de evasão e abandono escolar; altas taxas de repetência. A distorção idade-série apresenta grandes diferenças entre as regiões do país, com destaque para o Norte e Nordeste, que exibem taxas altas de 53,7% e 44,5%, respectivamente, nas séries iniciais, e de 65,2% a 63,4%, nas séries finais do Ensino Fundamental rural.

O Inep 2004 mostrou que os indicadores socioeconômicos da população rural reafirmam a desigualdade existente entre as zonas rurais e urbanas, assim como entre as grandes regiões do país. Cerca de 30,8 milhões de cidadãos brasileiros viviam no campo, em franca desvantagem social. Apenas 6,6% da população rural economicamente ativa apresentava renda real média acima de três salários mínimos. Na zona urbana, nessa mesma faixa de renda, concentravam-se 24,2% da população. Na região Sul, 13,6% da população rural se concentrava na faixa de rendimento acima de três salários mínimos, enquanto que na região Nordeste esse percentual correspondia a 1,7%, sendo que ¾ da população tinha rendimento médio inferior a um salário mínimo.

## Modelo multisseriado ou unidocente

Os municípios visitados por nós, na Bahia e no Piauí, são essencialmente rurais e a maioria de suas escolas concentrava-se no campo, com turmas multisseriadas. Na verdade, com exceção de dois municípios, foi quase impossível diferenciar os espaços urbano/cidade do rural/campo, tanto por suas características geográfico-ambientais, quanto pelos inúmeros vínculos da própria cultura que se evidenciavam em cada uma das localidades, até mesmo suas economias, essencialmente alicerçadas na utilização direta de recursos naturais.

*De acordo com Milton Santos (2005), mais do que a separação tradicional entre um Brasil urbano e um Brasil rural, a distinção que hoje se faz é entre um Brasil urbano (que inclui áreas agrícolas) e um Brasil agrícola (que inclui áreas rurais). Nesse sentido, o uso da caracterização "rural" limita a concepção de uma prática que apresenta tal diversidade e pluralidade (social, econômica, histórica, cultural) que não se enquadra em apenas uma classificação. A isso podemos somar a diversidade dos sujeitos sociais que compõem os povos do campo brasileiro (pequenos agricultores, assalariados, boias frias, assentados, ribeirinhos, caiçaras, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas...).*

Os municípios mostraram um quadro bem aproximado do que ocorre no país – na Bahia e no Piauí de modo especial. O Censo Escolar 2003 apontou que só na Bahia existem 4.705 escolas multisseriadas e 21.451 turmas, estado com maior concentração de multisséries, seguido pelo Pará. No Brasil, as escolas exclusivamente multisseriadas, em 2006, representavam 58% do total de estabelecimentos. A região Nordeste concentrava, sozinha, 56% dos estabelecimentos com essas características.

O modelo multisseriado surgiu após a expulsão dos jesuítas em fins do século XVIII, com os professores ambulantes que iam de fazenda em fazenda e ensinavam as primeiras letras a grupos de pessoas, de crianças a adultos. Em 1827, as classes multisseriadas foram oficializadas pelo Governo Imperial, por via da Lei Geral do Ensino. Elas constituem agrupamentos de alunos de diferentes séries e idades, estudando no mesmo espaço e sob a coordenação de um único professor. Ficaram conhecidas por este termo por conta do modelo referencial da organização escolar urbano, no qual se tem um aglomerado maior de alunos divididos por séries, tendo cada turma um professor específico.

A denominação "multisseriada" causa impacto negativo aos professores, que se veem ante o desafio de planejar para mais de uma série e de lidar com estágios de aprendizado e de idades diferenciados, cenário que vai contra toda a lógica da seriação. Adicionem-se a isso as precárias condições de trabalho e da própria formação docente (também pautada na seriação) e as demais tarefas administrativas de manutenção da unidade escolar que são obrigados a acumular, incluindo muitas vezes limpeza e preparo das merendas. Como se vê, a situação é bastante delicada.

Outro dado importante é que apenas 21,6% dos professores do campo que atuam nos anos iniciais têm formação superior, enquanto, nas escolas urbanas, esse contingente chega a 56,4%. O MEC-Inep revela que ainda existem 6.913 funções docentes sendo exercidas por professores que cursaram apenas o Ensino Fundamental e que, portanto, não dispõem da habilitação mínima para o desempenho de suas atividades. A maioria desses professores leigos atua nas regiões Nordeste e Norte.

Apesar desse cenário, na visita aos municípios da Bahia e do Piauí, constatamos que nenhum deles utilizava as multisséries como forma de garantir melhor estrutura física e qualidade pedagógica. Os professores, por sua vez, reclamavam da ausência de orientações para lidar com as multisseriadas. A única proposta oficial disponível em boa parte dos municípios é o Programa Escola Ativa, do MEC/FNDE.<sup>4</sup> Ainda assim, segundo as equipes das secretarias de educação, para implantá-lo, o município tem que contar com uma infraestrutura da qual, muitas vezes, não dispõe.

As multisséries são vistas como um desenho malfeito da organização escolar ideal que, para muitos, é a seriação. No entanto, alguns estudos, bem como debates feitos por grupos que discutem a Educação do Campo, têm revelado que a seriação não é necessariamente um indicador ou referencial de qualidade na educação. Especialmente, se considerarmos que os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em sua maioria, contemplam as escolas seriadas e urbanas, demonstrando desempenhos não satisfatórios. A baixa qualidade das escolas do campo está estritamente vinculada às condições e à estrutura que, ao longo da história, foram negadas aos povos do campo; entre elas, o compromisso com uma educação identificada com sua fisionomia, suas características e sua diversidade.

4. O Programa Escola Ativa do MEC traz proposta metodológica voltada à melhoria da aprendizagem em escolas multisseriadas situadas em áreas rurais, combinando, em sala de aula, uma série de elementos e de instrumentos de caráter pedagógico-administrativo, com o objetivo de aumentar a qualidade do ensino oferecido, envolvendo escola, família e comunidade.

O Censo Escolar 2005 mostrou que 59% das escolas de Educação Básica nas áreas rurais, em especial as que oferecem Ensino Fundamental, são formadas, exclusivamente, por turmas multisseriadas ou unidocentes. Essas escolas atendem a 1.371.930 alunos, o equivalente a 24% das matrículas, resultando em turmas com, aproximadamente, 26 alunos. Cerca de 20% das escolas rurais são seriadas e concentram pouco mais da metade das matrículas. As demais são escolas mistas (multisseriadas e seriadas), que respondem por um quarto das matrículas (MEC-Inep, 2007, p. 25).

Foi possível verificar, em nosso estudo, que as secretarias de educação não visualizam ou investem em outras formas de agrupamento e funcionamento pedagógico para essas turmas, conforme asseguram as "Diretrizes Operacionais", no seu artigo 7º, que ressalta ser de responsabilidade dos sistemas de ensino regulamentar as estratégias específicas de atendimento escolar do campo e a flexibilização da organização do calendário escolar, salvaguardando, nos diversos espaços pedagógicos e tempos de aprendizagem, os princípios da política de igualdade. O fato de boa parte das pequenas escolas multisseriadas estar localizada em comunidades de difícil acesso reforça a complexidade do atendimento para as secretarias de educação, que as veem como o "grande nó" a ser desatado para a conquista da qualidade no ensino-aprendizagem do campo, em razão dos seguintes fatores:

- dificuldade em se manter um grupo estável de professores;
- isolamento em que as escolas e professores são mantidos;
- diversidade etária e de níveis escolares entre os alunos (indo da Educação infantil à quarta série do Ensino Fundamental);
- ausência de material didático-pedagógico apropriado;
- precariedade da infraestrutura das escolas;
- dificuldades para se fazer o acompanhamento e o apoio pedagógico em virtude das longas distâncias, más condições das estradas e falta de meios de transporte.

No que se refere à infraestrutura, as escolas do campo padecem pelo descaso e pela falta de respeito aos cidadãos que lá vivem. Elas funcionam sob precárias condições, contando, na maior parte das vezes, apenas com quadro negro, giz e um conjunto de cadeiras velhas, descartadas pelas escolas urbanas. A falta de energia elétrica atinge aproximadamente 766 mil alunos do Ensino Fundamental. Também a impossibilidade de acesso a bibliotecas apropriadas afeta negativamente o aprendizado de cerca de 4,8 milhões de alunos. As tecnologias educacionais não chegaram à expressiva maioria das escolas rurais, privando seus alunos do uso da televisão, do vídeo e da internet como ferramentas de ensino (MEC-Inep, 2007).

Segundo o Ministério da Educação (MEC), cerca de 20 mil pequenas escolas foram fechadas no campo, em todo o país. Isso significa que inúmeras crianças e adolescentes, para terem garantidos seus direitos à educação, tiveram de se submeter a longas viagens, já que, nos municípios onde tem ocorrido o fechamento de escolas, a política vigente é a da nucleação, que ocorre, muitas vezes, sem critérios claros preestabelecidos, com a transferência dos alunos para escolas urbanas, em vista do incentivo aos programas de transporte escolar.

## O modelo da nucleação

A nucleação, que se fortaleceu no Brasil contemporâneo, baseia-se em um modelo norte-americano implantado, em 1976, no Paraná, e expandido, na década de 1980, para Minas Gerais, Goiás e São Paulo. Consiste em agrupar escolas, consideradas isoladas, localizadas em pequenas comunidades rurais, em locais que permitam maior aglomeração de alunos, o que se dá geralmente da seguinte forma:

- fechamento de escolas pequenas, como as localizadas em fazendas, sítios e povoados (em geral multisseriadas), agrupando-as em uma única unidade, quase sempre localizada em comunidades (distritos) ou em localidades (comunidades) que reúnam maior número de pequenas comunidades em seu entorno e, em muitos casos, em cidades;
- concentração da oferta, em geral, das séries finais do Ensino Fundamental e do Médio para as sedes dos municípios, provocando o deslocamento dos alunos do campo para as escolas urbanas.

