



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

SIMONE ESTIGARRIBIA DE LIMA

**A POLÍTICA EDUCACIONAL EM MUNICÍPIOS COM BONS RESULTADOS NO
IDEB – MAPEAMENTO DE CARACTERÍSTICAS**

**DOURADOS
2011**

SIMONE ESTIGARRIBIA DE LIMA

**A POLÍTICA EDUCACIONAL EM MUNICÍPIOS COM BONS RESULTADOS NO
IDEB – MAPEAMENTO DE CARACTERÍSTICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, para a obtenção do título de Mestre em Educação, na área História, Políticas e Gestão da Educação.

Orientação: Prof^ª. Dra. Dirce Nei Teixeira de Freitas.

**DOURADOS
2011**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central - UFGD

370.098171 Lima, Simone Estigarribia.
L732p A política educacional em municípios com bons resultados no Ideb – mapeamento de características / Simone Estigarribia de Lima – Dourados, MS: UFGD, 2011.
149 f.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Dirce Nei Teixeira de Freitas.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados.

1. Educação – Mato Grosso dos Sul. 2. Educação – Ensino fundamental. 3. Políticas educacionais. 4. Desempenho escolar. 5. Ideb. I. Título.

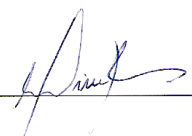
FOLHA DE APROVAÇÃO

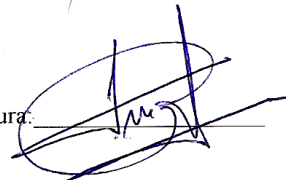
Lima, Simone Estigarribia de
A política educacional em municípios com bom desempenho no Ideb – mapeamento de características

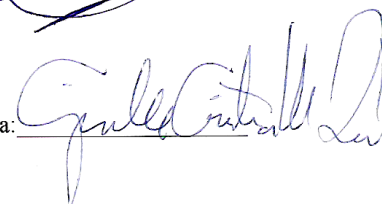
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dra. Dirce Nei Teixeira de Freitas.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Dirce Nei Teixeira de Freitas – Orientadora
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) Assinatura: 

Prof. Dr. Romualdo Portela de Oliveira
Universidade de São Paulo (USP) Assinatura: 

Prof. Dra. Giselle Cristina Martins Real
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) Assinatura: 

*Dedico esse trabalho a minha orientadora amiga Dirce Nei,
A minha mãe Tereza, ao meu marido Márcio,
A minha filha Raysa e às mosqueteiras.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, que iluminou os meus caminhos, deu força e serenidade quando precisei.

A toda sociedade, pelo financiamento da minha educação básica e superior.

A CAPES, pela bolsa concedida nesse Mestrado, possibilitando minha total dedicação aos estudos.

A UFGD, FAED e a Coordenadoria do Programa de Pós-Graduação em Educação, que não mediram esforços para fornecer uma educação de qualidade.

À minha orientadora Dirce Nei Teixeira de Freitas, que sempre foi fonte de estímulo e inspiração, desde a graduação, ajudou na escolha da minha linha de pesquisa e guiou este trabalho de maneira muito sábia e precisa. Mais que o trabalho acadêmico tive orientações para a vida, por isso a chamo carinhosamente de “orientadoríssima”, pois orientadora é pouco para uma pessoa tão grandiosa.

Um agradecimento muito especial, a minha banca de qualificação, Elisângela Scaff e Regina Cestari pelo pronto aceite ao convite e ao professor Romualdo Portela de Oliveira, e a professora Giselle Cristina Martins Real pelos apontamentos e encaminhamentos tão importantes para esse trabalho.

Agradeço ao professor Dr. Carlos Eduardo Caldarelli da Faculdade de Economia da UFGD, pelos esclarecimentos sobre os dados referentes aos gastos com educação.

Meus agradecimentos ao grupo de pesquisa do Observatório da Educação, da pesquisa Bons resultados no Ideb: estudos exploratórios de fatores explicativos. Primeiramente agradeço por ter tido o privilégio de participar dessa pesquisa em rede, tendo contatos com pesquisadores das universidades da USP e da UECE. Segundo, agradeço pelo companheirismo e profissionalismo do grupo dessa pesquisa na UFGD, as professoras pesquisadoras Giselle, Alaíde e Dirce Nei. As mestrandas Nataly, Vanessa, Andréia, Luciene e o mestrando Valter. Aos bolsistas de Iniciação Científica Milena, Carolina, Patrícia, Eliene e Bruno.

Aos meus professores da educação básica, que muito contribuíram para a minha formação e aos queridos professores da graduação e mestrado, que foram sempre luzes e bússolas do conhecimento.

À minha família, que foi sempre fonte de amor incondicional e que renovou minhas energias a cada dia. Principalmente a minha filha Raysa que aceitou ser privada da minha

companhia mesmo quando eu estava em casa e sempre se dedicou aos estudos com gosto, mesmo quando faltou minha ajuda. Agradeço a ela a compreensão, os beijos e as massagens.

Agradeço ao meu companheiro, amigo e grande amor da minha vida Márcio, pelo carinho, compreensão e ajuda imensurável nesses anos de estudo. Não existe prova de amor maior do que ficar com esposa que faça mestrado. Obrigada pelo amor e ombro seguro onde pude me apoiar muitas vezes que precisei.

A minha querida mamãe, que desde sempre me mostrou a importância do estudo. Hoje que sou mãe entendo a grandiosidade do seu gesto ao mandar-me aos seis anos de idade morar com parentes para estudar, pois morávamos no Paraguai e ela queria que eu tivesse uma boa educação. Sou eternamente grata por seu coração generoso e sua valorização da educação.

Aos meus irmãos Fernando e Tânia pelas conversas divertidas. Ao meu cunhado Leandro por me divertir tanto, sendo engraçado, festeiro e muito atencioso. Agradeço aos meus sobrinhos Vinicius, Gustavo e Arthur, que enchem meu coração de alegria. Mesmo não sabendo direito o que a tia faz, entendem que nunca posso ir aos aniversários, só não entendem porque a tia não tem férias.

Agradecimento carinhoso ao seu José, meu vizinho, que por muitas vezes com sua alegria, disposição e palavras confortantes, tornaram meus fins de tarde mais alegres.

Aos meus colegas de mestrado das turmas de 2008, 2009 e 2010. Aos primeiros pela ajuda no ingresso em um universo tão diferente, em especial a companheira Andréia; a segunda (minha turma) pelo companheirismo ajuda e até as controvérsias foram úteis para meu aprendizado, nessa turma agradeço em especial a Cristina e Márcia Maria, companheiras de trabalhos e de boas conversas e a turma de 2010, pela energia que trouxeram renovando a alegria de estar no mestrado que às vezes esqueci em especial Ana Marran, uma figura muito simpática.

As minhas queridas amigas “as mosqueteiras” Nataly, Vanessa, Milene e Cindy, que me acompanham desde a graduação, sendo minhas irmãs acadêmicas. Agradeço imensamente o carinho o compartilhamento de informações o envio de artigos, empréstimos de materiais, conversas confortantes no MSN e os encontros sempre muito divertidos, sem vocês esse trabalho teria sido muito mais difícil.

RESUMO

Esta pesquisa recebeu financiamento da CAPES/INEP no âmbito do Programa “Observatório da Educação” vinculada ao estudo “Bons Resultados no Ideb: estudos exploratórios de fatores explicativos”, realizado pela USP/UFGD/UECE. Buscamos responder a seguinte questão: Quais as características dos municípios, de suas redes escolares e de suas políticas educacionais e que relação poder estar associadas ao desempenho das redes no Ideb? A amostra foi composta redes municipais urbanas com mil ou mais alunos até a quarta série do ensino fundamental, sendo cinco que obtiveram maior Ideb em 2007 e cinco com maior variação nesse índice de 2005 para 2007. Trabalhamos com método misto, utilizando bancos de dados oficiais, entrevistas e documentos. Analisando a literatura educacional e da ciência política, constatamos que os municípios não se abriram para uma governança municipal, como ocorre a nível nacional e internacional; o regime de colaboração não é legalmente instituído, assim muitos municípios abrem mão de sua institucionalização, mas quando se trata de políticas locais percebemos que há uma tentativa desse ente federado criar ações que contemplem suas especificidades. O poder do executivo (prefeitos) nos municípios também ficou evidente aparecendo também o legislativo. Nas características dos municípios percebemos quanto são diversos. O grupo de maior Ideb apresenta condições mais favoráveis do que o de maior variação, que na maioria dos casos são mais pobres. As características das redes escolares municipais vêm melhorando, mas ainda ficam em padrões inadequados na maioria dos municípios. Nas características das políticas, constatamos que é baixo o nível de coordenação das redes, as políticas com características democráticas ficaram com nível mediado e a subsidiaridade ficou um pouco mais evidente.

Palavras chave: política educacional; ensino fundamental; qualidade de ensino

ABSTRACT

This search has analyzed Municipal Educational Policies to the Elementary School with the purpose of checking its main features, the empirical field used was a group of ten sulmatogrossenses school networks that succeeded in the Ideb search in 2007. On its origin and development, it is connected to the search “Good results on the Ideb: exploratory studies of explanatory factors”, realized by USP/UFGD/UECE, funded by CAPES/INEP in the middle of the Program “Educational Observatory”. With a mixed methodology (quantitative-qualitative), the search has made use of official databases, interviews, documents analysis, and it was supported by bibliographic educational studies and Political Science to the context comprehension, in which Educational Policies are build. The information allowed the characterization of the cities and their school networks, as well as their policies to the Elementary School. We have found that there is a relation between the more favorable contexts and higher Ideb results, and between larger variations in this indication and less favorable contexts. The features of the Municipal school networks are improving, but they are still in inadequate standards in most of cities. About the Municipal Educational Policies, we have found that the most expressive feature is the subsidiary one, followed by the democratic one, being low the coordination one, expressing some limits to the Municipal autonomy in the area.

Key Words: Educational Policy, elementary school, teaching quality.

LISTA DE MAPAS, QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Mapa 01 – Mapa do estado de Mato Grosso do Sul, Brasil, 2009	37
Quadro 01 – Iniciativas da União para formação de profissionais da educação básica	29
Quadro 02 – Iniciativas da União para apoio educacional e infraestrutura da educação básica	30
Quadro 03 – iniciativas da União para a inclusão na educação básica	31
Quadro 04 – Equipamentos culturais por município, no conjunto dos que apresentaram os mais elevados Idebs no ensino fundamental 2007 e maiores variações 2005-2007 (1ª até 4ª série)	42
Quadro 05 – Candidatos eleitos para o Executivo dos municípios da amostra, do estado de Mato Grosso do Sul e Brasil (2002, 2004, 2006, 2008)	44
Quadro 06 – Institucionalização das redes escolares municipais do estudo no estado de MS	72
Quadro 07 - Acesso e permanência no Plano Municipal de Educação para o ensino fundamental dos municípios de AM, AT, CG, NA e PB	80
Quadro 08 – Professores e infraestrutura no Plano Municipal de Educação para o ensino fundamental dos municípios de AM, AT, CG, NA e PB	81
Quadro 09 – Financiamento, gestão e planejamento no Plano Municipal de Educação para o ensino fundamental dos municípios de AM, AT, CG, NA e PB	83
Quadro 10 – Comunidade e parcerias no Plano Municipal de Educação para o ensino fundamental dos municípios de AM, AT, CG, NA e PB	84
Quadro 11 – Formas de escolha e requisitos para diretor de escolas nos municípios da amostra	86
Quadro 12 – Política de gestão e as metas dos municípios da amostra	88
Quadro 13 – Formação continuada: licença remunerada e incentivos da secretaria de educação	90
Quadro 14 – Escala indicativa das características da política educacional das redes da amostra do estado de MS	93
Tabela 01 - Ideb das séries iniciais dos municípios da amostra de 2005, 2007 e	03

percentual de variação	
Tabela 02 – Data de emancipação, área, população, PIB per capita e IDH-M, por município	38
Tabela 03 – Composição etária da população residente nos municípios em idade de escolarização básica (0 a 17 anos) - 2007	40
Tabela 04 – Percentual da participação dos setores de atividades a preço de mercado corrente na composição do PIB dos municípios da amostra (2002-2007)	41
Tabela 05 – Equipamentos de educação escolar nos municípios da amostra (2006)	43
Tabela 06 – Desempenho dos municípios no Índice de Responsabilidade (IRFS) – 2002 a 2007	46
Tabela 07 – Percentual de estabelecimentos com ensino fundamental por dependência administrativa, Brasil, estado de Mato Grosso do Sul e municípios da amostra (2006)	48
Tabela 08 – Perfil dos estabelecimentos de ensino fundamental nas redes escolares municipais da amostra (2000-2006)	49
Tabela 09 – Matrícula inicial 1999, 2001, 2005 e 2009 na creche e em pré-escola, por dependência Administrativa	52
Tabela 10 – Matrícula inicial 1999, 2001, 2005 e 2009 nas séries iniciais e finais do ensino fundamental, por dependência administrativa	54
Tabela 11 – Percentual de professores por formação docente no ensino fundamental – rede municipal (2007)	56
Tabela 12 – Receita total dos municípios da amostra de 2005 e 2008. Deflacionada pelo IGP-DI ano-base-2008	59
Tabela 13 – Gasto total com educação dos municípios da amostra de 2005 e 2008. Deflacionada pelo IGP-DI ano-base-2008	60
Tabela 14 - Gastos com Ensino Fundamental em 2005 e 2008 deflacionados pelo IGPD-I e variação percentual do período	62
Tabela 15 – Distorção idade/série e taxas de aprovação do ensino fundamental nas redes escolares municipais da amostra (2004 a 2007)	64
Tabela 16 – Desempenho na Prova Brasil 4ª série (ou 5º ano) do ensino fundamental nas redes escolares municipais da amostra (2005 e 2007)	65
Tabela 17 – Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental por dependência	66

administrativa nos municípios da amostra, média obtida no Ideb pelo estado de Mato Grosso do Sul (MS) e pelo Brasil (2005 e 2007)	
Gráfico 01 – Percentual de urbanização dos municípios da amostra (2000)	39
Gráfico 02 – Distribuição da população segundo declaração de raça e cor nos municípios da amostra, MS e Brasil (2000)	40
Gráfico 03 – Percentual de variação real da receita total e dos gastos com educação de 2005 para 2008	61
Gráfico 04 – Variação dos gastos reais em educação infantil de 2005 para 2008	63
Gráfico 05 – Taxa de aprovação dos municípios da amostra, de Mato Grosso do Sul e do Brasil (2004/2005 e 2005/2007)	64
Gráfico 06 – Variação no desempenho da Prova Brasil (Língua Portuguesa e Matemática) e variação no percentual de aprovação nos anos iniciais do ensino fundamental das redes escolares municipais da amostra (2005 e 2007)	68