Esse modelo, com algumas variações, tem sido a única via para a organização da política de atendimento às escolas do campo, em vários estados e municípios em todo país. No geral, as escolas nucleadas são estruturadas sob o mesmo molde das escolas urbanas, no que se refere ao calendário escolar, organização curricular e pedagógica e formatação dos tempos e espaços de funcionamento.

O principal mecanismo que viabiliza a nucleação é o transporte escolar. Há um debate nacional em torno dessa política que, segundo alguns, segue na contramão das *Diretrizes para Escolas do Campo*, e indica princípios que garantem aos sujeitos do campo melhores condições de vida, sem para isso terem de abandonar suas terras, sua identidade e sua cultura.

O Censo Escolar 2005 revelou que 42,6% dos alunos dos anos iniciais e 62,4% dos anos finais são transportados para escolas localizadas em áreas urbanas. O deslocamento desses alunos, especialmente para os centros urbanos, exerce forte incentivo à saída das famílias de suas propriedades, tendo em vista a preocupação com a segurança e o acompanhamento dos filhos, bem como a necessidade de lhes garantir continuidade nos estudos, especialmente nas séries finais e no Ensino Médio. Um agravante desse processo é que os alunos das zonas rurais, ao continuarem seus estudos em uma escola urbana, passam por uma dura vivência de preconceitos, que muitas vezes os levam ao abandono escolar (BRANCALEONI, 2002). Nesse crescente de carências, a situação do ensino médio já não surpreende, revelando que 92% dos atendidos pelo transporte escolar público frequentam escolas urbanas.

Em alguns lugares, a nucleação contribui para afastar as famílias da vida e do desenvolvimento escolar de seus filhos, que permanecerem boa parte de seus tempos percorrendo grandes distâncias e enfrentando as más condições das estradas (BOFF et al, 2006). O excesso de horas dentro do transporte escolar provoca cansaço, que certamente afeta a capacidade de concentração necessária à aprendizagem. Além disso, as dinâmicas da vida e de produção das famílias no campo exigem presença constante dos pais em suas propriedades, onde a produção é, em geral, familiar, fator que também pode contribuir com os indicadores de evasão escolar, visto que a produção envolve todos os membros da família nas atividades cotidianas.

A opção pela nucleação de escolas do campo é, portanto, tema delicado que envolve diversos fatores e não pode ocorrer de forma precipitada. Muitos processos de nucleação ocorreram sem diálogos com as comunidades, gerando insatisfações e conflitos que dificultaram, para muitos, o acesso à educação, em lugar de facilitá-lo, já que várias famílias acabaram por retirar seus filhos das escolas, fosse pela distância casa-escola, fosse por questões políticas e culturais. Também gerou altos custos com transportes, que pode anular os benefícios econômicos proporcionados pelo agrupamento das escolas (VASCONCELOS, 1993), dinheiro que poderia ter obtido melhores destinações.

## Educação Infantil no campo

A Resolução n. 2 do CNE/CEB, de 28 de abril de 2008, estabeleceu diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento à Educação Básica do Campo, reforçando as *Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo* e assegurando que também as crianças da Educação Infantil possam ter acesso à escola perto de suas casas, sem deslocamentos em longos trajetos. O artigo 3º dessa Resolução destaca que a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental devem ser sempre oferecidos nas próprias comunidades rurais, evitando-se os processos de nucleação de escolas e os deslocamentos das crianças. Reconhece, ainda, a importância de se tratar com seriedade e especificidade a Educação infantil no campo, afirmando que, em nenhuma hipótese, as crianças da Educação Infantil devem ser agrupadas em uma mesma turma com crianças do Ensino Fundamental (parágrafo 2º, artigo 3º).

Ressalte-se que os dados atuais sobre a Educação Infantil no campo são bastante imprecisos, visto que a maioria destas crianças sempre esteve nas classes multisseriadas do Ensino Fundamental, sem uma proposta pedagógica que garantisse o desenvolvimento necessário à etapa específica em que se encontram e sem acompanhamento apropriado às suas condições de desenvolvimento.

A Resolução indica, também, em seu parágrafo 1º, que os cinco anos iniciais do Ensino Fundamental devem ser oferecidos em escolas nucleadas apenas em casos excepcionais, ressaltando que o deslocamento dos alunos deverá ser intracampo, ou seja, entre comunidades do próprio campo, e não do campo para a cidade. Cabe aos sistemas estaduais e municipais, caso não haja possibilidade de se ofertar os anos iniciais nas próprias comunidades (como prevê o artigo 4º), estabelecerem um tempo máximo aceitável para os deslocamentos dos alunos, ouvindo as comunidades e considerando suas realidades.

## O sentido afetivo, cultural e político da escola na comunidade

É importante que o gestor educacional considere, ao planejar a localização das unidades escolares para atendimento de crianças e adolescentes das zonas rurais, seus laços de identidade, assim como o significado que as escolas têm para as comunidades e seus processos de desenvolvimento. Não é possível desconsiderar o impacto social dessas políticas nas histórias de vida dos sujeitos aos quais se destinam. As pequenas escolas rurais têm papéis importantes em suas comunidades, pois representam, em muitos casos, a única presença do poder público em um espaço marcado

pela precariedade. Eliminá-las equivale afastar ainda mais o Estado das comunidades. Em diversas localidades, a presença da escola acaba instando o poder público a levar outros benefícios aos cidadãos, como água e energia elétrica (ou solar). Em muitas, as escolas são construídas pelas próprias famílias, constituindo local de reuniões comunitárias, de encontros para as festividades e espaço de socialização das crianças.

A presença da escola no campo, portanto, fortalece a permanência de valores que mantêm os sujeitos vinculados a seu modo de vida, reforçando os laços de solidariedade, a identidade e o afeto ao lugar. Mais que um espaço de escolarização, é um elo que mantém as raízes e as tradições culturais das comunidades. Os elementos que compõem a cultura, a fisionomia e a identidade do modo de vida do campo podem ser rompidos por falta de atenção e de responsabilidade dos que fazem a gestão da política educacional nos municípios.

## Em busca de novas possibilidades

Na busca por novas possibilidades, municípios e estados têm implantado propostas alternativas para as escolas do campo que combinam nucleação com multissérie, investindo, por exemplo, num modelo de nucleação parcial, que consiste na reunião de grupos de escolas ou salas tendo um polo ou núcleo que centralize suas gestões administrativas e pedagógicas, sem retirá-las das fazendas, sítios ou povoados. Esse formato evita grandes deslocamentos aos professores e lhes possibilita participar de planejamentos coletivos, de processos sistemáticos de formação, nas sedes dos polos, e lhes proporciona, ainda, o acompanhamento da Secretaria de Educação, representada pelas coordenações do polo.

A formação e o acompanhamento do trabalho dos professores são fundamentais, uma vez que as classes multisseriadas requerem práticas pedagógicas que envolvam trabalhos com alunos divididos em grupos, planejamento de aulas considerando conteúdos para diferentes idades e patamares de aprendizagem, reserva de tempo para o atendimento individual. O acesso a materiais didático-pedagógicos também fica facilitado, já que a distribuição passa a ser feita regionalmente, incentivando as escolas a adquirir maior autonomia. Seus coordenadores devem residir em suas proximidades, permitindo que se desloquem com frequência até as mais distantes escolas.

O novo formato modifica também o atendimento e o papel das secretarias de educação, estimulando a descentralização<sup>5</sup> das ações para as sedes dos núcleos, o que resulta em menos técnicos nas secretarias e mais deles junto às comunidades, contribuindo para a melhoria da qualidade de atendimento. Quanto aos coordenadores desses polos, as secretarias têm investido na formação continuada periódica e na realização de intercâmbios entre eles, quando discutem questões administrativas e pedagógicas. Segundo esses coordenadores, a presença mais constante nas escolas contribui para avanços nas práticas docentes e, conseqüentemente, no aprendizado dos alunos.

Para os anos finais do Ensino Fundamental, os municípios ainda adotam a nucleação nos moldes tradicionais, agrupando turmas em comunidades maiores ou mais centrais, no próprio campo. Isso ocorre devido à ausência de recursos para a construção de escolas de maior porte. Mesmo

5. A referência à descentralização que fazemos nesse contexto está ligada ao fato de que muitas tarefas que antes eram centralizadas nas secretarias — como a distribuição de material didático-pedagógico, merenda escolar, documentos escolares, reuniões de planejamento — podem ser executadas pelos coordenadores nos próprios polos. No entanto, no que se refere à descentralização, especialmente, à gestão dos recursos, ainda não se percebe grandes inovações, a não ser pelo recurso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em que a escola tem gestão autônoma, embora, este não atenda a todas as suas necessidades e as escolas ainda dependam das secretarias. Estas, por sua vez, não gerenciam o recurso da educação, o que tem emperado muitos processos.

havendo mais incentivo do governo federal, o aumento do número de escolas no campo ainda é pouco expressivo. A pouca disponibilidade de professores com a formação adequada para atuar nessa etapa é outro fator que afeta negativamente o quadro. Geralmente, os docentes que conseguem cursar universidade optam pela transferência para as cidades. Assim, o deslocamento dos alunos para os núcleos urbanos, às vezes, representa a única opção para a escolarização nos anos finais do Ensino Fundamental.

O mesmo ocorre em relação ao ensino médio, tanto que a mesma Resolução CNE/CEB nº 2 destaca que "para os anos finais do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, integrado ou não à Educação Profissional Técnica, a nucleação rural poderá constituir-se em melhor solução, mas deverá considerar o processo de diálogo com as comunidades atendidas, respeitados seus valores e sua cultura". Frisa, no entanto, que o deslocamento dos alunos deve ser feito "do campo para o campo", evitando-se, ao máximo, o deslocamento "do campo para a cidade", e, ainda, que devem ser estabelecidas regras para o regime de colaboração entre os estados e seus municípios, ou entre municípios consorciados.

Outra possibilidade para alunos da 2ª etapa do Ensino Fundamental e Ensino Médio é o "modelo da alternância", pelo qual os alunos permanecem de uma semana a 15 dias na escola, alternando igual período com as suas famílias, quando, então, podem aplicar e difundir as tecnologias e os conhecimentos que adquiriram nas escolas. Os currículos contêm disciplinas e conteúdos regulares, acrescidos de noções sobre agricultura e zootecnia. Há também flexibilização dos calendários escolares (por exemplo, as férias acontecem nas épocas das safras, quando os alunos têm de permanecer mais tempo na propriedade rural), sendo que os monitores acompanham os trabalhos dos alunos por meio de visitas regulares às famílias, durante os períodos em que os adolescentes permanecem em suas casas. Espera-se, dessa forma, que o conhecimento gerado nas escolas contribua para o desenvolvimento das regiões.

O que se observa, de modo geral, é que as boas experiências são aquelas que tiveram como base o envolvimento das comunidades nas tomadas de decisões, na boa formação dos dirigentes educacionais e dos professores e na valorização das figuras dos coordenadores e/ou diretores pedagógicos dos municípios na função de acompanhamento e orientação direta das escolas.

Diante das questões apontadas, pode-se afirmar que o debate sobre a Educação do Campo impõe desafios que se entrelaçam, por vezes, de formas contraditórias. Eles estão refletidos nas propostas contidas nas leis e nas *Diretrizes Nacionais*, nas questões colocadas pelos movimentos sociais e têm limites reais que são enfrentados pelas três esferas de governo, nos processos de implementação das propostas educacionais, expressos por meio de condições culturais e políticas que perpassam as comunidades e as escolas, e do cotidiano dos sujeitos que vivem no campo.

É conduto importante avançarmos na construção de uma educação para o campo, gestada com base no ponto de vista dos trabalhadores rurais, de suas trajetórias de organização e lutas (CALDART, 2003), o que significa pensar a educação, política e pedagogicamente, considerando seus interesses — sociais, políticos e culturais. A Educação do Campo deve assumir sua particularidade, ou seja, seu vínculo com os sujeitos sociais concretos aos quais se destina, sem desconsiderar a dimensão universal de forma-

dora de seres humanos. Sobretudo, deve ser pensada com base nos povos do campo e não "com" ou "para" eles. Mais que uma atitude coerente, é a garantia de um direito.

### Sustentabilidade, pedagogia da terra e Educação do Campo

*A sustentabilidade não tem a ver apenas com a biologia, a economia e a ecologia; tem a ver com a relação que mantemos com nós mesmos, com os outros e com a natureza.*  
(Gadotti, 2002)

Segundo Gadotti (2002), sustentabilidade é um tema preponderante no início deste milênio para se pensar o planeta. Tem o sentido de um projeto social global, capaz de nos reeducar, estabelece novos valores e reacende a esperança de um futuro possível, com mais dignidade para todos. Traz um projeto de globalização ou planetarização fundado em princípios éticos. Está provado que o desenvolvimento baseado na industrialização predatória, na exploração econômica sem limites, na dominação política e na exclusão social é insustentável, porque atende primeiro às necessidades do capital e, depois, às necessidades humanas, muitas vezes "produzidas" para servir às primeiras.

A sustentabilidade está relacionada à pedagogia da terra; emerge da ideia de que o humano não está sobre a natureza, dominando-a, mas a seu lado, como um "cuidador". A pedagogia da terra está na pauta de luta dos movimentos sociais, sindicais, ambientais, religiosos e políticos, assim como nas agendas das organizações governamentais e não governamentais, dos centros universitários e de outros seguimentos. Entende o planeta Terra como um organismo vivo; a educação sustentável, portanto, associa emancipação do ser humano à luta por um planeta saudável.

A pedagogia da terra está associada ao conceito de desenvolvimento sustentável, mas supera a perspectiva ambientalista, agregando-lhe aspectos políticos, sociais e culturais, concebendo a terra não apenas como meio de produção e sustento, também como espaço de vida e de direitos. Segundo Carvalho e Rocha (2006), esse mesmo sentido tem o termo Educação do Campo.

A pedagogia da terra também demarca a identidade do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) como "vida constituída pelo trabalho na terra, luta pela terra, resistência para permanecer na terra" (CALDART, 2002). Nesse sentido, a palavra terra ultrapassa o significado de solo para constituir o lugar onde os sujeitos do campo criam suas identidades e pertencimentos.

## Referências bibliográficas

- ARROYO, M. G. Pedagogias em movimentos – o que temos a aprender dos movimentos sociais? *Currículo sem Fronteiras*, v. 3, n. 1, p. 28-49, jan. jun., 2003.
- ATTA, D. *O trabalho educativo das escolas multisseriadas, na zona rural na Bahia*. Salvador: SEC/BA IAT, 1998.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional*. Brasília: 1996.
- \_\_\_\_\_. *Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo*. Brasília: 2002.
- \_\_\_\_\_. Educação do campo: diferenças mudando paradigmas. *Cadernos Secad*, Brasília, mar. 2007.
- \_\_\_\_\_. Panorama da Educação do Campo. BOFF, Alvana Maria Bof et al. (Org.). *A Educação no Brasil rural*. Brasília: 2007. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.
- CALDART, R. A Escola do campo em movimento. *Currículo sem fronteiras*, v. 3, n. 1, p. 60-81, jan. jun. 2003.
- CAPELO, Maria Regina Clivati. *Educação rural e diversidade cultural no meio rural de Londrina: quando o presente reconta o passado*. 2000. Tese (Doutorado). Unicamp, Campinas: 2000.
- CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO CEARÁ. Resolução nº 387/2004. Fortaleza, 2004.
- FORTUNATI, José. *Gestão da educação pública: caminhos e desafios*. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- LEITE, S. C. *Escola rural: urbanização e políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- LIMA, Lauro de Oliveira. *Estórias da Educação no Brasil: de Pombal a Passarinho*. Rio de Janeiro: Ed. Brasília, 1982.
- MARTINS, Josemar da Silva. *Os sentidos da educação escolar na metáfora do desenvolvimento sustentável do sertão semiárido: o caso do povoado do São Bento*. Senhor do Bonfim: 2002. Tese (mestrado).
- \_\_\_\_\_. *Como é que faz para andar na frente?* Aspectos para a construção de uma política Nacional de Educação do Campo. Palestra realizada no Seminário estadual de educação e diversidade no campo, Manaus: 2004.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2002*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: 2002.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Panorama da Educação no campo*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL (Pradem). *Escolas das Classes Multisseriadas*. Salvador: UFBA; FCM, 2003.
- SAVIANNI, Dermeval. Desafios para a construção coletiva da ação supervisora: uma abordagem histórica. *Ideias*, São Paulo, n. 4, 1994.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SENTO SÉ. *Proposta para nucleação das escolas do campo*. Sento Sé: 2002. (mimeo)
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. *Instrução Normativa nº. 002/GS/SEDUC/2007*. Cuiabá: 2007.
- SALES, Suze da Silva. *As políticas públicas para a educação rural no Brasil*. A experiência de Patos-Minas Gerais – Brasil (1980-1990). Artigo. s.d./ s.i.
- SILVA, Anália C.; SOUZA, Ivânia P.; FREITAS, Maria Perpétua S. de. *Plano de ação articulada dos municípios: reflexões sobre o processo de construção e os desafios colocados à sua implementação*. Juazeiro: s.d. (mimeo).
- STEPHANOU, M. (Org.). *Histórias e memórias da Educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2005.
- VEIGA, José E. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. *Revista Estudos Avançados*, Brasília, v. 15, n. 43, p. 101-119, 2001.
- WHITAKER, Dulce Consuelo A.; ANTUNIASSI, Maria Helena. *Escola Pública localizada na zona Rural: contribuição para a sua reestruturação*. São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, Centro de Estudos Rurais e Urbanos, 1992.
- BENCINI, Roberta. Escola rural: o orgulho de estudar no campo. *Nova Escola*, São Paulo, n. 185, p. 42-47, set. 2005.
- CARVALHO, Luzeni F. de O.; ROCHA, Maria Isabel A. Pedagogia da terra. *Presença Pedagógica*, Belo Horizonte, v. 12, n. 72, p. 60-65, nov. dez. 2006.
- GADOTTI, Moacir. Pedagogia da terra e cultura da sustentabilidade. *Pátio*, Porto Alegre, n. 19, p. 10-13, nov. 2001 jan. 2002.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp, 2005.
- SILVA, Lourdes H.; COSTA, Vânia A. *Educação rural*. *Presença Pedagógica*, Belo Horizonte, v. 12, n. 69, p. 62-69 mai. jun. 2006.