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AGEE – Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
AM - Amambai
AT – Aparecida do Taboado
BV – Bela Vista
BO – Bonito
BR - Brasil
CAGED – Cadastro Geral de Emprego e Desemprego
CE – Conselhos Escolares
CEB – Câmara da Educação Básica
CEE – Conselho Estadual de Educação
CEM – Centros de Educação Municipal
CETEB – Centro de Ensino Tecnológico de Brasília
CF – Constituição Federal
CG – Campo Grande
CS – Chapadão do Sul
CMC – Cultura Mundial Comum
CME – Conselho Municipal de Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
CONAE – Conferência Nacional de educação
DIS – Distorção Idade Série
EC – Emenda Constitucional
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EM – Escola Municipal
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação básica
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGP-DI –
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão
IPA-DI – Índice de Preços por Atacado
IPC-DI – Índice de Preços ao Consumidor
INCC-DI – Índice Nacional de Custo da Construção
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LM – Lei Municipal
MEC – Ministério da Educação
MI – Maior Ideb
MS – Mato Grosso do Sul
MV – Maior Variação
NA - Naviraí
NEE – Necessidades Educacionais Especiais
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEI – Organização de Estados ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura
ONG – Organização não Governamental
PAR – Plano de Ações Articuladas
PB - Paranaíba
PDDN – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDEsc – Plano de Desenvolvimento da Escola
PES - Planejamento Estratégico da Secretaria dos estados e municípios
PIB – Produto Interno Bruto
PISA – Programa de Avaliação de Alunos
PCCR – Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais
PFISME - Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação
PMDE – Programa de Manutenção e Desenvolvimento do ensino Fundamental
PME – Plano Municipal de Educação
PNE – Plano Nacional de Educação

PNFCE – Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
PPP – Projeto Político Pedagógico
PR – Paranhos
PRADIME – Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais
SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEB – Secretaria de Educação Básica
SED – Secretaria Estadual de Educação
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEMED – Secretaria Municipal de Educação
SGO – São Gabriel do Oeste
SIED - Sistema Integrado de Informação Educacional
SME – Sistema Municipal de Educação
SNE – Sistema Nacional de Educação
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO I	
A política pública para o ensino fundamental: enfoque contextual.....	07
1. Governança internacional: implicações para a educação.....	09
2. Peculiaridades do Estado brasileiro – implicações para a educação.....	13
2.1. Bases políticas do federalismo brasileiro.....	15
2.2. Colaboração federativa: regime para a educação.....	17
3. Políticas para o ensino fundamental no Brasil.....	21
3.1. O Plano Nacional de Educação de 2001.....	23
3.2. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).....	24
3.3. Conae, Sistema Nacional de Educação e PNE 2001.....	33
CAPÍTULO II	
Caracterização do campo de pesquisa: contexto e cenário educacional.....	35
1. Caracterização dos municípios.....	36
1.1. Localização geográfica.....	37
1.2. Características.....	37
2. Caracterização das redes escolares.....	47
2.1. Dimensão das redes e perfil dos estabelecimentos.....	47
2.2. Condição de atendimento — a formação inicial dos docentes.....	56
2.3. Gastos com educação municipal.....	58
2.4. Desempenho das redes escolares municipais.....	63
3. O cenário educacional em síntese.....	69
CAPÍTULO III	
Políticas municipais para o ensino fundamental: desafios e características.....	71
1. Organização e institucionalização da educação municipal.....	72
2. Os desafios educacionais.....	75

2.1. Desafios contemplados no PAR.....	77
2.2. Desafios contemplados no planejamento municipal.....	79
2.3. A política de gestão escolar.....	85
2.4. A política de formação de profissionais.....	89
2.5. A política de melhoria do desempenho escolar.....	91
3. Características das políticas municipais.....	92
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 97
 REFERÊNCIAS.....	 102
 ANEXO A – Roteiro semi-estruturado de entrevista para gestores da secretaria municipal de educação dos municípios com maiores Idebs e gestores das escolas de maior variação no Ideb.....	 113
 APÊNDICE A – Tabela - Data de emancipação, localização, área, população, PIB <i>per capita</i> e IDH-M, por município, no conjunto dos que apresentaram os mais elevados Idebs no ensino fundamental 2007 e maiores variações 2005-2007 (1ª até 4ª série) maiores variações 2005-2007 (1ª até 4ª série).....	 127
 APÊNDICE B – Tabela - percentual da população residente de acordo com declaração de raça, cor e deficiência em 2000.....	 128
 APÊNDICE C – Tabela - População residente de acordo com a localidade 2007 e densidade demográfica.....	 129
 APÊNDICE D – Quadro - Síntese dos Indicadores do PAR e critérios de pontuação dos municípios da amostra.....	 130
 APÊNDICE E – Gastos totais com educação, por etapa da educação básica expressos em valor corrente (sem indexação).....	 148

INTRODUÇÃO

Diversas iniciativas de política educacional no Brasil apontam para a crescente importância do monitoramento da qualidade da educação básica, em especial do ensino fundamental cujo acesso, praticamente universalizado, não tem correspondência em termos de conclusão e níveis satisfatórios de aprendizado. Propostas governamentais buscam alcançar resultados mais positivos. Em especial, o governo federal tem ampliado as suas iniciativas para a educação básica com foco na melhoria da qualidade do ensino.

A ênfase na qualidade é encontrada também na literatura que analisa políticas públicas educacionais no país. Esta aponta a necessidade de se ir além da universalização (caso do ensino fundamental) ou de ampliação do acesso, (educação infantil e ensino médio) assegurando permanência escolar, ensino democrático e de qualidade para todos.

Assim, cabem investigações com vistas a saber se as políticas educacionais implementadas avançam nesse sentido, especialmente nos municípios, uma vez que a Constituição Federal de 1998 (CF/88) os reconheceu como entes federados com relativa autonomia, a Emenda Constitucional n. 14/1996 e a Lei n. 9.394/1996 atribuíram-lhes a incumbência de prestação prioritária desse ensino.

Uma vez que o município tem importante tarefa na efetivação do direito a uma educação escolar de qualidade, se torna necessário conhecer as suas iniciativas e como elas se relacionam com vistas a tal objetivo, embora a tarefa seja dificultada pelo grande número de municípios existentes. A realidade e as intervenções sobre ela sendo diversas, históricas, dinâmicas, construídas/reconstruídas recolocam recorrentemente esse desafio à pesquisa da área.

Na produção educacional brasileira, principalmente nas duas últimas décadas, são diversos os temas associados à efetivação do direito à educação escolar de qualidade, destacando-se os relativos à formação docente, gestão, financiamento, avaliação, currículo e ensino.

Somando com as diversas iniciativas este trabalho, vinculado à pesquisa denominada “Bons resultados do Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos”, se aterá à busca de resposta para a seguinte indagação: Quais são as principais características de contexto dos municípios, das suas redes escolares e das suas políticas educacionais e que podem indicar no tocante ao desempenho das redes no Ideb?

A delimitação temática, temporal e metodológica desta investigação se deu no propósito de contribuir para o alcance de objetivos da pesquisa mencionada no parágrafo anterior.

A referida pesquisa agrega núcleos de três universidades brasileiras: Universidade de São Paulo – USP por meio da Faculdade de Educação (FEUSP), Universidade Estadual do Ceará - UECE e da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, por meio de sua Faculdade de Educação (FAED)¹. O seu objetivo é identificar iniciativas de políticas educacionais de municípios dos estados de São Paulo, Ceará e Mato Grosso do Sul, as quais possam ser atribuídas contribuições para alterar positivamente o Ideb de 2005 para 2007. Essa pesquisa é financiada pela CAPES/INEP, atendendo a propósitos do Programa Observatório da Educação. O financiamento oferece bolsas a pós-graduandos cuja dissertação se vincula à referida pesquisa. Este é um desses trabalhos.

A nossa contribuição específica diz respeito ao objetivo de mapear as características dos municípios, das redes escolares municipais e de suas políticas educacionais na referida amostra, buscando analisar possíveis relações e contribuições para esse resultado.

Iniciada em 2009 a pesquisa “Bons resultados do Ideb” trabalha com uma amostra composta por dez redes escolares municipais em cada estado (SP, MS, CE). Cinco delas com os mais elevados Idebs no ano 2007 e cinco com as maiores variações positivas de 2005 para 2007 especificamente no ensino fundamental (4ª série/5º ano). As redes selecionadas atendem pelo menos mil alunos matriculados nos anos iniciais desse ensino.

Neste trabalho, a amostra de redes escolares municipais observadas corresponde à amostra sul-mato-grossense daquela pesquisa e está assim composta:

- Campo Grande (CG), São Gabriel do Oeste (SGO), Aparecida do Taboado (AT), Chapadão do Sul (CS) e Naviraí (NA) que apresentaram os mais elevados Idebs em 2007;
- Bonito (BO), Paranhos (PR), Amambai (AM), Paranaíba (PB) e Bela Vista (BV) que obtiveram as maiores variações positivas no Ideb de 2005 para 2007.

A tabela 01 mostra o Ideb de 2005 e 2007 de cada município bem como o percentual de sua variação.

¹ Coordenação geral de Romualdo Portela de Oliveira, coordenação USP, Dra. Sandra Zákia Lian Sousa, coordenação UFGD, Dra. Dirce Nei Teixeira de Freitas e coordenação UECE, Dra. Sofia Lerche Vieira.

Tabela 01 – Ideb das séries iniciais dos municípios da amostra de 2005, 2007 e percentual de variação

Municípios	2005	2007	% variação
AT	3,8	4,4	15,79
CG	4,2	5,1	21,43
CS	3,9	4,4	12,82
SGO	4,3	4,9	13,95
NA	3,9	4,4	12,82
AM	2,9	3,9	34,48
BV	2,7	3,5	29,63
BO	2,3	3,9	69,57
PB	3,6	4,4	22,22
PR	3,2	4,3	34,38

Fonte: INEP

O município de PB embora tivesse o Ideb de 2007 entre os mais elevados, não figurou no grupo de maior Ideb. Como houve empate, quatro municípios com o mesmo Índice, PB ficou no grupo de maior variação, por ser um dos que apresentou maior percentual de variação dos dez municípios da amostra. Esse procedimento foi definido no projeto de pesquisa Bons resultados no Ideb.

Mesmo com as reconhecidas limitações, o Ideb se constitui na atualidade de um importante instrumento de monitoramento da qualidade à educação brasileira, razão suficiente para ser objeto de pesquisas.

Nesta pesquisa, utilizamos metodologia mista, ou seja, trabalhamos com dados quantitativos e qualitativos, uma vez que entendemos, com base em Creswell (2007), que o diálogo entre dados de natureza distinta não só é possível, mas se mostra promissor para a compreensão da realidade. Temos como proposta na análise atentar para princípios do método dialético (FERREIRA, 1998; GAMBOA, 2007), principalmente no tocante a não-dissociação entre quantidade e qualidade.

Nos últimos tempos, observa-se uma retomada dos dados quantitativos nas pesquisas sobre qualidade em educação, mas os seus limites explicativos são amplamente reconhecidos, requerendo a contribuição do enfoque qualitativo.

Conforme explica Flick (2004, p. 28), a pesquisa qualitativa “[...] é orientada para a análise de casos concretos em sua particularidade temporal e local, partindo das expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais”. Com essa orientação, o caso concreto a se analisar será o conjunto de características das políticas educacionais dos dez municípios de Mato Grosso do Sul, mencionados.