## A atuação dos conselhos, na perspectiva do direito à educação

Maria Angela Leal Rudge<sup>1</sup>

A política de atenção à infância e à adolescência no Brasil sofreu profundas alterações com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 e de legislações e regulamentações que a sucederam, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n. 8.069/90; a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), n. 8.742/93, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), n. 9394/96. Vamos nos ater aqui aos novos paradigmas aportados pelo ECA e à atuação dos conselhos de âmbitos municipais nele previstos, voltados à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes: o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar.

Desde a aprovação da CF, intensificaram-se no país os debates sobre políticas sociais voltadas ao enfrentamento da pobreza. Movimentos sociais organizados e representantes do Poder Público com fortes expressões políticas lutaram pelo estabelecimento de uma nova ordem jurídico-institucional, para o trato da questão. A Carta Magna contemplou, no seu art. 227, que: "É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com prioridade absoluta, o direito à vida, à Saúde, à alimentação, à Educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão".

A incorporação deste artigo na Constituição sinalizou a necessidade de mudanças significativas na relação da sociedade brasileira com as novas gerações. As crianças e os adolescentes brasileiros passaram a ser considerados sujeitos de direitos individuais e coletivos, cujas garantias são responsabilidades de suas famílias, da sociedade como um todo e do Estado.

### O ECA diante da Constituição Federal

O ECA expressa e concretiza os direitos garantidos pela CF, norteando toda a política de atendimento a essas faixas etárias. A doutrina de proteção integral, preconizada pela nova legislação, foi uma decorrência natural das regras estabelecidas pela CF, pressupondo a superação dos enfoques expressos no antigo Código de Menores, de 1979, que atribuía à pobreza fator determinante para as mazelas e situações irregulares que afetavam as crianças e os adolescentes, tratados como "menores", ou seja, como seres humanos tutelados e sem direitos legais. Ao abolir esse conceito, o ECA abriu perspectivas para o atendimento às vítimas da violação de direitos fundamentais, deixando de culpar as famílias pobres pelas situações de exclusão e vulnerabilidade às quais seus filhos estavam submetidos.

O novo paradigma assegurou, ainda, **prioridade absoluta** ao atendimento das necessidades e direitos das crianças (até 12 anos) e dos adolescentes (de 12 aos 18 anos), inclusive os direitos especiais, decorrentes da condição de serem pessoas em processo de desenvolvimento. Assim, o ECA representou uma das maiores conquistas da sociedade brasileira na luta pela efetivação de direitos. Seu conteúdo inovador rompeu com práticas do passado e regulamentou as conquistas expressas na Constituição, promovendo mudanças que extrapolam o campo jurídico e alteram a realidade da

<sup>1</sup> **Maria Angela Leal Rudge**, psicóloga, com especialização em Psiquiatria, Psicologia e Psicanálise da Infância e em Planejamento Público Estratégico, é coordenadora da área de Documentação e Informação do Cenpec.

política social do país, estabelecendo um sistema de atendimento às crianças e aos adolescentes que pressupõe novas formas de gestão.

Tal política possui natureza intrinsecamente diferente das políticas setoriais, definindo-se por seu público-alvo – crianças e adolescentes – e tendo por objetivo garantir seus direitos fundamentais. Implica, portanto, envolvimento conjugado de todas as políticas sociais voltadas a essa população: educação, saúde, esporte, cultura, lazer, trabalho e assistência social.

Conforme o artigo 86 do ECA, a política de atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes deve ser implantada por meio de um "conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios". Sua implantação pressupõe ações do poder público e da sociedade civil, articuladas, sintonizadas e concatenadas entre si. Em sua concepção, está implícita a ideia de **sistema**, ou seja, de um todo organizado em favor da infância e da adolescência, perpassando todos os setores responsáveis pela prestação de serviços destinados a essa faixa da população, cuja execução pressupõe e requer articulação orgânica e permanente com as demais políticas sociais.

No artigo 87, o ECA define as **linhas de ação** para a implementação dessa política de atendimento. Como **primeiro eixo**, elege o estabelecimento de **políticas sociais básicas** consistentes, que venham garantir as necessidades primordiais de saúde, educação, cultura, alimentação, esporte, lazer e profissionalização. Essas políticas públicas têm caráter universalizante, sendo destinadas a todas as crianças e aos adolescentes, independentemente da sua condição social. São direitos de todos e dever do Estado.

Como **segundo eixo**, prevê o estabelecimento de **políticas e programas de assistência social** para crianças e adolescentes que deles necessitarem. Isso porque, quando falamos da política de assistência social, não podemos afirmar que seja destinada ao universo total da população. Destina-se, de fato, aos grupos sociais em estado permanente ou temporário de necessidade ou vulnerabilidade.

Como **terceiro eixo**, propõe a organização de uma rede de serviços especiais de prevenção e atendimento às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão. São os **programas de proteção especiais**, destinados às crianças e aos adolescentes em **situações de risco pessoal**, inscritos na política de assistência social. Envolve ações articuladas dessa área com a Justiça da Infância e Juventude, o Ministério Público e a segurança pública. Os diversos conselhos criados com o objetivo de lutar pela garantia de direitos também compõem esse eixo da política de atendimento. Sintetizando, temos o seguinte quadro:

**Quadro 1 – Linhas de ação do ECA**

1º eixo	2º eixo	3º eixo
Políticas sociais básicas	Políticas e programas de assistência social	Programas de proteção especial
Destinadas à garantia das necessidades primordiais de saúde, educação, cultura, trabalho etc.; direitos de todos e dever do Estado.	Destinadas às crianças e aos adolescentes em estado temporário ou permanente de vulnerabilidade social.	Destinados a crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal.

Ao adotar os **princípios da descentralização** político-administrativa e da **participação** da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações, consagrados no artigo 204 da CF, o ECA se fundamenta nas seguintes ideias:

- É no município que as demandas, conflitos e necessidades estão postos e é nesse espaço que as estratégias para superá-los devem acontecer. Assim, a municipalização do atendimento, em consonância com o princípio constitucional de descentralização político-administrativa, é diretriz prioritária no processo do estabelecimento de ações fundamentais de atenção à criança e ao adolescente previsto pelo ECA.
- Do ponto de vista organizacional, mudanças quanto à forma de gerir a política de atendimento à infância e à adolescência implicam revisão de competências e papéis desempenhados pelas instâncias do Poder Executivo federal, estadual e municipal, bem como um redimensionamento da relação entre Estado e sociedade. A CF também contempla, como princípio, a participação da população por meio de entidades representativas da sociedade civil. A forma encontrada para a efetivação dessa participação foi a constituição de conselhos representativos, visando à maior transparência nas ações do Poder Público e à garantia de um processo democrático de cogestão.

Nesse sentido, o ECA propõe a criação de **conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente**, órgãos deliberativos e controladores das ações, em todas as esferas, aos quais é assegurada a participação popular paritária, por meio de organizações representativas da sociedade. Prevê, ainda, a manutenção de **fundos financeiros** a eles vinculados. Seus recursos destinam-se ao estabelecimento de políticas, programas e ações voltados ao atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, conforme deliberação dos conselhos dos direitos aos quais se vinculam. Existe, ainda, outra especificidade no ECA: ele estabelece uma interface entre as ações do Poder Executivo e do judiciário que confere respaldo às situações que envolvem a função precípua de dirimir conflitos, rotineira nessa área.

## O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

É o órgão responsável pela formulação e deliberação das políticas de atendimento e controle das ações voltadas às crianças e aos adolescentes, na esfera do município. Portanto, o Conselho Municipal, contando com representantes do Poder Público municipal e da sociedade civil, tem como missão primeira a elaboração do **Plano Municipal da Criança e do Adolescente**, que dá corpo e visibilidade à **Política de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente do Município**.

Para se formular uma política de atendimento, dois eixos devem ser obrigatoriamente contemplados: a análise da situação das crianças e dos adolescentes no município e, em função dela, a priorização de programas, ações e projetos. O conhecimento da realidade local e da situação das crianças e dos adolescentes é passo fundamental no processo de formulação da política de atendimento. Essa análise permitirá o estabelecimento de um processo de priorização das ações a serem implementadas. Podem ser definidas quais áreas deverão receber maior concentração de recursos financeiros e que programas devem ser desenvolvidos. Outra questão é determinar as competências das diferentes secretarias municipais e das entidades não governamentais no atendimento prestado, observando-se as naturezas das políticas sociais nas diferentes áreas. Cabe, portanto, ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente estabelecer a política municipal para a área, considerando a realidade local e a necessária articulação entre os diversos setores e forças sociais do município, entre os quais está a educação.

Vários são os caminhos possíveis para se chegar ao conhecimento da realidade da infância e da adolescência no município e ao estabelecimento das prioridades para a área. Com certeza, porém, a participação dos atores locais nesse processo torna-o mais vivo, dinâmico e legítimo. A experiência comprova que estratégias participativas mostram-se mais eficientes, gerando resultados significativos, uma vez que os dados são absorvidos e amadurecidos pelo grupo que atua no processo de mudança das políticas públicas locais.

Tanto os representantes do Poder Público quanto os membros das comunidades locais fornecem e coletam dados sobre a realidade local, como: os recursos existentes, os vazios encontrados e a qualidade dos serviços prestados. Devem, também, participar da seleção das prioridades. O processo participativo propicia à população momentos de reflexão, contribuindo pedagogicamente para o processo de comprometimento ativo. A articulação entre as políticas básicas de educação, saúde, cultura e outras pressupõe ações integradas dos respectivos conselhos e os programas desenvolvidos no município.

### Vamos começar a falar da educação

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem papel relevante em relação à política municipal e à garantia do direito à educação, um dos principais direitos garantidos pela legislação. Compete a ele zelar pelo cumprimento dos dispositivos constantes no ECA (Capítulo IV – do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer) e na LDB (Título III – Do direito à Educação e do Dever de Educar). Suas ações devem ser articuladas às do Conselho Municipal de Educação,

de forma a garantir acesso de todas as crianças ao ensino e a um tratamento digno na escola, respeitando-se as diferenças de classe, gênero, raça e desempenho.

Para tanto, torna-se imprescindível que os conselheiros conheçam a legislação vigente e encontrem estratégias para acompanhar e analisar o desempenho da política municipal de educação. É igualmente importante que tenham acesso aos dados e indicadores educacionais da cidade e que saibam interpretá-los. Portanto, o Conselho deverá conhecer o Plano Municipal de Educação e outros porventura existentes no município, bem como as ações concretas desenvolvidas na cidade para que, dessa forma, possa intervir sobre a realidade educacional local.

Essa nova concepção de gerir a coisa pública é inovadora e desafiadora. As instituições públicas nem sempre estabelecem práticas participativas em suas gestões, que envolvam a sociedade civil nos processos de formulação, acompanhamento e avaliação. É bem verdade que, por outro lado, a sociedade civil brasileira também não tem tradição de participação. Apostar na abertura de espaços de discussão das políticas públicas e das ações concretas destinadas ao atendimento das crianças e adolescentes é investir na construção e na solidificação de uma sociedade mais justa e democrática.

## O Conselho Tutelar

O ECA prevê, ainda, a criação de outro órgão que compõe a política de atendimento às crianças e aos adolescentes, pressupondo a participação da sociedade no equacionamento das questões ligadas a este grupo populacional no município: o Conselho Tutelar que, como define o artigo 131, "é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente". Enquanto os conselhos de direitos atuam nas questões relativas à formulação de políticas voltadas à garantia dos direitos fundamentais, os conselhos tutelares atuam nos casos particulares de descumprimento ou violação dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Cabe ao Executivo municipal garantir recursos para financiar a infraestrutura de funcionamento desses serviços públicos, considerados essenciais para a proteção à infância e à juventude. A criação do Conselho Tutelar depende de lei municipal que regula, também, o processo de escolha dos conselheiros e sua remuneração, sendo que, em cada município, deve haver pelo menos um Conselho Tutelar, formado por cinco membros, com mandato de três anos. É a lei de criação do Conselho Tutelar que define a modalidade de eleição a ser realizada no município, que pode ser:

- direta - universal e facultativa, por meio do voto direto da população; todos os cidadãos podem votar nos candidatos que se apresentarem;
- indireta - por meio da formação de um colégio eleitoral formado por representantes da sociedade civil da cidade; nesse caso, apenas os representantes votam nos candidatos.

A eleição dos conselheiros é feita pela comunidade local, que deve ser informada e mobilizada para garantir legitimidade e transparência ao processo. É realizada sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos e com a fiscalização do Ministério Público.

Espaço importante para garantir o cumprimento dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes na cidade, o Conselho Tutelar é um instrumento nas mãos dos cidadãos nos casos de negligência, opressão, abandono, exploração e discriminação praticados contra crianças e adolescentes. Não é um órgão executivo, nem deve ser confundido com programas de atendimento. Sua atribuição é receber queixas, denúncias e reclamações sobre situações de crianças e adolescentes cujos direitos foram ameaçados ou violados, inclusive sobre a falta de oferta ou a oferta inconsistente de serviços e programas públicos de atendimento; deve tomar providências para que as situações irregulares sejam alteradas e superadas, inclusive com notificações ao Poder Judiciário. Entende-se que um direito está ameaçado quando o indivíduo corre o risco de ser privado de bens materiais e imateriais. A violação do direito existe quando a privação se concretiza. No caso dos direitos infanto-juvenis, podemos exemplificar a violação do direito à integridade física e psíquica quando crianças e adolescentes são abusados ou explorados sexualmente, quando são vítimas de castigos físicos imoderados ou mesmo quando são explorados como mão de obra para trabalhos incompatíveis com sua compleição física, psíquica e condição de aprendiz.

O quadro a seguir apresenta as atribuições do Conselho Tutelar, conforme o artigo 136 do ECA.

#### Quadro 2 – Atribuições do Conselho Tutelar

- Atender às crianças e aos adolescentes cujos direitos constitucionais estejam ameaçados ou violados, aplicando a eles as medidas de proteção previstas pelo ECA.
- Atender e aconselhar os pais ou responsáveis, nos casos de ameaça ou violação de direitos, e aplicar a eles medidas necessárias.
- Requisitar serviços públicos nas áreas de Saúde, Educação, Serviço Social, Previdência, Trabalho e Segurança e acionar a Justiça quando as suas deliberações não forem cumpridas.
- Encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa (por exemplo, deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e ao Ensino Fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos) ou penal (por exemplo, submeter criança ou adolescente a abuso, tortura ou maus-tratos) contra os direitos da criança ou do adolescente.
- Tomar providências para que as medidas de proteção sejam efetivamente cumpridas.
- Expedir notificações nos casos de sua competência.
- Comunicar o juiz da Infância e da Juventude para que requirite certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente, quando necessário.
- Assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.
- Levar ao Ministério Público conhecimento sobre casos que demandem ações judiciais de perda ou suspensão do poder familiar.
- Fiscalizar, em conjunto com o Ministério Público e o Poder Judiciário, as entidades governamentais e não governamentais que executam programas de proteção e socioeducativos para crianças e adolescentes.

Cabe lembrar que os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes podem ser ameaçados ou violados por ação ou omissão do Estado (Poder Público) e, ainda, pela falta ou omissão dos pais ou responsáveis. O Estado viola direitos quando deixa de oferecer ou quando oferece de forma irregular serviços e programas de atendimento aos direitos básicos, incluindo os serviços de assistência social. Todo município deve contar com uma rede de serviços que garanta atendimento e propicie amparo e proteção à infância e à adolescência. Os pais ou responsáveis também são violadores de direitos quando deixam de assistir, cuidar, proteger e educar seus filhos. É dever dos pais garantir que as necessidades básicas de seus filhos sejam efetivadas. Sua ausência também coloca as crianças e os adolescentes em situações de vulnerabilidade.

Em qualquer desses casos, o Conselho Tutelar deve ser acionado por entidades da sociedade civil, por técnicos do Poder Público ou pelos cidadãos, para que tome as providências cabíveis, aplicando as medidas de proteção previstas pelo ECA. Tanto o juiz da Infância e da Juventude quanto o Conselho Tutelar podem aplicar essas medidas e exigir que sejam cumpridas (pelas famílias, por órgãos do Poder Público ou por entidades da sociedade civil), não cabendo a eles sua execução. O Poder Judiciário, o Ministério Público e o Conselho Tutelar são instâncias que compõem o **sistema de garantia de direitos** que têm como objetivo assegurar as condições de exigibilidade dos direitos da criança e do adolescente contidos na Constituição e no ECA. Apesar das especificidades das suas atribuições, devem trabalhar organicamente, estabelecendo relação de complementaridade.

Entre as medidas de proteção previstas, os conselheiros podem convocar os pais ou responsáveis para tomar ciência dos direitos violados e sensibilizá-los a zelar pelo cumprimento de seus deveres. Podem, ainda, encaminhar as crianças e os adolescentes para atendimento em serviços de orientação, apoio e acompanhamento temporários. Caso não existam esses tipos de serviços na cidade, o Conselho Tutelar deve alertar o responsável pela política local, assim como o Conselho dos Direitos, sobre a falta de oferta do serviço no município.

Outra proteção garantida às crianças e aos adolescentes diretamente vinculada à educação escolar é a matrícula e a frequência obrigatória em estabelecimento oficial de Ensino Fundamental. É dever dos pais e responsáveis garantir o acesso de seus filhos a este nível do ensino, bem como controlar sua frequência. Quando os pais ou responsáveis deixam de cumprir com este dever, o Conselho Tutelar deve orientar a família e a escola no sentido de acompanharem o caso e sua regularização. Não é apenas dos pais a responsabilidade de acompanhar a frequência dos alunos; os dirigentes de estabelecimentos de ensino têm o dever de realizar esse procedimento, devendo, ainda, comunicar ao Conselho Tutelar os casos de "maus-tratos envolvendo seus alunos; reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares; e elevados níveis de repetência", conforme previsto no artigo 56 do ECA.

A Constituição Federal prevê que é dever da família, da sociedade e do Estado colocar crianças e adolescentes a salvo de negligências, discriminações, exploração, violência, crueldade e opressão. Diversas formas de violência contra crianças e adolescentes podem ocorrer no interior de suas famílias (violência doméstica) e fora delas (em instituições). As escolas e outras instituições educativas têm papel fundamental na prevenção e na denúncia dos casos de violência física, sexual e psicológica contra crianças e adolescentes. A notificação de um caso de violência

sexual é obrigatória, sendo responsabilidade intransferível do profissional da educação, que pode ser cobrado judicialmente, conforme o artigo 13 do ECA: "Os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais."

Em seu artigo 245, o ECA estabelece multa para o responsável que deixa de comunicar, à autoridade competente, casos dos quais tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra crianças ou adolescentes. Para tanto, é importante considerar o Conselho Tutelar autoridade competente para os encaminhamentos necessários aos casos, de acordo com suas atribuições, entre elas provocar o Poder Judiciário para a resolução de conflitos não solucionados na esfera de sua ação na comunidade.