Os dados de campo foram obtidos por meio das fontes documentais, estatísticas e de informantes, com base em critérios de pertinência, atualidade, oficialidade e autoridade.

Os dados secundários, econômicos, demográficos e políticos foram obtidos em bancos de dados tais como: SIDRA do IBGE; IPEADATA; Ministério das cidades; Tesouro Nacional; e Tribunal Eleitoral. Os dados educacionais também foram obtidos junto a Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul. A busca de muitos desses dados, foi facilitada pelo trabalho de compilação, coordenado por Ocimar Alavarse (FEUSP) integrante da equipe que executa a pesquisa “Bons resultados do Ideb...” no estado de São Paulo.

Utilizamos também, entrevistas semi-estruturadas realizadas com dirigentes das Secretarias Municipais de Educação (SEMEDs), diretores de escola e coordenadores pedagógicos. Essa técnica, nas palavras de Triviños (1987, p. 146), “[...] parte de certos questionamentos básicos, apoiando em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e em seguida oferecem amplo campo de investigação [...]”.

Os roteiros das entrevistas foram elaborados pelos componentes da pesquisa executada pela USP, UFGD e UECE. No estado de MS, as entrevistas foram realizadas por pesquisadores e mestrandos (bolsistas e voluntários) componentes da pesquisa “Bons resultados do Ideb”. Participamos dessa atividade em quatro municípios e acompanhamos os registros dos demais nas entrevistas e documentos. As transcrições foram feitas por seis bolsistas de iniciação científica, sendo que delas participamos fazendo a co-orientação.

As informações obtidas por meio das entrevistas foram submetidas à análise de conteúdo que, segundo Bauer (2002, p. 191), é “[...] uma técnica para produzir inferências de um texto focal para seu contexto social de maneira objetivada”. Como esclarece Richardson (1999, p.223) “[...] a análise de conteúdo é um conjunto de instrumentos metodológicos cada dia mais aperfeiçoados que se aplicam a discursos diversos”. É a tentativa de ver além do aparente. Franco (2005, p. 20) afirma que “[...] a análise de conteúdo é um procedimento de pesquisa que se situa em um delineamento mais amplo da teoria da comunicação e tem como ponto de partida a mensagem”. O objetivo dessa análise, segundo Chizzotti (2006, p. 98),

“[...] é compreender criticamente o sentido das comunicações, seus conteúdos manifestos ou latentes, as significações explícitas ou ocultas.”

Os dados coletados em documentos oficiais — Lei Orgânica Municipal (LOM), Plano Municipal de Educação (PME), Plano de Ações Articuladas (PAR), Lei de Instituição do Sistema Educacional (LSE), Plano de carreira dos servidores municipais (PCCR) — foram submetidos à análise documental que, segundo Cellard (2008), é

[...] um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência – a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador – do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida.

Nas análises das políticas educacionais no âmbito municipal, buscamos verificar a presença ou ausência, das seguintes características: subsidiaridade, coordenação e democratização.

Essas características foram escolhidas com base em três critérios: (a) serem traços da política educacional fundamentais para o melhoramento da educação municipal; (b) serem exaustivas, ou seja, permitirem que todas as redes da amostra tivessem a sua política educacional caracterizada; e (c) serem coerentes com a natureza pública da educação.

A política educacional foi considerada subsidiária quando se mostrou centrada na tarefa de fornecer apoio, ajuda, colaboração e socorro às suas unidades escolares, sem uma proposta de médio ou longo prazo estabelecida. A política teria característica coordenadora quando evidenciou centralidade da assunção do papel de estruturar, ordenar, organizar a ação educacional da rede. Foi considerada democratizante/transparente a política educacional centrada na gestão democrática da rede e escolas e cujo caráter público se resguarda por medidas de transparência.

No desenvolvimento deste trabalho, o aporte teórico-analítico foi buscado no campo das Ciências Política em trabalhos que permitem uma aproximação ao objeto de estudo com enfoque que consideram elementos do contexto mais geral para compreender os contextos mais específicos. Para considerar aspectos políticos contemporâneos que condicionam a ação do Estado, recorreremos a Held e McGrew (2001), Jessop (1998). Para a compreensão das especificidades do Estado brasileiro buscamos Sallum Junior (2003), Abrucio e Costa (1998), Abrucio (2010). Esses autores nos auxiliaram principalmente com conceitos e noções como: federalismo, governo, relações governamentais, descentralização e centralização. Para

elucidações de conceitos usamos ferramentas analíticas de políticas públicas baseado em Palumbo (1994) e Frey (2000).

O texto está organizado em três capítulos seguidos de referências, anexos e apêndices. No primeiro capítulo, apresentamos resultados dos estudos bibliográficos e documentais de aproximação ao objeto de estudo pela observação de contexto, focando diversos aspectos. Iniciamos com considerações a respeito do ensino fundamental no Brasil e dos condicionantes políticos das relações internacionais e nacionais, em seguida tratamos da política delineada para o ensino fundamental pelo governo brasileiro, apontando seus elos com lineamentos na esfera da governança educacional.

No segundo capítulo, mapeamos o cenário municipal e apresentamos as características das redes escolares. Os fatores de contextos que privilegiamos foram: localização geográfica, área territorial, emancipação política, grau de urbanização, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), renda, riqueza do município, característica da população equipamentos culturais e infraestrutura. Na caracterização das redes consideramos os seguintes fatores: gastos com educação, dimensão da rede, perfil das matrículas e do desempenho nas avaliações em larga escala e no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

No terceiro capítulo analisamos as políticas educacionais implementadas nos anos 2000 pelas redes escolares municipais dos dez municípios da amostra e apontamos as suas características.

Nas considerações finais resumimos brevemente percurso do trabalho, apontando pontos positivos que nos ajudaram a responder ao problema de pesquisa.

Os anexos e apêndices têm como propósito subsidiar a leitura dos dados apresentados no decorrer desse texto.

CAPÍTULO I

A POLÍTICA PÚBLICA PARA O ENSINO FUNDAMENTAL: ENFOQUE CONTEXTUAL

Este capítulo apresenta resultados de estudos bibliográficos e de análise documental realizados no processo de aproximação ao objeto de pesquisa, qual seja: a política para o ensino fundamental de dez redes escolares sul-mato-grossenses com bons resultados no Ideb 2007.

Consideramos, porém, imprescindível iniciar com uma visão de contexto, para avançar na compreensão do que se configura no âmbito municipal. Sem condições para uma abordagem ampla, optamos por privilegiar alguns aspectos. Primeiro condicionantes políticos das relações entre distintos âmbitos – local, nacional, internacional. Mesmo nesse caso, limitações enfrentadas na realização desse estudo nos levaram a privilegiar questões que nos pareceram relevantes para o propósito deste trabalho, quais sejam: a governança internacional e as peculiaridades do estado brasileiro. Ambas são abordadas no intuito de apontar suas implicações para a educação. Segundo, trato da política delineada para o ensino fundamental pelo governo brasileiro, apontando seus elos com lineamentos na esfera da governança educacional. Antes, porém, cabe tecer breves considerações a respeito do ensino fundamental no Brasil.

Autores brasileiros que analisam a institucionalidade da educação no país — entre outros Oliveira (1999) e Horta (1998) — apontam grandes avanços, destacando a sua inscrição na Constituição Federal de 1988 como um dos direitos sociais, compondo um conjunto de medidas de proteção à criança e ao adolescente. Desde então, a educação passou a ser garantida no país como dever do Estado, da sociedade e da família e direito do cidadão.

Não menosprezando tais avanços, cumpre lembrar que o estatuto do direito público subjetivo foi reservado, no texto constitucional de 1988, apenas ao ensino fundamental e, a rigor, à população de 07 a 14 anos. Mas, essa situação foi alterada em 2009 com a determinação da obrigatoriedade educacional para a população de 04 a 17 anos de idade, por meio da Emenda Constitucional n. 59, cuja consecução apenas começa a ser discutida.

A importância do estatuto do direito público subjetivo, conforme explica Horta (1998, p.9) está no fato de que ele consiste num “[...] poder de ação que a pessoa possui de proteger ou defender um bem considerado inalienável e ao mesmo tempo legalmente reconhecido”. Trata-se de um direito para o qual existem mecanismos de controle e defesa assegurados legalmente (OLIVEIRA, 1999), permitindo que, em caso de sonegação, seja ele exigido de imediato e individualmente ao Poder Público (DUARTE, 2004).

Dessa forma, o atendimento ao ensino fundamental se tornou prioritário no Brasil. Com o acesso quase universalizado (OLIVEIRA, 2007), o país o estendeu à população de seis anos de idade (leis n. 11.114/2005, n. 11.274/2006b, Emenda Constitucional n. 53/2006a). Porém, a universalização de sua conclusão está longe de ser alcançada.

A especial atenção dada ao ensino fundamental no país evidencia ser essa etapa nuclear na concepção de educação básica adotada na legislação e política educacional brasileira, assim também a questão da sua qualidade.

Autores brasileiros (OLIVEIRA, 1999; HORTA, 1998; ARROYO, 2000; SPOZATI, 2000; OLIVEIRA E ARAÚJO, 2005; CURY, 2005), analisando os avanços conseguidos pelo país, enfatizam que não basta garantir o acesso, sendo preciso assegurar a permanência do aluno na escola, zelar pela sua progressão regular com ganhos em aprendizado e desenvolvimento em patamares correspondentes aos objetivos dessa etapa da educação básica. Para isso, consideram necessário que o ensino seja democrático e de qualidade.

Além de enfrentar o problema das desigualdades e dos mecanismos de exclusão escolar, a qualidade de ensino é um grande desafio. Porém, nem há consenso a respeito do que seja qualidade e nem possibilidade de fixá-la nos limites territoriais do país. Imperativos supranacionais fazem com que, cada vez mais, o problema da qualidade em educação seja objeto de governança internacional. Assim, julgamos pertinente iniciar abordando de forma breve essa questão.

1. Governança internacional: implicações para a educação

Tratar da educação escolar em municípios brasileiros não nos dispensa de levar em consideração que ela tem sido crescentemente institucionalizada como um direito no âmbito de uma crescente governança internacional impulsionada pelas aceleradas transformações das sociedades nas últimas décadas (JESSOP, 1998). Fenômeno este cuja explicação não é única, embora ganhe realce a designada pelo termo globalização.

Mesmo essa explicação não é tranquila, como apontam Held e McGraw (2001). No debate, destacam dois grupos, aos quais denominam céticos e globalistas, com entendimentos distintos sobre globalização, poder, Estado, soberania, território e Estado-Nação.

Para os globalistas, a globalização consiste no conjunto de processos que atuam através de todos os campos primários do poder social. Mediante análise sócio-histórica estimulam a percepção de que a globalização é um processo indeterminado e caracterizado pelo poder em declínio, pela soberania como um exercício compartilhado de poder, pela reconfiguração das fronteiras territoriais e pela transformação do Estado numa arena fragmentada.

No entendimento dos céticos, o Estado nacional, com fronteiras fixas, ainda tem predominância e não há um enfraquecimento do Estado. A globalização nada mais é do que uma ideologia conveniente. Acreditam que o conceito mais válido para descrever os fenômenos atuais seja o de internacionalização ou mundialização.

Jessop (2002) afirma que a “globalização” é um fenômeno que rende muitos debates na atualidade, tanto em relação ao seu significado quanto em sua perspectiva de análise, chegando a ser considerado como um conceito caótico. Ele explica as transformações da sociedade atual numa perspectiva de internacionalização sem, contudo, ater-se a determinantes econômicos. Interessa-nos particularmente como o autor explica as transformações políticas, entre elas as relativas ao Estado e governo.

Discutindo o esquema poulantziano de Estado, baseando-se empiricamente em países de capitalismo avançado da Europa, Jessop (1998) sugere que a relação entre a internacionalização e o Estado-nacional teve mudanças significativas desde as análises daquele autor. Considera que três aspectos decisivos levaram à redefinição das funções do Estado-nacional: 1) a desnacionalização da condição estatal, materializada na realocação das funções particulares tecnoeconômicas, estritamente políticas e ideológicas do Estado nacional em outros níveis de organização estatal; 2) deslocamento de governo para governança, manifesta pelo compartilhamento ou deslocamento das funções do Estado nacional para

outros atores políticos, arranjos institucionais ou regimes; 3) o contexto internacional da ação estatal doméstica adquiriu um significado maior para os aparelhos nacional, regional e local.

Em face dessas três tendências, Jessop conclui que as funções do Estado nacional não são mais as mesmas do Estado keynesiano, também o contexto em que ele opera foi transformado. Mas, o Estado nacional continua a ser necessário, conservando a responsabilidade pela supervisão nesse novo arranjo. Nesse sentido, a governança não exigiu a perda de poder do governo e se dá no sentido de aumentar a capacidade do Estado de assegurar os seus objetivos.

Porém, Jessop (1998, p.36) alerta que aquelas tendências estão ligadas a contratendências em que “Tais efeitos certamente se produzem na medida em que as formas e funções pregressas do Estado se conservam e/ou se dissolvem no processo de transformação do Estado”.