*Define-se o abuso ou maus-tratos pela existência de um sujeito em condições superiores (idade, força, posição social ou econômica, inteligência, autoridade) que comete um dano físico, psicológico ou sexual, contrariamente à vontade da vítima ou por consentimento obtido a partir de indução ou sedução enganosa (Deslandes, 1994).*

Para conhecer de forma mais aprofundada a questão, apresentamos a seguir uma sinopse das formas de maus-tratos e violências às quais as crianças e os adolescentes podem ser submetidos.

### Quadro 3 – Formas de maus-tratos e violências cometidos contra crianças e adolescentes

Violência física	Agressões com o uso da força física, de forma intencional e não acidental, deixando ou não marcas evidentes.
Violência sexual	Qualquer atividade com uma criança, antes da idade de consentimento legal, que vise à gratificação sexual de um adulto ou de uma criança muito maior. Caracteriza-se por: <ul style="list-style-type: none"> <li>• práticas sexuais que não envolvem contato físico – assédio sexual, abuso sexual verbal, exibicionismo, voyerismo;</li> <li>• abuso sexual com contato físico – atentado violento ao pudor, estupro, sedução;</li> <li>• exploração sexual comercial – caracterizada pela relação sexual de crianças e adolescentes com adultos, mediada por dinheiro ou pela troca de favores.</li> </ul>
Violência psicológica	Rejeição, depreciação, discriminação, desrespeito, cobrança ou punição exagerada; ações que podem causar danos psicológicos ao desenvolvimento das crianças.
Negligência	Omissão do responsável pela criança ou pelo adolescente em prover as necessidades básicas para seu desenvolvimento (ABRAPIA, 1997). O abandono é considerado uma forma extrema de negligência.

Quando o Conselho Tutelar recebe uma comunicação de **maus-tratos**, deve solicitar o estudo do caso aos órgãos de assistência do município, para verificar a situação familiar em que a criança ou o adolescente vive. Em caso de **faltas injustificadas**, deve comunicar o fato à família, alertando-a para o direito de seus filhos à educação e sobre as implicações em relação ao número de faltas e ao baixo desempenho escolar deles. A observação de **elevados índices de repetência escolar** deve levar o Conselho Tutelar a buscar esclarecimentos junto ao dirigente escolar, orientá-lo para o cumprimento de suas obrigações e levar a situação a conhecimento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente da cidade. Em caso de não atendimento às medidas de proteção, caberá ao Conselho Tutelar tomar as providências necessárias na Justiça da Infância e da Juventude, visando ao cumprimento dessas medidas.

O Conselho Tutelar pode, ainda, incluir as famílias em programas de auxílio e requisitar tratamentos médicos, psicológicos ou psiquiátricos, além de atendimento aos dependentes de álcool e drogas. Na ausência desses serviços, no âmbito da cidade, deve notificar as autoridades responsáveis pela política municipal de Saúde. Os conselhos tutelares representam um novo espaço para o estabelecimento de direitos, na esfera municipal, assumindo atribuições anteriormente exercidas pela Justiça da Infância e da Juventude. Diante da amplitude de suas atribuições, entende-se que têm condições de assessorar e orientar o Executivo municipal, devendo estar envolvidos na formulação das políticas públicas para as diversas áreas voltadas à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, previstos no ECA, inclusive na área da educação.

O Conselho Tutelar é fundamental para a política de atendimento às crianças e aos adolescentes de um município, pois trabalha baseado no paradigma de afirmação de direitos, e não com a lógica correcional e repressiva, que antes caracterizavam as políticas voltadas a esse segmento da população e às famílias expostas a situações de pobreza e de vulnerabilidade social. Ele quebra a lógica da criminalização e da desestruturação familiar, voltando o foco da ação pública para a garantia dos direitos sociais.

No entanto, ainda encontramos, no cenário nacional, conselhos tutelares frágeis, com muitas indagações e dúvidas sobre seu papel, sem a infraestrutura necessária ao desempenho do trabalho que deve desenvolver. É preciso apostar e investir nesse novo modelo; os conselheiros precisam ser formados e estar em constante processo de aprimoramento; os conselhos devem constituir espaços formativos e de constante reflexão; devem valorizar a experiência e estabelecer trocas entre seus próprios componentes, com os demais conselhos existentes na municipalidade e com outros conselhos tutelares de outros municípios.

Em resumo, os conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente e os conselhos tutelares são instâncias públicas criadas pelo ECA que atuam diretamente nas municipalidades e devem ser implementadas, valorizadas e apoiadas como estratégias que rompem o ciclo da exclusão social e da violação de direitos vivenciados por crianças e adolescentes brasileiros. Podem ser grandes aliados do gestor educacional no desenvolvimento de ações voltadas a assegurar uma educação de qualidade.

**Quadro 4 – O direito à educação no ECA****Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90)****Capítulo IV – Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer**

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - direito de ser respeitado por seus educadores;
- III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao Ensino Médio;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador;
- VII - atendimento no Ensino Fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no Ensino Fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela frequência à escola.

Art. 55. Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino.

Art. 56. Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de:

- I - maus-tratos envolvendo seus alunos;
- II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;
- III - elevados níveis de repetência.

Art. 57. O poder público estimulará pesquisas, experiências e novas propostas relativas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação, com vistas à inserção de crianças e adolescentes excluídos do Ensino Fundamental obrigatório.

Art. 58. No processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura.

Art. 59. Os municípios, com apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude.

**Quadro 5 – O direito à educação na LDB****Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9394/96)****Título III – Do Direito à Educação e do Dever de Educar**

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

- I - Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao Ensino Médio;
- III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;
- VIII - atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
- IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Art. 5º O acesso ao Ensino Fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

§ 1º Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

- I - recensear a população em idade escolar para o Ensino Fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;
- II - fazer-lhes a chamada pública;
- III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

§ 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

§ 3º Qualquer das partes mencionadas no caput deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

§ 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.

§ 5º Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior.

Art. 6º É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos seis anos de idade, no Ensino Fundamental. (Redação dada pela Lei n. 11.114, de 2005)

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;
- II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;
- III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição

## Referências bibliográficas

- DESLANDES, Suely F. Atenção a crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica. *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, 1994.
- GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Org.). *Município e educação*. São Paulo: Cortez, 1993, p. 224.
- LEBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- LEITE, Maria Ruth S.D.T.; Duarte, Vanda C. Desafio da articulação entre políticas setoriais e interseoriais: o caso da educação. *X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile, 2005.
- MAÇURA, Jurandir Norberto; CURY, Munir; PAULA, Paulo Afonso Garrido. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1991.
- PROGRAMA de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal (Pradem). Os conselhos municipais da área educacional: órgãos formais ou instrumentos de gestão democrática? Salvador: UFBA, 2002. 50 p. (Seminários, 1)
- PERFIL dos Conselhos Municipais de Educação. Brasília: MEC, 2007. p. 92
- ROMÃO, José Eustáquio. *Poder local e educação*. São Paulo: Cortez, 1992. 141 p. (Questões da Nossa Época, 9)
- SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline (Org.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 184.
- SÊDA, Edson. *XYZ do Conselho Tutelar*. São Paulo: Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Condeca), 2000.
- SEMINÁRIO ARTICULAÇÃO ENTRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS, 2002, São Paulo. Anais do Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais. São Paulo: Instituto Pólis; PUC, 2003. p. 71 (Observatório dos Direitos do Cidadão, 12).
- SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS: um caminho para a proteção integral. Recife: CENDHEC, 1999.
- WERLE, Flávia Obino Corrêa. Conselhos municipais de educação: estudo genético-histórico. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.103, p.123-135, mar. 1998.

## Sentido das práticas educativas

José Otávio Proença Soares<sup>1</sup>

Maria Tereza Perez Soares<sup>2</sup>

A educação pública brasileira avançou muito nos últimos 20 anos. Dispomos de diagnósticos detalhados, livros didáticos de boa qualidade, programas de formação de professores e gestores, suporte técnico para os municípios e avaliações de abrangência nacional. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), referência para a estruturação de práticas educativas em cada localidade, preza a autonomia intelectual dos gestores públicos, dos profissionais da área e dos alunos, assumindo a diversidade brasileira como fator a ser valorizado no processo de ensino.

A educação brasileira não sofre de indefinição de metas e diretrizes, o que já é uma grande conquista. O que queremos abordar é como assegurar que as atividades do dia a dia sejam coerentes com essas metas.

A fonte de sentido de toda ação educativa é a aprendizagem dos alunos. Não qualquer aprendizagem, mas a definida como relevante pela sociedade, formalizada pela legislação e pelas instituições educacionais. Mas aprender é uma ação do aluno, não das instituições. Décadas de reflexão pedagógica colocaram em relevo a criança como sujeito da aprendizagem e a importância de o aluno atribuir um significado às atividades escolares que vá além da obediência às determinações do professor. Muitas iniciativas de órgãos públicos e do terceiro setor, voltadas à formação de educadores, têm colocado esse saber a serviço do processo educativo. Trata-se de um **saber sobre** o objeto das ações dos educadores (concepções teóricas) e de um **saber como** executar essas ações (concepções metodológicas).

Nosso tema não é o sujeito da aprendizagem e sim o **sujeito do ensino**. É a atribuição de significado às atividades escolares pelos educadores, de um significado que não se restrinja à obediência às determinações das instituições educacionais. Trata-se do **saber para que** executar as ações, abrangendo não apenas professores, como também todas as pessoas que exercem atribuições educativas.