O autor considera que na contracorrente da governança encontra-se a metagovernança, onde há a ampliação da governança e extensão de sua operação à sombra do governo. Essa ampliação das redes paralelas é orquestrada pelos dirigentes do estado em conjunto com o partido dominante com a função de engessar e controlar o aparelho do Estado. Assim, o governo está cada vez mais se envolvendo na organização das parcerias e proporcionando regras fundamentais para a governança.

Na contratendência da internacionalização dos regimes de formulação de políticas, segundo Jessop (1998, p. 38-39), encontra-se a “Luta para moldar o desenvolvimento de regimes internacionais de formulação de políticas no interesse de suas burguesias”, o que, para ele, funciona como um contrapeso e também reforço a internacionalização. O autor enfatiza ainda que à interiorização está evidente nos níveis local, regional suprafronteira e interregional e não se encontra confinada no Estado nacional. Nesse sentido é preciso considerar que “A relativização da escala torna tal ‘interiorização’ significativa em todos os níveis da organização econômica e política”, necessitando considerações frente a essa complexa articulação espacial global/local.

Diante dessas tendências e contratendências, há exigência ao Estado-nacional de participar de questões que são definidas internacionalmente. Temas como ecologia, economia, tecnologia etc. precisam ser discutidas a luz de uma reestruturação supranacional. Podemos ver isso no que diz respeito à educação, que passou a ser matéria do Direito Internacional.

Como ressalta Monteiro (2003), a educação está inscrita em documentos internacionais que configuram o Direito Internacional da educação. Conforme o autor (p.767-

768), esse Direito é hoje composto por uma centena de instrumentos jurídicos cujas principais disposições são: “Artigo 26 da Declaração universal dos direitos do homem (1948); Artigos 13 e 14 do Pacto internacional sobre os direitos económicos, sociais e culturais (1966); Artigos 28 e 29 da Convenção sobre os direitos da criança (1989)”.

Os próprios regimes de cooperação internacional trazem crescentes implicações para a educação, de sorte que ela se tornou cada vez mais objeto de inúmeras conferências, acordos, pactos, convênios, pautas de planejamento, recomendações e outros.

Grandes conferências estabelecem metas a serem cumpridas por países distintos. Exemplo disso foi à conferência organizada pela UNESCO em Jomtien (Tailândia) em 1990, denominada “Educação para Todos”. Dentre as metas fixadas para dez anos estavam as de universalizar a educação básica e reduzir pela metade o analfabetismo no mundo.

Ao cabo dos dez anos o Fórum de Dakar faz um balanço do alcance das metas fixadas em Jomtien, mediante apresentação de relatório de cada país signatário do acordo firmado em 1990. O Documento síntese enfatiza que os resultados são complexos e que o importante foi à relevância que a educação básica passou a ter, havendo sucessos e também fracassos. O que o documento não diz é que esses resultados estão estreitamente relacionados com as condições internas de desenvolvimento de cada país (Schwartzman, 2005).

A partir da Conferência de Dakar, a Assembléia Geral das Nações Unidas, incorporou as novas metas ali fixadas em uma resolução que ficou conhecida como as sete Metas do Milênio, a saber: erradicar a pobreza extrema, universalizar a educação básica, promover a igualdade de homens e mulheres, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde das mães, combater a AIDS e outras doenças, e garantir a sustentabilidade ambiental. Estabeleceu o ano de 2015 para o alcance de tais metas.

O acima exposto ilustra a afirmação de que hoje a educação transcende o território nacional, sendo diversos os enfoques explicativos desse fenômeno.

Para Lenhart (1998), pelo processo de globalização a educação está ancorada na sociedade mundial, havendo assim, sistemas e subsistemas. Mantendo uma relação funcional/estruturalista, seguindo ao modelo de Parson, a educação não é pensada independente de outros sistemas, pois (p. 28-29) “há alguns indicadores de que a educação atingiu o nível do sistema mundial”.

No intuito de dar sustentação a essa afirmação, Lenhart menciona pesquisas que apontam haver uma forte institucionalização da educação em nível mundial. Outro indicador mencionado pelo autor é a existência de um currículo válido mundialmente. Lembra-nos que

a comunidade de pesquisadores de Mayer, Kamens, Benavot, verificou que os “[...] conteúdos das escolas primárias são relativamente uniformes, o que possibilita a procura dos fundamentos responsáveis pelo currículo mundial”. Dois outros indicadores são ainda apontados por Lenhart: a semântica educacional como teoria educacional, exemplificada pela ampla adoção dos quatro pilares da educação apontados pela comissão Delors/UNESCO, e o monitoramento da educação em nível mundial, que seguiu crescente desde a “Conferência Mundial para Todos”, gerando relatórios bianuais elaborados pela UNESCO.

Por sua vez, Ball (2001, p.112) afirma que o referido fenômeno “[...] aponta para uma ‘convergência de paradigma’— a invocação de políticas com uma base de princípios e tecnologias comuns, mecanismos operacionais idênticos e efeitos de primeira e segunda ordem semelhantes”. Admite que haja pequenas modificações, mas com bases comuns. A análise do autor se pauta no contexto Europeu, cabendo, portanto, ainda saber se tal convergência de paradigma acontece e em que escala nos países menos desenvolvidos.

Dale (2004), analisando a relação entre “globalização” e educação, contrasta duas abordagens, a saber: a “Cultura Mundial Comum” (CMC), que procura demonstrar a existência de uma hipotética cultura mundial; e a “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação” (AGEE), elaborada pelo próprio autor, com a qual tenta argumentar que uma nova forma de força supranacional afeta os sistemas educativos nacionais. Não que uma abordagem nada tenha a oferecer a outra, mas elas se diferem em seu construto teórico sobre os efeitos da “globalização” na educação. A CMC faz uma análise pelo viés neo-intitucionalista histórico enquanto a AGEE analisa pelo viés marxista.

As explicações acima reportadas, embora de forma um tanto ligeira, ilustram o dissenso nos esforços de interpretar o fenômeno educação no contexto das transformações sociais antes referidas. Todavia, nos importa o fato de ser comum o entendimento de que a educação não mais se configura exclusivamente em nível do Estado nacional e que é vista como influenciada e influente em tais transformações.

Em face disso, ponderamos não ser congruente considerar o nosso objeto de investigação como se estive isento de tais influências ou meramente refletindo-as na escala local.

Por isso mesmo, nas próximas seções nos dedicamos a entender melhor como os fenômenos aqui mencionados se configuram no Brasil a começar pelo seu Estado.

2. Peculiaridades do Estado brasileiro – implicações para a educação

O Estado brasileiro configura-se na dialética das relações entre as escalas subnacional, nacional e internacional. Na impossibilidade de abordar de forma abrangente essa questão, nos ativemos a aspectos considerados decisivos por autores que dela tratam, principalmente no campo da ciência política brasileira.

Partimos da observação de que o Estado brasileiro, mesmo impactado pelas transformações sociais em curso, continua a ser o guia das políticas educacionais implementadas no país, sendo responsável por prover, executar e regular o ensino fundamental em todo o seu território. Por isso mesmo, decidimos compreender ao menos algumas das suas peculiaridades, iniciando pela sua organização federativa e decorrências.

Conforme argumenta Abrucio (2005; 2010), tal organização não é simplesmente uma escolha, mas é, em grande medida, guiada pela heterogeneidade (linguísticas, territoriais, étnicas, econômicas, culturais, políticas). Esta requer instituições que apregoem o discurso e práticas da unidade na diversidade. Assim é que a desigualdade regional e a diversidade na formação das elites locais têm justificado o federalismo brasileiro, sendo muito difícil hoje estruturarmos nossas bases nacionais sem a federação (ABRUCIO, 2001).

O federalismo é, para Abrucio (2010), a principal forma de se lidar com processos de heterogeneidade. Ele entende que, ao lado das especificidades originadas das diferentes trajetórias históricas e heterogeneidades dos países, quatro elementos são essenciais nessa forma de organização estatal.

O primeiro é a compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes, o que supõe a existência de pelo menos dois níveis de governo autônomos e a necessidade de cooperação intragovernamental e de ações voltadas à integração nacional. Em segundo lugar, é preciso garantir os direitos federativos por intermédio da Constituição e de sua interpretação [...], além de ter como objetivo a garantia da diversidade sociocultural e/ou da redução das assimetrias socioeconômicas entre as esferas governamentais. Devem-se também instituir arenas institucionais que garantam aos pactuantes (governo federal e governos subnacionais) três coisas: sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaço público para deliberação, negociação e, em muitas ocasiões, decisões sobre assuntos como pacto intergovernamental. Por fim, dado que vários problemas de ação coletiva não podem ser resolvidos por apenas um nível de governo, as políticas públicas têm de serem montadas com vistas em garantir a coordenação entre todos os atores territoriais (ABRUCIO, 2010, p.42).

Com esses elementos básicos do federalismo, percebemos o quão complexa é essa forma de organização do Estado, ainda mais se considerarmos a variedade de atores que interferem cada vez mais nos rumos das ações coletivas.

O autor pondera que, se por um lado essa conformação constitucional aproxima governos e suas comunidades, por outro pode trazer dificuldades de conciliação entre interesses locais com os gerais, favorecendo um jogo não cooperativo.

Abrucio (2005, p. 44) sugere que “Para garantir a coordenação entre os níveis de governo, as federações devem, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição existentes, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo”. O autor alerta ainda, que quanto maior for à heterogeneidade do país, mais deve ser evitada a disputa entre os entes, sendo a coordenação intragovernamental peça basilar do federalismo.

Tal coordenação tornou-se mais complexa, à medida que a Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88) reconheceu os municípios como entes federados. Costa (2007) chama a atenção que o Brasil é um dos únicos estados federais a incluir o município como ente federado e com possibilidade de ampliação da federação, visto que é legítima a criação de novos estados e municípios. Com isso a descentralização passou a ser tema central do novo federalismo (após 1988), porém mais que a passagem de poder e recursos, a municipalização foi posta em evidência (ABRUCIO, 2010).

Mas, a CF/88 favorece claramente a União (esfera central da federação) na atribuição de competências, já que em seu parágrafo 4 do artigo 24 estabelece que, sempre que houver conflito, prevalecerão as leis federais. A tendência centralizadora fica evidenciada no artigo 23 que prevê lei complementar para definir as regras de cooperação, cabe lembrar que essa lei nunca foi proposta. Do ponto de vista fiscal, os estados e municípios mais desenvolvidos economicamente são privilegiados, os demais geralmente dependem de receita tributária da União (COSTA, 2007).

O desafio da coordenação advém da falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes (ABRUCIO, 2010) das diferentes capacidades dos governos sub nacionais de implementarem as políticas, das desigualdades financeiras, técnicas e de gestão (SOUZA, 2006). Acrescenta-se a esses fatores, a inexistência de lei complementar que traga a definição precisa do que vem a ser regime de colaboração recíproca. Sem tal definição o que se vê é um regime de decisões nacionalmente centralizadas e de execução subnacionalmente desconcentrada permeada por competitividade e tensões entre os entes federativos (CURY, 2002).

Segundo Souza (2006), sendo nosso sistema federativo altamente competitivo e não existindo no Brasil mecanismos de intermediação de interesses, ou mecanismos indutores de cooperação entre os entes federados, cabe ao Supremo Tribunal Federal (STF) a competência do controle da constitucionalidade por meio das ações diretas de inconstitucionalidade (ADIns).

No campo das políticas públicas, a visão descentralizadora teve efeitos positivos, muitas iniciativas que hoje são reconhecidas nacionalmente surgiram nas municipalidades, tais como: programa Saúde da Família, Programa Bolsa Escola, hoje Bolsa Família. Também o Orçamento Participativo como forma de controle social (ABRUCIO, 2010).

Devido à heterogeneidade entre os municípios, que chega ser maior do que a macrorregional, a descentralização teve efeitos díspares. Se por um lado, serve de contraponto para as políticas centralizadoras, valorizando as especificidades locais, por outro, muitos municípios encontram barreiras, principalmente na dependência financeira, baixa capacidade administrativa, excesso de poder nas mãos do prefeito (ABRUCIO, 2010).

Com isso, a forte dependência em relação a outros níveis de governo fez com que as municipalidades pouco absorvessem a conquista de serem entes federados, criando, nas palavras de Abrucio (2010, p.47) um paradoxo “[...] quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas”.

2.1. Bases políticas do federalismo brasileiro

A dinâmica do federalismo está estreitamente ligada ao funcionamento do regime republicano adotado pelo Brasil. Nesse sistema a figura do presidente é forte e legitimada pelo voto. Por meio de plebiscito no ano de 1993, o povo brasileiro teve a oportunidade de escolher outra forma de governo e, embora o parlamentarismo tenha sido cogitado na época, o presidencialismo obteve maioria dos votos da população.

Para se governar no presidencialismo, torna-se necessário que o presidente tenha apoio do Poder Legislativo (no Brasil, composto por dezenas de partidos políticos) e também do Poder Judiciário. Essa separação dos poderes é reproduzida nas escalas estadual e municipal garantindo-se formalmente a estas, plena autonomia política frente à União (COSTA, 2007).

Devido à combinação de Executivo forte e Legislativo multipartidário, o chefe do Executivo (presidente), precisa fazer alianças políticas. Essa manobra, chamada de presidencialismo de coalizão, afeta o funcionamento do federalismo brasileiro, à medida que é pouco provável um mesmo partido político conseguir a Presidência da República, maioria no Congresso e conquistar governos estaduais. Com isso, fica difícil conseguir reformas mais amplas, à medida que muitas vezes as propostas são votadas, aprovadas ou não, dependem muito do partido que a encaminhou. As alianças políticas partidárias tornam-se muito importantes, pois quanto mais cadeiras o presidente tiver a seu favor, mais tranquilo será seu governo. Ao mesmo tempo em que é um empecilho, essa fragmentação partidária serve para controlar o poder do Executivo (Ibid.).

A representação das regiões na Câmara dos Deputados também é criticada por Costa (2007) que afirma ficarem as regiões mais populosas (Sul e Sudeste) prejudicadas, pois o artigo 44 da CF/88, ao estipular uma quantidade mínima e máxima de representantes de cada estado, privilegia estados menores. Segundo o autor, a representação na Câmara dos Deputados deveria ser proporcional à população.

No entanto, Amorim Neto (2007), ao analisar a formação do ministério, verifica que seis estados sempre são os mais contemplados, a saber: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), a participação de São Paulo foi expressivamente maior do que nos governos anteriores. No primeiro governo de Lula (2003-2006) os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro detinham 44% das nomeações a cargos ministeriais.

Assim, o poder de nomeação do chefe do Executivo, nesse caso o presidente, tem forte impacto sobre as regiões, à medida que o ministro tende a beneficiar a região onde desenvolveu a sua carreira política e da qual é representante. Cabe então refletir sobre o peso dessa medida, pois tendo os estados mais ricos mais representantes é possível que sejam beneficiados em detrimento dos de maiores carências socioeconômicas que não possuem representação expressiva (AMORIM NETO, 2007).

O governador também é muito influente na política nacional, sendo um aspecto importante do federalismo brasileiro. Costa (2007) ressalta que a maioria dos candidatos a deputado estadual ou federal precisa do apoio do governador para se eleger, o que facilita a construção de bases sólidas e a capacidade de influenciar sua bancada no Congresso. Assim, fica mais fácil ser aprovada uma reforma que seja de interesse dos estados e não levadas adiante quando ameaçam suas receitas como a reforma tributária.

Além do poder de nomeação do ministério, o chefe do Executivo possui também prerrogativas legislativas importantes, sendo uma delas a que dá ao presidente o poder de editar medidas provisórias, o que lhe permite um considerável controle do processo legislativo. Amorim Neto (2007) ressalta que, “[...] as medidas provisórias se tornaram um poderoso instrumento decisório nas mãos do Poder Executivo porque permitem que se mude o *status quo* legal do país de forma unilateral”. Contudo, tal instrumento é menos usado quando se tem considerável apoio parlamentar, facilitando aprovação de programas de governo, projetos de lei.

O chefe do Executivo também pode requerer urgência para projetos de lei, o que dispensa qualquer votação no Congresso. A Câmara dos Deputados e o Senado têm até 45 dias para apreciar tal projeto, se não o fizerem o projeto é posto em votação imediatamente. Fica evidente que a urgência constitucional é mais um mecanismo que facilita e agiliza a agenda legislativa do Poder Executivo (AMORIM NETO, 2007).

A passagem pelos autores mencionados nos chama a atenção para aspectos importantes da institucionalidade formal. Esta resulta das lutas e conflitos internos pelo poder, que são permanentemente confrontados com os múltiplos e diversos imperativos de um país de dimensão continental, da sua condição de inserção no contexto internacional e da institucionalidade emergente neste contexto.

Mas, é preciso lembrar que a institucionalidade informal opera com, por dentro e apesar da institucionalidade formal, possibilitando a hegemonia de interesses de classes, setores (econômico, cultural, religioso), corporações, grupos, entre outros. Assim, não é possível delimitar uma estrita esfera estatal e nem considerar que mecanismos institucionais sejam efetivos na distribuição equalizada de poder. Terreno esse fértil para o fortalecimento da governança interna e de seus vínculos com a governança externa, mas de difícil investigação e, por isso, um dos muitos limites na interpretação dos dados desta pesquisa.

Em prosseguimento, buscamos apreender especificidades da educação no contexto federativo brasileiro do período posterior a 1988.

2.2. Colaboração federativa: regime para a educação

A compreensão da educação no contexto federativo brasileiro tem sido um desafio para os que se ocupam da análise de políticas públicas, tanto pela complexidade da própria

área como da institucionalidade (formal/informal) e do contexto mencionados nas seções precedentes.

Optamos por focar uma das questões mais debatidas no momento que é a do regime de colaboração federativa na prestação da educação básica e mais especificamente do ensino fundamental.

A organização da educação nacional já encontrava amparo legal em 1827, como bem lembram Oliveira e Souza (2010), sendo o seu caráter descentralizador expresso na Lei de 1834, conhecida com Ato Adicional. Foi ele mantido na Carta Constitucional de 1891, quando a União se responsabiliza apenas pela educação do Distrito Federal, transferindo a responsabilidade pela educação aos estados. Assim, enquanto os estados mais ricos criaram os seus sistemas de educação, os mais pobres repassaram essa tarefa a seus municípios, que desempenharam com precariedade essa função.

Abrucio (2010) tratando da educação no contexto federativo brasileiro ressalta que a participação nacional na educação volta com o período varguista, quando é criada em 1930 a pasta ministerial nomeada de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Em 1934, a nova estrutura administrativa ganha força com a nomeação de Gustavo Capanema, contudo, a prioridade foi para a educação secundária.

Na Constituição Federal de 1988 (art. 1º), a responsabilidade dos entes federados decorre da própria concepção do país como uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal, constituída em Estado Democrático de Direito. (CURY, 2010).

Assim, essa Carta (art. 211) prevê a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração, Ou seja, estados e municípios poderão ter sistemas de ensino próprios. A colaboração, no entanto, não foi definida. Somente com a Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 1996 (BRASIL, 1996a), e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996b) a atribuição de responsabilidade ficou mais clara. Os municípios ficaram responsáveis prioritariamente pelo ensino fundamental e educação infantil, os estados e Distrito Federal em atuar prioritariamente no ensino fundamental e ensino médio. À União coube exercer função redistributiva e supletiva, com vistas a garantir um padrão mínimo de qualidade, assim como assistência técnica e financeira.

Os recursos a serem aplicados são definidos no artigo 212 da CF/88, que estabelece um percentual mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo 18%

para a União e 25% para os estados, Distrito Federal e municípios. Esses recursos são provenientes de receitas de impostos.

Assim sendo, a municipalização do ensino fundamental estava posta. Contudo, Costa (2009, p. 147) afirma que “[...] apesar da responsabilidade compartilhada na oferta do ensino fundamental, a transferência desse nível de ensino para os municípios foi intensificada com um novo reordenamento institucional, modificada principalmente pela implementação do Fundef”.

O Fundef, criado pela EC nº 14 de 1996 e regulada pela Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996c), é um fundo contábil de cooperação intergovernamental e de recorte federativo. Seu objetivo maior era a universalização do ensino fundamental, evidenciando um dos limites desse fundo: a não contemplação da educação infantil, educação de jovens e adultos e ensino médio.

Entretanto, pondera Cury (2010) que o Fundef, com seus avanços e desafios, revela a possibilidade de um desenho cooperativo que pretende ser aprimorado, tendo sido substituído pelo Fundeb, aprovado pela EC nº 53, de 2006 (BRASIL, 2006a). A principal alteração é a pretensão de atendimento de toda educação básica.

Outro ponto que merece destaque é o artigo 214 que, na CF de 88, estava redigido da seguinte forma: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público [...]”. Uma nova redação foi dada a esse artigo pela EC nº 59 de 2009 (BRASIL, 2009).

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...].

Além de alterar o período de vigência do plano, o objetivo passa a ser o de articular o sistema nacional de educação, colocando-o como definidor de diretrizes, objetivos, metas e estratégias. Cabe ressaltar que ainda não contamos com um Sistema Nacional de Educação, mesmo sendo proposta da recente Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em 2010. Proposta de um novo PNE está em tramitação no Congresso Nacional.

Porém, cabe ainda cautela na forma de interpretação dos termos “articulação e integradas”, pois essas ações devem considerar a não hierarquia entre os entes federados e sua

autonomia, prevista constitucionalmente, para não transformar os estados e principalmente os municípios em meros executores de tarefas.

Cury (2010, p. 160) alerta que “[...] sem um consórcio articulado e comprometido, sem um regime fiscal e financeiro que atenda de fato ao pacto federativo, o alcance das políticas torna-se minimizado”.

Assim, cabe ressaltar que a solidariedade e a colaboração entre os entes federados em matéria de educação, que foram avanços legais inscritos na CF/88 e na LDB/1996 estão sendo marcados por um processo de municipalização mantenedor de um sistema decisório no âmbito da União, tornando evidente uma divisão técnica e política do financiamento e da gestão da educação básica no Brasil (SOUZA; FARIA, 2004).

Passados vinte e dois anos do estabelecimento do novo regime federativo brasileiro, onde foi posto um modelo descentralizado e não hierárquico, na educação o que se percebe é uma desconcentração, onde não há uma efetiva divisão de poder e sim uma transferência de responsabilidades técnico-administrativa, tornando principalmente os municípios executores de tarefas.

Isso tem ficado cada vez mais evidente na forma pela qual a União vem exercendo a suplência por meio de programas e projetos pontuais elaborados centralmente, cabendo ao município a execução e prestação de contas, sendo que muitos desses projetos têm vinculação expressa de recursos com metas a serem atingidas.

Cabe ainda reflexão sobre o papel dos municípios visto que recentes alterações legais ampliaram o atendimento nas etapas da educação infantil e ensino fundamental. A exemplo disso a EC nº 53/2006 (BRASIL, 2006a) estipula a educação infantil até cinco anos de idade, incluindo as crianças de seis anos no ensino fundamental. Em 2009, a EC nº 59 determina que a população de quatro a dezessete seja contemplada pela obrigatoriedade de escolarização.

Parece-nos pertinente a defesa que Souza e Faria (2004, p. 12) fazem ao afirmarem ser preciso uma “[...] redefinição urgente do projeto federalista brasileiro, no sentido de que haja uma redistribuição efetiva do poder decisório e não unicamente executor, de modo a permitir que os Municípios, de fato, se tornem entes federados [...]”.

É preciso considerar que o município é um ator importante na implementação das políticas educacionais, já que essa se concretiza em seu território. Porém consideramos as características do federalismo brasileiro e o fato de que a educação básica é predominantemente oferecida pelo Estado, julgamos necessário tratar, na sequência, da política educacional nacional para o ensino fundamental. A nossa atenção se fixa na política

dos últimos anos e nela especificamente na ação estatal por meio de intervenção específica do governo central. O objetivo é entender as estratégias em prol da qualidade adotadas para o ensino fundamental após os anos 2000.

3. Políticas para o ensino fundamental no Brasil

O estudo sobre políticas públicas no Brasil ganhou centralidade no início dos anos 1980, principalmente no campo da Ciência Política e da Sociologia, em razão do seu caráter interdisciplinar, mas a eles não ficou restrita. No campo educacional, foi privilegiada a análise e avaliação da política estatal (AZEVEDO, 2001). Geralmente, neste campo, a expressão política pública é tomada como sinônimo de programa e projeto, ou seja, estratégias são consideradas o mesmo que políticas.

Para além da complexidade da política pública, o próprio significado da expressão política é ambíguo em nossa língua. Frey (2000) apresenta três denominações da política que vem sendo adotadas na Ciência Política: “[...] ‘*polity*’ para denominar as instituições políticas, ‘*politics*’ para os processos políticos e, por fim, ‘*policy*’ para conteúdos da política”. Embora tal divisão não seja tão visível, pois elas muitas vezes se entrelaçam, esta pesquisa pretende focar a última dimensão mencionada, porém não desconsiderando as demais. A escolha por considerar prioritariamente o conteúdo da política está relacionada diretamente com o recorte de análise desse estudo que pretende observar as características das políticas.

Devido à polissemia do termo, achamos conveniente uma breve apresentação do nosso entendimento de políticas públicas, esclarecendo o conceito de política educacional que utilizamos neste trabalho.

É com o entendimento de que o Estado é histórico, relacional, permeado por redes de poder e que ainda continua a ser fundamental, que buscaremos nos aproximar do conceito de políticas públicas como um processo ou série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes, conforme a define Palumbo (1994).

Assim, a Política pública além de ser processual, é complexa, ou seja, traz consigo a impossibilidade de redução a um único evento ou a atos pontuais isolados ou a simples soma deles. A política emerge da coerência do todo. Então, como explica Palumbo, leis, regulamentos, decisões, programas podem ser elementos de uma política pública, mas isoladamente não podem ser consideradas como tal, sendo preciso inter-relacionamento entre eles com tomadas de decisões subsequentes.