Pode parecer óbvio que o sentido da ação de ensino é que os alunos aprendam, mas não é óbvio que o sentido de oferecer merenda não se limita a alimentar os alunos. Quando um aluno pode se servir e lhe oferecem prato, talheres, copo de vidro e um local limpo para se sentar com os colegas, a escola mostra que o considera capaz de escolher, de utilizar talheres, de preservar os utensílios, de desfrutar o prazer de comer e conversar. A escola está ensinando respeito, dignidade, responsabilidade, interação, autonomia e higiene.

1. **José Otávio Proença Soares** é consultor em análise de nexos de empreendimentos e implantação de ambientes virtuais para gestão de projetos e processos, dirigindo a Nexoanálise Consultores, e colaborador do Cedac.

2. **Maria Tereza Perez Soares** é diretora executiva do Cedac e coordena projetos de formação de educadores em 36 municípios brasileiros.



## Pais

Os pais têm por obrigação matricular e garantir a frequência dos filhos à escola, mas muitas vezes permitem que os filhos faltem, seja por necessidade ou por não compreenderem o papel da escola na formação deles. Além de assegurar a frequência, é fundamental que os pais manifestem interesse pela vida escolar do filho: o que aprendeu hoje, como foi na prova, se já fez o dever de casa; e participar de reuniões, eventos e conselhos escolares.

A ampliação da participação dos pais nas escolas tem sido recomendada pelo MEC. A visita à casa dos alunos é uma excelente prática, que exige forte empenho da gestão pública. A reunião de pais é um momento excelente para estabelecer uma relação de proximidade entre pais, professores e diretor. Um professor que valoriza o papel dos pais na educação escolar prepara uma reunião organizando a sala com produções dos alunos, servindo suco ou chá. Durante a reunião mostra o que os alunos aprenderam, conta como trabalha, expõe algumas dificuldades, ouve o que os pais têm a dizer. Esse professor está valorizando o conhecimento e o desempenho de seus alunos, contribuindo para que os pais atribuam sentido à vida escolar dos filhos e à sua própria participação na escola.

Há, no entanto, reuniões de pais que se caracterizam por reclamações dos educadores sobre os alunos, sendo comum culpar os pais pelo mau desempenho escolar de seus filhos. Esses educadores não notam que estão desvalorizando os alunos, os pais e seu próprio trabalho, atuando no sentido de afastar os pais da escola.

É no contato com os pais que professores, diretores, supervisores, secretários e prefeitos conhecerão melhor seus alunos e ao mesmo tempo possibilitarão às famílias melhor compreensão sobre o papel da educação e do conhecimento.

## Professores

Para dar aulas com qualidade, o professor precisa conhecer o que será ensinado e as possibilidades de aprendizagem dos alunos, realizar o planejamento da rotina e a gestão da sala de aula. No entanto, muitas vezes alguns desses aspectos são deixados de lado, por falta de conhecimento sobre o que precisa ser realizado, ou porque planejamentos não fazem parte da cultura escolar.

A maioria dos cursos de formação inicial ou formação continuada privilegia conteúdos conceituais, elaborando listas de temas a serem ensinados e propondo formas de abordagem em sala de aula. Assim, a gestão da sala de aula é muitas vezes deixada de lado, por ser considerada simples e intuitiva. Ela é, porém, tão essencial quanto o conteúdo curricular.

Uma sala de aula que não tem carteiras suficientes para todos os alunos, onde o material a ser utilizado não está disponível, o professor da sala vizinha ou funcionários entram a qualquer momento, a lousa só fica limpa passando-se o apagador muitas vezes e se reza por 20 minutos antes do começo da aula, certamente não contribui para a aprendizagem dos alunos. A desorganização da classe e dos materiais, bem como a indefinição do tempo a ser destinado a cada atividade, são problemas sérios a serem enfrentados.

O que os alunos aprendem com isso? Aprendem a ser desorganizados, a considerar que trabalhar não requer planejamento nem organização dos materiais, que o tempo não é um recurso precioso, que não é necessário haver compromisso com prazo. Aprendem que isso é "normal". Numa sala de aula nessas condições, além da redução do tempo para ensino de temas como leitura e cálculo, são ensinados procedimentos e valores incompatíveis com as metas do ensino público brasileiro.

No entanto, um professor que planeja suas aulas, que antecipa as necessidades de material e de organização do espaço, assegura que o tempo e o espaço da aula estejam a serviço da aprendizagem. Mas isso não basta: um bom professor conduz atividades que favorecem a interação, a resolução de problemas, a criação, a busca de informações. Esse professor conhece cada aluno, sabe propor situações desafiadoras, sabe que cada um responderá de acordo com seu repertório, estabelecendo um relacionamento de respeito e exigência. Seus alunos aprenderão, além dos conteúdos curriculares, a valorizar o planejamento, a organização, o respeito ao trabalho.

## Pessoal de serviços gerais

Citamos anteriormente a forma de servir a merenda como uma expressão de respeito ou desrespeito pelos alunos. O mesmo ocorre com o trabalho de vigias, faxineiros e outros assistentes de serviços gerais, que também precisam compreender a dimensão educativa de suas atribuições.

Um banheiro em boas condições de uso expressa cuidado e higiene. O aluno que puxa a descarga está considerando o próximo colega que utilizará o mesmo espaço. Isso é um exercício de alteridade, de respeito ao outro. No entanto, é possível verificar que não há papel higiênico, sabonete e espelho na maioria dos banheiros escolares. Muitas vezes também falta água.

O que os alunos aprendem em aulas sobre doenças infectocontagiosas numa escola onde não há como lavar as mãos nos banheiros? Aprendem a aceitar incoerência entre discurso e ação.

## Diretores

A gestão escolar é responsável por garantir condições aos professores e funcionários para o desempenho de suas funções. Isso não quer dizer que o diretor aja sozinho. Uma gestão atenta à aprendizagem dos alunos dialoga regularmente com funcionários e professores para eleger prioridades, dividir tarefas e definir prazos.

Por exemplo, um diretor que dialoga com o quadro da escola para valorizar a leitura e assegurar um bom uso da biblioteca estará preocupado com a organização do acervo, controle de retiradas, conservação dos livros, horários de funcionamento e regras. Fará o que estiver ao seu alcance para que a biblioteca seja um espaço agradável e iluminado em que alunos, funcionários e pais possam ter acesso aos livros. Outro, porém, "protegerá" os livros enviados pelas secretarias e pelo MEC, mantendo-os fora do alcance dos alunos, ignorando que o desgaste por manuseio deveria ser motivo de orgulho para a escola. Enquanto um administra uma biblioteca, o outro zela por um depósito.

Uma biblioteca não é um lugar onde livros ficam em prateleiras, e sim um lugar onde livros saem de prateleiras. Pode ser um canto com caixotes ou uma sala com poltronas e ar condicionado, mas o que a faz biblioteca é a leitura de seus livros.

## Supervisores

O supervisor ou coordenador pedagógico não é fiscal, nem definidor de atividades para o professor. O supervisor ou coordenador deve ser um profissional capaz de orientar a ação e reflexão dos professores em busca de melhores resultados nas práticas educativas.

O supervisor é o responsável pela formação continuada, um processo regular de encontros com professores para estudo, análise, planejamento e preparação de aulas. Esta função está assegurada legalmente por meio do estabelecimento da Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo<sup>3</sup> (HTPC). No entanto, observa-se que em muitos municípios brasileiros ocorre a incorporação do valor dessas horas ao salário sem que os encontros se realizem. Mais uma vez, o sentido da atividade - a ampliação da aprendizagem dos alunos - é deixado de lado. A ausência de HTPC decorre tanto da não exigência de seu cumprimento pelo Poder Público, quanto da postura de professores que usualmente se justificam alegando o baixo salário.

Como estruturar as atividades escolares se os professores entram e saem das salas sem se encontrarem para projetar e analisar o currículo que se quer? Não se trata somente do registro, do texto escrito sobre o Projeto Político Pedagógico (PPP). O PPP é revelado em todas as práticas escolares e para seu aprimoramento é preciso envolvimento, coerência, responsabilidade e persistência de todos para identificar problemas, definir prioridades, estudar, buscar informações, solicitar ajuda e planejar o caminho a ser trilhado.

## Secretários e técnicos de secretarias

O mérito de uma SME está em, além de buscar e otimizar recursos, formular políticas orientadas à aprendizagem dos alunos, que favoreçam a atuação dos professores em salas de aula, que subsidiem os diretores para uma atuação cada vez mais compartilhada com todos os envolvidos no processo de educação. Cabe à secretaria articular as diferentes instâncias, garantindo coerência na ação e no discurso em busca de um único sentido: a aprendizagem dos alunos. Não há sentido em afirmar que o aluno é irresponsável, quando o professor chega atrasado, não corrige lições de casa, o diretor vai pouco à escola, os pais não participam de reuniões e eventos, e os professores registram todas as faltas a que têm direito por lei. O que os alunos aprendem com isso? Com quem os alunos aprendem a ser responsáveis?

Todos os dirigentes municipais conhecem a obrigatoriedade dos 200 dias letivos e das 800 horas de trabalho junto com os alunos (art. 24 da LDB). Mas há diversos municípios que não os cumprem, que não iniciam as aulas no período previsto, em função de atraso na contratação de professores ou da realização de festas.

O adiamento na contratação de professores para meados de março tem sido justificado por diferentes motivos, como a economia na folha de pagamento, já que os concursados precisam ser pagos ininterruptamente. É frequente a dispensa em dezembro dos professores contratados, para recontração posterior. Isso pode ter algum sentido se analisado do ponto de vista financeiro, mas e do ponto de vista dos alunos, dos professores, dos pais, da equipe escolar?