Nas palavras de Palumbo (1994, p.38), política pública é o “[...] princípio orientador por trás de regulamentos, leis e programas, suas manifestações visíveis são a estratégia adotada pelo governo para solucionar os problemas públicos”.

Com esse entendimento, não é possível atribuir a implementação de uma política a um único autor. Nesse sentido, Palumbo alerta que, embora as burocracias governamentais sejam as principais implementadoras da política governamental, é preciso considerar a importante influência nesse processo exercido pelas agências privadas.

Draibe (2001, p.17) também chama a atenção para isso ao ressaltar que as políticas públicas “[...] não se restringem, portanto, apenas às políticas estatais ou de governo, podendo abarcar, por exemplo, políticas de organizações privadas ou não governamentais de quaisquer tipos, sempre que preservado o caráter público [...]”. O caráter público é entendido como ações desenvolvidas em esfera pública.

Pela complexidade das relações na política pública, Palumbo (1994) sugere a análise de formulação de uma política por meio do ciclo da política, desde o planejamento da agenda até seu impacto, ainda que, na realidade, esses estágios se sobreponham e se mesclam, sendo dinâmicos. Assim, as políticas são formuladas e reformuladas constantemente, de modo que são mesclas de objetivos, metas e comportamentos conflitantes.

O olhar na totalidade de uma política torna-se um trabalho difícil não dispensando escolha de ângulo de observação. Fazer um recorte da realidade a ser observada não significa desconsiderar o todo, simplesmente reconhecer os limites de compreendê-lo, num estudo de curta duração.

A tendência internacional em acompanhar metas fixadas para a educação insta o Brasil a fazer frente a antigos problemas com a qualidade da sua educação, o que também se apresenta como demanda interna de vários setores sociais por motivações diversas. Com isso, o Estado brasileiro fez da promoção da qualidade da educação o eixo da sua política educacional, mais intensamente na primeira década dos anos 2000.

Observamos especificamente as intervenções propostas pela União para o ensino fundamental em instrumentos norteadores da atuação federativa nesse ensino: o Plano Nacional de Educação aprovado em 2001 (PNE) e o Plano de Desenvolvimento da Educação lançado em 2007 (PDE), bem como a Conferência Nacional de Educação (CONAE)

3.1. O Plano Nacional de Educação de 2001

O caminho rumo a um plano nacional de educação de média duração começou a ser traçado no Brasil em 1990 sob organização da UNESCO, quando foi instituído que os países com maiores números de analfabetos e déficit no atendimento da educação obrigatória, dentre eles o Brasil, deveriam elaborar os planos decenais de educação para todos.

Com a LDB/1996, em seu artigo 87, fica instituída a década da educação, na qual o país deveria criar um PNE decenal em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para todos.

Segundo o documento elaborado pelo MEC em 2001, intitulado “Plano Nacional de Educação: subsídios para a elaboração dos planos estaduais e municipais” foram três anos de tramitação e de intensos debates até o Plano ser sancionado pelo Presidente em 2001.

Regulamentado pela Lei nº 10.172, o PNE de 2001, apresenta diagnósticos, objetivos e metas para cada etapa e modalidade de ensino, que deveriam ser cumpridos em dez anos, vigência prevista desse plano. Nesse estudo, nos ateremos as previsões referentes ao ensino fundamental.

O diagnóstico feito pelo PNE aponta a distorção idade série (DIS), exclusão da escola e a desigualdade regional como principais desafios a serem enfrentados no ensino fundamental. Diante desse diagnóstico foram fixadas prioridades como: ensino fundamental obrigatório de oito anos para crianças de sete a catorze anos, garantia para as pessoas que não tiveram acesso ou não concluíram essa etapa, ampliação da oferta nos demais níveis de ensino, valorização dos profissionais da educação, desenvolvimento de sistema de informação e avaliação em todos os níveis de ensino.

Diante desse diagnóstico o PNE de 2001 estabelece diretrizes em consonância com a CF/88, LDB/96 e com as Diretrizes Curriculares nacionais para o ensino fundamental, apresentadas resumidamente a seguir:

- 1- universalização do ensino fundamental em cinco anos (acesso e permanência);
- 2- políticas de correção da distorção idade/série;
- 3- eliminação do analfabetismo, elevação da escolaridade da população e ampliação da jornada escolar;
- 4- universalização do ensino fundamental e minimização da repetência;
- 5- ampliação da rede física, atendimento diferenciado da alimentação escolar e disponibilidade de professores;

- 6- ampliação do atendimento social, principalmente em municípios de menor renda,
- 7- tratamento diferenciado para escolas rurais;
- 8- reforço do projeto político-pedagógico da escola, criação de conselhos escolares, participação da comunidade na cobrança de resultados;
- 9- parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) como proposta eficiente para orientação dos professores;
- 10- melhoria da infra-estrutura escolar;
- 11- avanço nos programas de formação de professores;
- 12- consolidação do Censo Escolar e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB);

O PNE estabelece metas e objetivos, mas não estabelece quais são as ações para alcançá-los e nem mesmo o financiamento. Esgotado o prazo para o cumprimento das metas, o que temos é um conjunto de ações estabelecidas pelo PDE de 2007 e o encaminhamento da proposta do PNE 2011-2021.

3.2. Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo governo federal em abril de 2007 reúne várias ações em desenvolvimento e prevê novas. São programas, projetos e medidas que visam à melhoria da educação. Contudo, cabe salientar que o PDE em si não é regulamentado por nenhuma lei, informações sobre ele são encontradas isoladamente no site do MEC.

Explicações mais detalhadas sobre o PDE são encontradas no texto “Plano de Desenvolvimento da Educação: razões princípios e programas”. Na primeira parte são apresentadas as razões e princípios do Plano e, em seguida, o programa de ação organizado para a educação básica, superior, profissional e tecnológica, alfabetização, educação continuada e diversidade. Por último, o autor coloca o Plano como horizonte no debate sobre sistema nacional de educação.

Entre as ações a de maior repercussão e abrangência talvez seja a expressa no Decreto 6094/2007. Baixado no mesmo mês do PDE, ele estabelece 28 metas para serem cumpridas por estados e municípios, estabelecendo também a participação da União no regime de colaboração federativa e o seu papel na mobilização social (BRASIL, 2007).

Intitulado “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação” foi apresentado como de adesão voluntária aos municípios. Contudo, com a adesão passariam a existir algumas obrigações, dentre elas a de realizar a Prova Brasil (até então não obrigatória) e elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR). Este vincula recursos disponibilizados pela União à adesão dos municípios e as suas ações estão votadas para o melhoramento do Ideb.

Para diagnóstico da educação local, o PAR é estruturado em quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. Cada dimensão conta também com subindicadores, que recebem pontos que vão de 1 a 4 de acordo com o formulário do PAR. Somente os indicadores que receberem 1 e 2 pontos — o que caracteriza situação insatisfatória ou inexistente — podem gerar ações, ou seja, o recurso é focalizado desde o centro. Em outras palavras, a suplência é decidida segundo critérios fixados por atores que atuam nas estruturas da União.

O PAR tem como objetivo principal identificar os indicadores de cada município que estão na condição de inadequado ou inexistente, fazendo assim ações focalizadas com o suposto de que, melhorando esses indicadores, a nota no Ideb também se eleve. Embora tenha sido apresentado como de adesão voluntária, o PDE fez uma ligação tão estreita entre o Decreto 6094/97 — que criou o PAR e o Ideb — e os recursos, que o município que não aderisse ficaria em situação muito difícil política, social e financeiramente.

Esse Decreto fixa metas com finalidade de atingir determinada qualidade e institui o Ideb como ferramenta para sua mensuração como consta no artigo 3º parágrafo único “O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso”.

Das 28 diretrizes estabelecidas pelo Decreto 6.094/2007, nove referem-se diretamente ao ensino fundamental e dizem respeito a questões há muito debatidas na literatura, sendo a principal delas o reconhecimento de que é preciso mais que acesso, para se garantir o direito à educação de qualidade. Aponta questões importantes, como: permanência do educando na escola; ampliação da jornada regular; combate à repetência e à evasão; acompanhamento individual do aluno, tanto na frequência como nas avaliações; e alfabetização até os oito anos de idade.

No Decreto mencionado, o Ideb e o Plano de Ações Articuladas (PAR) são ferramentas fundamentais do Compromisso relativo àquelas diretrizes. Ambas as ferramentas

se prestam ao planejamento, ao monitoramento e controle do processo e resultados das ações articuladas entre os entes federativos em torno das diretrizes, antes citadas.

Em sequência mencionamos as ações do PDE, conforme já dito, reúne diversas ações, sendo a seguir apontadas as que contemplam o ensino fundamental, com destaque para os propósitos que anunciam. Diante da dificuldade em reunir os programas e projetos do referido plano, a opção foi trabalhar com as existentes no documento “Plano de Metas compromisso todos pela educação: guia de programas”.

Lançado em junho de 2007, o guia traz um conjunto de ações do Plano de Desenvolvimento da Educação, apresentadas resumidamente em três eixos: gestão educacional; programas de formação de professores e profissionais da educação e infraestrutura e apoio educacional.

No eixo gestão educacional as ações dizem respeito a: a) financiamento; b) planejamento; c) instituições e gerência; d) avaliação e monitoramento; e) relação escola comunidade.

a) Financiamento: dentre as ações da gestão educacional, duas dizem respeito ao financiamento – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o Programa dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O Fundeb é um fundo de natureza contábil que distribui automaticamente os recursos de acordo com o número de matrículas, abrange a educação básica e contempla a modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Tem como um dos seus responsáveis o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O PDDE, baseado no princípio da descentralização, aglutina as três esferas de governo, Organização não Governamental (ONG) e comunidade escolar. Tem como objetivo elevar a qualidade do ensino e atingir a sua universalização, sendo direcionado às escolas municipais, estaduais e do Distrito Federal e também a escolas privadas de educação especial mantidas por ONGs. Visa fortalecer a autonomia da escola por meio de repasse automático de recursos.

b) Planejamento: quatro das ações do eixo gestão educacional se voltam para o planejamento – Planejamento Estratégico da Secretaria dos estados e municípios (PES); Plano de Desenvolvimento da Escola (PDEsc), Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino na elaboração e avaliação de planos educacionais e o Microplanejamento Educacional Urbano.

O PES busca ser um processo gerencial cujo propósito é assegurar o alinhamento entre tais secretarias, de forma a garantir o fortalecimento das escolas e a melhoria do desempenho do ensino público. Tem como unidade administrativa responsável o FNDE, que dá apoio técnico na elaboração e execução do Plano estadual e municipal de educação.

O PDEsc é composto por um plano gerencial da escola que implica a sua auto-avaliação, a definição de sua visão estratégica e do seu plano de ação. Visa desenvolver capacidade gerencial nas redes municipais e estaduais. O FNDE oferece apoio financeiro, mediante elaboração e aprovação do Plano de aplicação.

O “Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino no Processo de Avaliação do Plano Nacional de Educação/ PNE e de Elaboração, Implantação e Avaliação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação” se propõe a atender estados e municípios, com capacitação presencial e a distância, ou por meio de documentos, dando orientações necessárias para a elaboração e implementação do Plano Municipal e Estadual de educação. Tem o objetivo de subsidiar o processo e capacitar gestores para a elaboração desses Planos, visando cumprir as metas do PNE.

O Microplanejamento Educacional Urbano é destinado aos municípios das regiões atendidas pelo Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), sendo uma ação de planejamento das redes municipais e estaduais que visa atender às propostas do estado e municípios, considerando as particularidades locais. A unidade administrativa responsável é o FNDE.

c) Quatro ações estão voltadas para **Instituições, direção e gerência**: Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), o Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação (PFISME), o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais (PRADIME).

O PNFCE visa à implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares nas escolas públicas, que deverá se orientar pelo princípio democrático da participação, sendo esse seu principal objetivo. Destina-se a técnicos e dirigentes das secretarias municipais e estaduais de educação, bem como representantes do sindicato e conselheiros escolares. A Secretaria de Educação básica é a unidade administrativa responsável.

O Pró-Conselho tem como objetivo ampliar a participação dos conselheiros municipais de educação e incentivar a criação de novos conselhos, com o que intenta incentivar e qualificar a sociedade para avaliar, definir e fiscalizar políticas educacionais. A

Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC destina esse programa a todos os conselheiros municipais, realizando encontros estaduais de capacitação de conselheiros em todo país.

O Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação oferece subsídios a gestores para estruturação das secretarias municipais, considerando-as como órgão gestor da educação. Tem como objetivo a construção de um projeto de continuidade, criação de um ambiente de trabalho dinâmico e eficaz. É destinado a nove estados do Nordeste e ao estado de Minas Gerais.

O PRADIME busca apoiar os dirigentes na gestão do sistema municipal de ensino e das políticas educacionais, contribuir para o alcance das metas do Plano Nacional de Educação por meio de apoio técnico, material e encontros.

d) Três ações referem-se à **avaliação e monitoramento**: Sistema de Avaliação Nacional da Educação Básica (SAEB); Prova Brasil e a participação no Programa de Avaliação de Alunos (PISA); Projeto Presença.

O SAEB, sob comando do INEP, busca avaliar a qualidade e eficiência da rede pública e particular de ensino em Língua Portuguesa e Matemática no 5º e 9º ano do ensino fundamental, e 3º ano do ensino médio. Essa ferramenta também levanta informações do contexto em que o aluno estuda, propiciando assim um monitoramento de políticas educacionais implementadas pelo governo federal.

A Prova Brasil, também realizada pelo INEP, desde 2005, se volta para o rendimento escolar, avaliando o desempenho cognitivo em Língua Portuguesa e Matemática de alunos do ensino fundamental das escolas públicas urbanas com mais de 30 alunos na 4ª série (ou 5º ano) e 8ª série (ou 9º ano). O objetivo é oferecer informações a gestores sobre a qualidade de ensino e incentivar a busca de estratégias para melhorar os resultados, bem como servir de mecanismo para que os pais acompanhem o ensino dos filhos.

O PISA é uma avaliação internacional criada e coordenada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) da qual o Brasil participa desde 2000 por meio da atuação do INEP. A cada três anos alunos de 15 anos, matriculados no 8º ano em diante, são avaliados em conhecimentos de Matemática, Leitura e Ciências.

O Projeto Presença envolve a União, estados, Distrito Federal e municípios, o INEP é a unidade administrativa responsável pelo acompanhamento do acesso e da permanência do aluno na escola. Destina-se às escolas das redes públicas de ensino, tendo como objetivo oferecer dados precisos para o monitoramento das políticas educacionais e distribuir os recursos públicos de acordo com o número de matrículas.

e) **Relação escola-comunidade:** conta com o programa Escola Aberta que foi criado a partir de um acordo entre o MEC e a UNESCO para promover uma cultura de paz, integrando a escola a sociedade. Tem por objetivo propiciar um espaço alternativo para os fins de semana em escolas de regiões metropolitanas. Conta com o apoio técnico e financeiro do FNDE.

No eixo formação de profissionais, o PDE traz diversas ações de iniciativa da União voltadas à educação básica contemplando o ensino fundamental (quadro 1).

Quadro 1 – Iniciativas da União para formação de profissionais da educação básica

Eixos	Ações	Destinação	Objetivos
Professores	Pró-letramento	Professores das séries iniciais do ensino fundamental.	Melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e Matemática nas séries iniciais do ensino fundamental.
	PRALER	Professores alfabetizadores.	Instrumentalizar as práticas dos professores alfabetizadores.
	Escola Ativa	Professores das escolas municipais de ensino fundamental multisseriado.	Aproximar a família da escola, reduzir a evasão, propiciar a equidade, melhorar a qualidade do ensino nessas classes.
	Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica	Professores da educação básica em exercício, diretores de escola e dirigentes dos sistemas públicos de ensino.	Melhoria da formação do professor e do aluno.
	Pró-Licenciatura	Professores que atuam no ensino fundamental e ensino médio sem habilitação legalmente exigida.	Melhorar a qualidade da educação básica, por meio da formação inicial.
	Educação para o Diversidade Sexual	Professores da educação básica pública.	Promover o reconhecimento do direito a diferença de gênero e orientação sexual
	Projeto para a Igualdade de Gênero	Professores da educação básica.	Promover a valorização da igualdade de gênero e dos direitos humanos das mulheres.
	Formação Continuada em Educação Ambiental.	Professores da educação básica.	Apoiar os sistemas estaduais e municipais de ensino na promoção de programas ambientais.
	TV escola e DVD escola	Professores da educação básica.	Capacitar e aperfeiçoar educadores das redes públicas; construir um acervo audiovisual digital nas escolas.
Gestores	Escola de Gestores.	Gestores de escolas públicas municipais e estaduais.	Oferecer ferramentas específicas para que os profissionais atendam ao novo contexto de “gestão democrática.”
Profissionais da educação	Formação pela Escola	Gestores, técnicos e conselheiros.	Capacitar gestores para utilizar adequadamente os recursos do FNDE, na execução de Programas.
		Profissionais da rede pública de ensino.	Fortalecimento dos Comitês Estaduais de Educação em Direitos Humanos e capacitação de professores e gestores da educação básica em direitos humanos.
	Programa Escola que Protege	Profissionais da educação básica da rede pública	Promover atuação eficaz frente à situação de violência sofrida pela criança ou adolescente, com ênfase em abuso sexual.
	Programa, ética e cidadania	Profissionais da educação.	Instrumentalizar as pessoas que trabalham na escola a fim de que criem Fóruns Escolares de Ética e Cidadania.
Comunidade	Programa Rádio Escola	Comunidade em geral.	Apoiar as ações que utilizem a linguagem radiofônica para o aprimoramento pedagógico.
Alunos	Rede Interativa Virtual de Educação (RIVED)	Alunos, professores, instituição de ensino e pesquisadores.	Promover em alunos e professores atitudes investigativa, auxiliando com recursos didáticos que integrem o desenvolvimento curricular de ensino.

Fonte: MEC/ guia de programas

No quadro 2, apresentamos as ações do eixo Infraestrutura de Apoio Educacional, que contemplam o ensino fundamental.

Quadro 2 – Iniciativas da União para apoio educacional e infraestrutura da educação básica

Eixo	Ações	Destinação	Objetivo	Responsável
Instalações físicas	Padrões Mínimos de funcionamento da Escola	Secretarias de Educação.	Possibilitar aos gestores verificar se suas escolas atendem aos padrões mínimos de funcionamento.	FUNDESCOLA e o FNDE
	Levantamento da Situação Escolar	Gestores das Secretarias de Educação.	Verificar as condições das escolas do Ensino fundamental frente aos padrões mínimos.	FUNDOESCOLA e FNDE
	Projeto de Adequação de Prédios Escolares	Escolas públicas do Ensino Fundamental.	Estabelecer condições de segurança e funcionabilidade do ambiente da sala de aula e sanitários dos alunos.	FUNDOESCOLA e FNDE
Mobiliário	Programa de Melhoria da Qualidade do ambiente Escolar	Escolas públicas.	Oferecer estratégias para a conservação e melhoria da escola.	FUNDESCOLA e FNDE
Recurso de ensino	Programa Nacional do Livro didático	Escolas públicas do Ensino Fundamental e Médio; de educação especial e filantrópicas ou comunitárias.	Prover as escolas públicas de livros didáticos e dicionários de qualidade.	SEB E FNDE
	Programa Nacional biblioteca na Escola	escolas públicas de educação básica.	formar alunos e professores leitores, buscando assim reverter a tendência de dificuldade de acesso a livros.	FNDE e a SEB
	Centro de Leitura Multimídia	Alunos e professores das escolas públicas municipais do Ensino Fundamental.	servir de referência para as escolas do município apoiando professores e bibliotecários nas atividades na biblioteca e em sala de aula.	SEB
Apoio ao educando	Programa Nacional de Saúde Escola	1ª série do ensino fundamental público.	detecção de deficiências auditivas e visuais de alunos visando diminuir a repetência e a evasão.	FNDE
	Lei 9394/96 e pelo PNE.	sistemas municipais e estaduais.	ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos aumentando a oferta e a qualidade da educação oferecida.	SEB
	Programa Nacional de alimentação Escolar	alunos da educação infantil e ensino fundamental, matriculadas em escolas públicas ou filantrópicas.	atender as necessidades nutricionais do aluno enquanto estão na escola, desenvolvendo hábitos saudáveis de alimentação.	FNDE

Fonte: MEC/ guia de programas

Algumas ações são específicas para a inclusão no quadro 3 apresentamos as que contemplam o ensino fundamental.

Quadro 3 – Iniciativas da União para a inclusão na educação básica

Eixo	Ações	Destinação	Objetivo	Responsável
Inclusão	Programa Cultura Afro-brasileira	Professores e alunos do ensino fundamental na área remanescentes de quilombos.	Prestar assistência financeira aos remanescentes dos quilombolas.	SECAD
	Programa Educar para a Diversidade	professores de classe regular.	estimular a inclusão de pessoas com necessidades educacionais especiais nas salas regulares.	Secretaria de Educação Especial (SEESP)
	Programa Educação Inclusiva	educadores e gestores do sistema de ensino público.	disseminar a educação inclusiva nas redes regulares de ensino.	SEESP
Inclusão	Projeto Alvorada	estados com IDH inferior a do país.	diminuir as desigualdades, propiciando que a criança possa frequentar e concluir o ensino fundamental e médio, bem como assistência médica, melhorar o saneamento básico e as condições de trabalho e renda.	SEB

O número de ações voltadas para o ensino fundamental não deixa dúvidas de que, mesmo o PDE declarando ter uma visão sistêmica de educação, essa etapa recebe realce nesse plano. Mas, esse realce é compreensível, pois o ensino fundamental era até 2009 a parcela de escolarização obrigatória. É justificável ante o duvidoso êxito desse ensino, que é revelado não só nos baixos percentuais de conclusão, como nas expressivas taxas de analfabetismo na faixa de dez a 14 anos, a persistente iniquidade escolar e a precária democratização do conhecimento.

A educação é um direito social e, como bem assinala Duarte (2007), a sua implementação demanda escolhas prioritárias, isso porque seu objetivo principal é diminuir as desigualdades. Nesse sentido, a focalização das ações governamentais no ensino fundamental é positiva, embora indique uma estratégia de avanços gradativos. Mostra, porém, que o direito à educação, há mais de vinte anos declarado na Carta Constitucional, continua a esperar por efetiva proteção pública, a despeito dos discursos enfáticos que reclamam na mídia brasileira boa educação básica para todos. Nesse sentido, a obrigatoriedade determinada pela Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009 representa alteração da estratégia gradativa.

A visão sistêmica de que fala o PDE, pareceu mais ligada à reordenação das relações intergovernamentais na educação básica, destacadamente no ensino fundamental menos no sentido da efetiva coordenação federativa pela União e mais no sentido de concentrar poder.

O governo central, por meio do MEC (suas Secretarias e Autarquias), tem sido um “laboratório” de projetos e programas para o país — conforme visto — com o que decide centralizadamente onde aplicar os recursos destinados ao cumprimento de sua função de suplência e de apoio técnico na educação básica. As elites dirigentes e a burocracia estatal comandam esse movimento, que concorre para restringir a autonomia dos entes federativos e impulsionar transformações institucionais na perspectiva gerencialista.

No eixo da infra-estrutura, várias ações visam oferecer as condições mínimas para um ambiente adequado aos estudos, com ênfase na conscientização para o uso, tornado os equipamentos escolares mais duráveis. Sem dúvida, é uma importante ação. Não se pode desconsiderar que em muitas escolas falta espaço físico e suporte técnico para o adequado aproveitamento dos equipamentos. Também não contam com suficientes recursos para manutenção e renovação necessárias dos mesmos.

A maioria das ações está voltada para alunos, professores e diretores das escolas, mas outras também buscam envolver a comunidade na tentativa de fazê-la mais atuante, coerente com o Decreto 6.094/2007, pelo qual a União chama a sociedade civil a colaborar. Assim, acena para um papel de agente coordenador, organizador de parcerias, ou seja, estimula a governança.

De acordo com o livro “Razões, princípios e programas” o PDE pretende ser mais que a tradução instrumental do PNE, avançando no sentido de propor ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. Contudo, o PDE desconsiderou que as metas do PNE deveriam ser cumpridas até 2011, propôs novas metas a serem alcançadas agora até final de 2021 em consonância com as Metas Educativas 2021: a educação que queremos para a geração dos Bicentenários sob coordenação da Organização de Estados ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). Nessa data vários países ibero-americanos celebram 200 anos de independência.

Com o findar do PNE em 2011, um novo plano foi formulado e enviado ao legislativo. Mais que o debate sobre a sua elaboração, está posta uma questão mais abrangente: a criação de um Sistema Nacional de Educação. Esforços nesse sentido foram tomados. Primeiro com a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE) em abril de 2010. O tema

definido pela Comissão Organizadora Nacional foi “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”.

3.3. Conae, Sistema Nacional de Educação e PNE (2001)

O interesse pela instituição de uma Conae nasce em abril de 2008, na Conferência Nacional de Educação Básica. Nessa ocasião, o MEC se comprometeu em ajudar na sua organização. Cinco meses depois foi constituída a Comissão Nacional organizadora da Conae, por meio da publicação da Portaria Ministerial nº 10 de 3 de setembro de 2008.

Antes da Conferência Nacional ficou posto que acontecessem conferências municipais e estaduais em 2009 e em abril de 2010 a Comissão decidiu que a Conae seria realizada em Brasília (BRASIL, s.d).

As conferências municipais e estaduais deveriam ter como base o documento referência, que foi organizado em seis eixos temáticos, a saber:

- I** — Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional;
- II** — Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação;
- III** — Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar;
- IV** — Formação e Valorização dos Profissionais da Educação;
- V** — Financiamento da Educação e Controle Social;
- VI** — Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade (BRASIL, s.d).