Os secretários de educação e técnicos também precisam ter a aprendizagem dos alunos como foco principal, para que as ações que desencadeiam tenham razão de ser. Cumprir os 200 dias letivos e/ou as 800 horas de trabalho não é uma mera obrigação legal - é para que as crianças tenham um tempo de aula que possibilite a aprendizagem.

Não basta que secretários, técnicos, diretores, supervisores, professores, pais, assistentes de serviços gerais e demais envolvidos no processo educativo conheçam o sentido de suas atribuições. Para que possam exercê-las adequadamente, é preciso o comprometimento dos prefeitos no estabelecimento de condições de trabalho.

## Ministro e técnicos do MEC

O MEC tem realizado, através de seus programas, ações para a melhoria da qualidade da educação. O ministério ampliou o diagnóstico e divulga dados que possibilitam a cada localidade analisar e buscar meios para transformar passo a passo a realidade local.

Do ponto de vista macroscópico estamos no caminho da melhoria efetiva da educação. Mas, embora haja recursos e consenso quanto às metas prioritárias, precisamos assegurar o sentido das práticas cotidianas dos educadores.

É o caso do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). É essencial que prefeitos, secretários, diretores, professores e supervisores compreendam a relevância e utilizem essa avaliação para ajustar suas ações, assumindo corresponsabilidade pelos índices atingidos.

## Conclusão

Iniciamos este texto dirigindo nosso foco para o sujeito do ensino, para todos os responsáveis pela educação. Apontamos a aprendizagem dos alunos como a fonte de sentido requerida de toda e qualquer ação desse sujeito, em qualquer função que desempenhe no processo - professor, diretor, gestor financeiro, merendeira, vigia, supervisor, entre outras. Procuramos mostrar como a perda dessa noção de sentido, no que diz respeito ao indivíduo, compromete todo o processo, por melhores que sejam as diretrizes e metas. Embora esse entendimento pareça óbvio, infelizmente a prática mostra que está longe de ser.

O desafio a enfrentar é qual acepção de sujeito do ensino teremos: a do latim *subjectus*, posto debaixo, subordinado, submetido, ou de correntes filosóficas que o postulam como sede de ação e desejo, na busca da autonomia.

3. As HTPC são horas de trabalho pedagógico coletivo componentes da jornada de trabalho do professor de escolas de sistemas públicos de ensino, geralmente desenvolvidas por meio de reuniões. Possibilitam a formação continuada *in loco* da equipe escolar e representam espaço privilegiado para a discussão da proposta pedagógica da escola e de assuntos referentes ao ensino e à aprendizagem. No dia 16 de julho de 2008, foi sancionada a Lei n. 11.738/08 (Piso Nacional do Magistério Público) que reforça a importância do trabalho pedagógico extraclasse do professor. Além de estipular o piso salarial, a lei também altera a jornada de trabalho dos professores, ao definir o limite máximo de dois terços da carga horária com os alunos, sendo o restante do tempo dedicado a atividades de planejamento, avaliação e formação continuada.

Sobre o Plano de Carreira, consulte o artigo **A organização da Secretaria Municipal de Educação**, neste mesmo Caderno.

## Siglas utilizadas

<b>AAPCS</b>	Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária
<b>AD</b>	Avaliação Diagnóstica
<b>Anped</b>	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
<b>APM</b>	Associação de Pais e Mestres
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BPC</b>	Benefício de Prestação Continuada
<b>Cacs</b>	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
<b>CAE</b>	Conselho de Alimentação Escolar
<b>Casa (Fundação)</b>	Centro de Atendimento Socioeducativo a Adolescentes (ex-Febem/SP)
<b>CBIA</b>	Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
<b>CDS-UnB</b>	Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília
<b>CE</b>	Conselho de Escola
<b>Cedac</b>	Centro de Educação e Documentação para Ação Comunitária
<b>CEE</b>	Conselho Estadual de Educação
<b>Cendhec</b>	Centro Dom Helder Câmara
<b>Cenpec</b>	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
<b>Cepal</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CMDCA</b>	Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
<b>CME</b>	Conselho Municipal de Educação
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>CNE-CEB</b>	Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica
<b>Condeca</b>	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
<b>Consed</b>	Conselho Nacional de Secretários da Educação
<b>Contag</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
<b>Cras</b>	Centro de Referência de Assistência Social (do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)
<b>Datasus</b>	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Banco de Dados)
<b>ECA</b>	Estatuto da Criança e do Adolescente
<b>Edusp</b>	Editora da Universidade de São Paulo
<b>Egap</b>	Escola de Governo e Administração Pública
<b>EB</b>	Educação Básica
<b>EE</b>	Escola Estadual
<b>EE</b>	Educação Especial
<b>EF</b>	Ensino Fundamental
<b>EI</b>	Educação Infantil
<b>EM</b>	Ensino Médio
<b>EM</b>	Escola Municipal
<b>EJA</b>	Educação de Jovens e Adultos
<b>Emater</b>	Empresa/Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural
<b>Encceja</b>	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
<b>Enade</b>	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Ensino Superior)

<b>Endipe</b>	Encontro de Didática e Prática de Ensino
<b>Enem</b>	Exame Nacional do Ensino Médio
<b>Febem</b>	Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor/SP (atualmente, Fundação Casa)
<b>Feusp</b>	Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
<b>FIS</b>	Fundação Itaú Social
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FPE</b>	Fundo de Participação de Estados
<b>FPM</b>	Fundo de Participação de Municípios
<b>Funabem</b>	Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
<b>Fundeb</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
<b>Fundef</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
<b>Fundescola</b>	Fundo de Fortalecimento da Escola
<b>GPT</b>	Grupo Permanente de Trabalho
<b>HTPC</b>	Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo
<b>Ibam</b>	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICMS</b>	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços
<b>Ideb</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IDI</b>	Índice de Desenvolvimento Infantil
<b>Indes</b>	Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Econômico-Social
<b>Inep</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>Ippur/UFRJ</b>	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro
<b>Ilica</b>	Instituto Interamericano de Cooperação pela Agricultura
<b>INSS</b>	Instituto Nacional do Seguro Social
<b>IPF</b>	Instituto Paulo Freire
<b>IPI</b>	Imposto Sobre Produtos Industrializados
<b>IPI-Exp</b>	Imposto Sobre Produtos Industrializados - Exportação
<b>IPVA</b>	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
<b>Irpaa</b>	Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada
<b>ITBI</b>	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
<b>ITR</b>	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
<b>LLECE</b>	Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>LSE</b>	Levantamento da Situação Escolar

<b>MDE</b>	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>MF</b>	Ministério da Fazenda
<b>MOVA</b>	Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos
<b>MST</b>	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
<b>Neca</b>	Núcleos e Pesquisas sobre Criança e Adolescente
<b>Nepp</b>	Núcleo de Estudos de Políticas Públicas
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>Pape</b>	Projeto de Adequação de Prédios Escolares
<b>PAR</b>	Plano de Ações Articuladas
<b>PBF</b>	Programa Bolsa Família
<b>PCS</b>	Programa Capacitação Solidária
<b>PCN</b>	Parâmetros Curriculares Nacionais
<b>PDDE</b>	Programa Dinheiro Direto na Escola
<b>PDE</b>	Plano de Desenvolvimento da Educação
<b>PDE [Escola]</b>	Plano de Desenvolvimento da Escola
<b>PDLS</b>	Plano de Desenvolvimento Local Sustentável
<b>PDR</b>	Plano de Desenvolvimento Regional
<b>PE</b>	Plano de Educação
<b>PEE</b>	Plano Estadual de Educação
<b>PES</b>	Planejamento Estratégico
<b>Peti</b>	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
<b>PM</b>	Prefeitura Municipal
<b>PME</b>	Plano Municipal de Educação
<b>PME [Escola]</b>	Projeto de Melhoria da Escola
<b>PMFE</b>	Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola
<b>Pnac</b>	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
<b>Pnad</b>	Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar
<b>Pnae</b>	Programa Nacional de Alimentação Escolar
<b>Pnate</b>	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
<b>PNBE</b>	Programa Nacional Biblioteca da Escola
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PNLD</b>	Programa Nacional do Livro Didático
<b>Pnud</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PPP</b>	Projeto Político-Pedagógico
<b>PSB</b>	Piso Salarial (a professores do ensino) Básico
<b>PSE</b>	Programas/Projetos Socioeducativos
<b>Pradem</b>	Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal
<b>Pradime</b>	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
<b>PUC-SP</b>	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
<b>QESE</b>	Quota Estadual do Salário Educação
<b>Resab</b>	Rede de Educação do Semi-Árido Brasileiro

<b>Saeb</b>	Sistema de Avaliação da Educação Básica
<b>SEB-MEC</b>	Secretaria da Educação Básica do Ministério da Educação
<b>Secad-MEC</b>	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação
<b>SEC/BA/IAT</b>	Secretaria de Educação do Governo da Bahia/Instituto Anísio Teixeira
<b>Siafi</b>	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
<b>Sinase</b>	Sistema Nacional Socioeducativo
<b>SME</b>	Secretaria Municipal de Educação
<b>STN/SOF</b>	Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda/Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
<b>UE</b>	Unidade Escolar
<b>UFBA/Faced</b>	Universidade Federal da Bahia/Faculdade de Educação
<b>UFMG</b>	Universidade Federal de Minas Gerais
<b>UnB</b>	Universidade de Brasília
<b>Uncme</b>	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
<b>Undime</b>	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
<b>Unesco</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<b>Unesp</b>	Universidade Estadual Paulista
<b>Uniban</b>	Universidade Bandeirante de São Paulo
<b>Unicamp</b>	Universidade Estadual de Campinas
<b>Unicef</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância
<b>USP</b>	Universidade de São Paulo