A Conferência Nacional resultou na elaboração do documento final que serviu de apoio à elaboração da proposta do novo PNE. Segundo o documento final (2010), o principal objetivo da Conae foi à mobilização social em prol da educação e a partir desse compromisso os documentos elaborados no processo sinalizaram cinco grandes desafios a serem enfrentados pelo Estado e pela sociedade brasileira.

O primeiro desafio posto pelo documento final da Conae é a construção de um SNE responsável pela orientação política comum. Em seguida aponta a necessidade de promoção de debate permanente, estimulando a mobilização em torno da qualidade e valorização da educação básica e superior e das modalidades da educação, com vista a uma educação pautada em direitos humanos e na democracia.

Garantir que os acordos e consensos dessa conferência redundem em políticas públicas de educação e propiciar condições para que sejam concebidas e efetivadas de forma articulada, tendo como fundamento a garantia da universalização e da qualidade social da

educação em todos os níveis e modalidades, bem como a democratização da gestão, também são desafios posto (MEC, 2010).

Esse documento final mantém a estrutura do documento-referência e continua sendo estruturado nos mesmos eixos. Importante destacar a definição de SNE dada por esse documento. Conforme Brasil (2010, p. 15) “Assim, o SNE é entendido como mecanismo articulador do regime de colaboração no pacto federativo, que preconiza a unidade nacional, respeitando a autonomia dos entes federados”.

No documento final fica claro o discurso favorável a criação de um SNE, inclusive no eixo I, muitas das deficiências da educação hoje é atribuída à falta de tal sistema. Nesse mesmo eixo a criação de um SNE acabaria com velhos problemas que ronda o federalismo brasileiro, que é o caso do regime de colaboração dos sistemas de ensino.

O documento enfatiza também que, com a criação do SNE, haverá um redirecionamento das ações dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a serem aplicadas em todo território nacional. Ressalta que (p. 21) “O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas de ensino públicos (federal, estadual/DF e municipal)”. Mesmo assim, afirma que serão garantidas as especificidades de cada ente.

Cabe destacar, que nunca antes o governo federal se ocupou tanto na formulação de políticas, na adoção de estratégias e de centralização, na assunção de tarefa de delinear programas e projetos para o ensino fundamental. Há nisso claro indicativo da relevância desse ensino no âmbito do governo, avançando também, no âmbito da governança, tanto no contexto interno do país como no externo.

CAPÍTULO II

CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA: CONTEXTO E CENÁRIO EDUCACIONAL

Neste capítulo buscamos caracterizar municípios e redes escolares da amostra da pesquisa, contextualizando a educação municipal e apontando seus desafios e prioridades, para a seguir, analisar as políticas educacionais municipais.

Os fatores de contexto privilegiados foram os seguintes: localização geográfica, área territorial, emancipação política, grau de urbanização, Índice de Desenvolvimento Humano, renda, riqueza do município, características da população, equipamentos culturais e infraestrutura.

Na caracterização dos fatores educacionais nos detivemos nas análises dos gastos com educação nos municípios, dimensão da rede, perfil das matrículas e dos desempenhos em avaliações em larga escala e no Ideb.

Os municípios que compõem a amostra da pesquisa são os que, tendo mil ou mais alunos no ensino fundamental (até a 4ª série/5º ano), apresentaram os maiores Ideb (MI) em 2007, a saber: Aparecida do Taboado (AT), Campo Grande (CG), Chapadão do Sul (CS), Naviraí (NA) e São Gabriel do Oeste (SGO). E, ainda, municípios que obtiveram a maior variação (MV) no referido Índice no período de 2005-2007, que são: Amambai (AM), Bela Vista (BV), Bonito (BO), Paranaíba (PB) e Paranhos (PR).

Saliento que esse estudo se vincula à pesquisa “Bons resultados do Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos²” e, por isso, dela se aproxima metodologicamente. A observação desses municípios se deu por meio de nossa visita *in loco* nos casos de NA, AM, CG, BV e BO. Nos demais municípios os dados foram coletados por outros componentes da equipe sul-mato-grossense da referida pesquisa. Conforme antes mencionado, parte dos dados estatísticos foi coletada por componentes da equipe de São Paulo.

² Detalhamentos dessa pesquisa na introdução desse estudo.

A pesquisa quantitativa tem revelado limitações, pois os dados tomados isoladamente não conseguem esclarecer a realidade que está em constantes transformações, contudo acreditamos que é muito significativa à medida que nos propomos fazer análise ao longo do tempo na intenção de entender a dinâmica de certas variáveis.

Dessa forma, a coleta dos dados precisa ser criteriosa, pois como afirma Costa (2004, p.11) “Estatística não é uma panacéia; tem capacidade para auxiliar o pesquisador a enxergar com clareza aspectos obscurecidos pela influência do acaso, mas não opera milagres: não extrai verdades de dados falsos ou mal colhidos”.

Nesse sentido, procuramos fazer a coleta de dados em bancos oficiais disponíveis na Internet. A maior parte das informações foi obtida em banco de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério da Educação (MEC) e Confederação Nacional dos Municípios (CNM). São fontes de validade socialmente reconhecida, o que não significa serem livres de problemas.

Nos últimos tempos, observa-se uma retomada dos dados quantitativos nas pesquisas sobre qualidade em educação, mas os seus limites explicativos são amplamente reconhecidos, requerendo a contribuição do enfoque qualitativo.

Primeiro apresentamos uma caracterização geral dos municípios da amostra, em seguida, caracterizamos as suas redes e, por último, fazemos uma síntese do cenário educacional nos municípios observados.

1. Caracterização dos municípios

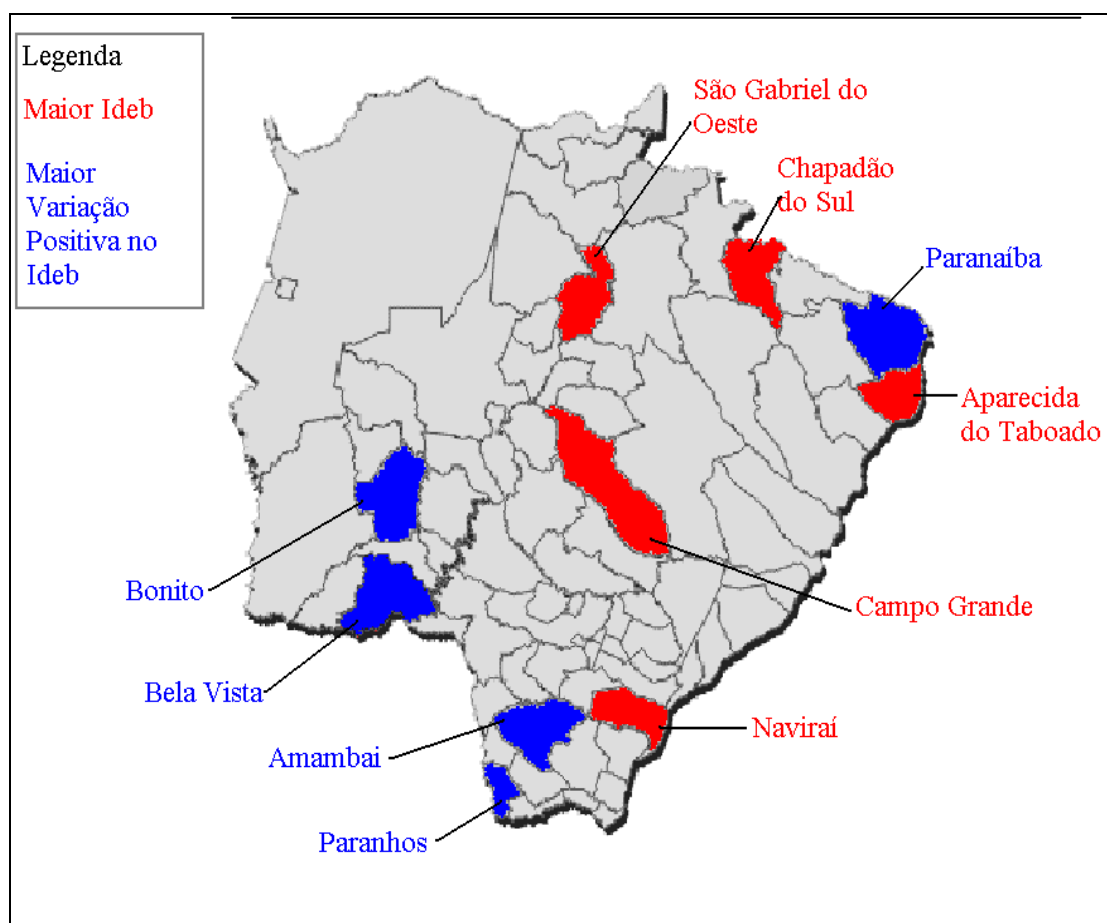
Os aspectos que serão contemplados na caracterização dos dois grupos – maior variação no Ideb 2005/2007 e maior Ideb 2007 tem o intuito de fornecer uma visão de contexto, sem a pretensão de descrição ampla e detalhada da realidade local.

Apresentamos as características de cada município e de cada subconjunto da amostra, destacando semelhanças e diferenças entre eles e, na medida do possível, estabelecemos comparação com dados em escala estadual e nacional.

1.1. Localização geográfica

Os municípios da amostra (figura 01) estão localizados nas regiões centro-norte e centro-sul do estado de Mato Grosso do Sul, sendo que três ficam em área de fronteira do Brasil com o Paraguai e quatro na divisa com outros estados (Paraná e São Paulo).

Mapa do estado de Mato Grosso do Sul, Brasil, 2009



Fonte: Caged, Perfil dos municípios (2010)

Figura 01

1.2. Características

Trazemos nessa seção informações sobre emancipação política, área territorial, população, Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M/2000) e equipamentos culturais dos municípios da amostra, (Tabela 02).

Tabela 02 – Data de emancipação, área, população, PIB per capita e IDH-M, por município

Abrangência	Município	Ano de emancipação	Área	População 2007	PIB per capita 2007 (R\$)	IDH-M 2000	
						Pontuação	Ranking estadual
Municípios com mais elevados Idebs	Aparecida do Taboado (AT)	1948	2.750	19.819	14.497	0,763	19°
	Campo Grande (CG)	1899	8.096	724.524	12.346	0,814	2°
	Chapadão do Sul (CS)	1987	3.851	16.193	27.816	0,826	1°
	Naviraí (NA)	1963	3.194	43.391	12.269	0,751	32°
	São Gabriel do Oeste (SGO)	1980	3.865	20.524	21.126	0,808	3°
Municípios com maiores variações nos Idebs	Amambai (AM)	1948	4.202	33.426	9.132	0,759	22°
	Bela Vista (BV)	1908	4.896	22.868	7.454	0,755	27°
	Bonito (BO)	1948	4.934	17.275	9.111	0,767	18°
	Paranaíba (PB)	1857	5.403	38.969	10.266	0,772	14°
	Paranhos (PR)	1987	1.302	11.092	5.004	0,676	75°
Estado de MS		-----	357.140	2.078.001	12.411	0,778	-
Brasil		-----	8.514.205	169.799.170	13.515	0,766	-

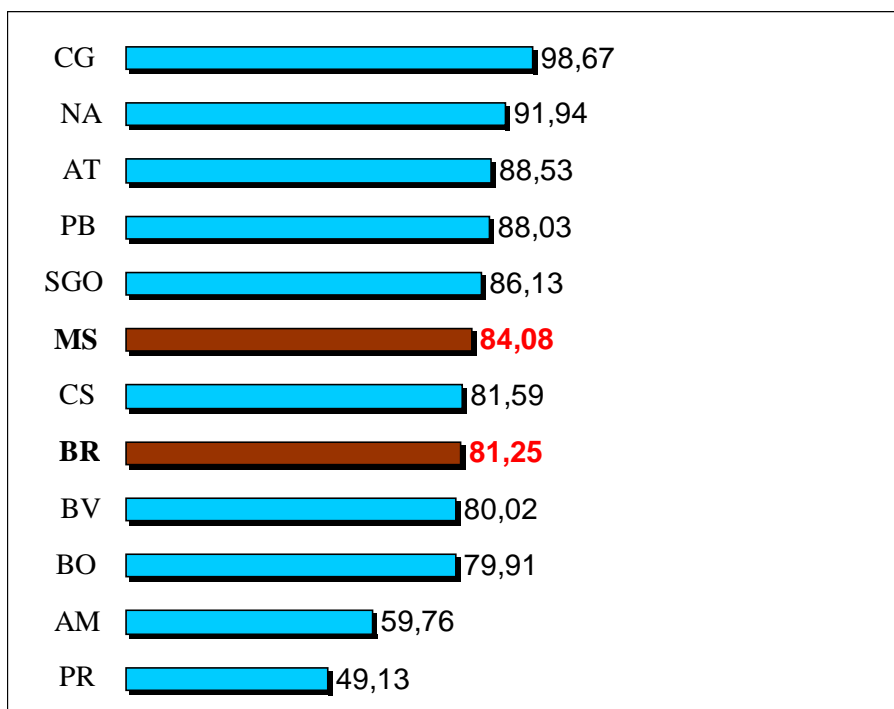
Fontes: Confederação Nacional dos Municípios; PNUD; IBGE; SEMAC.

No tocante à emancipação política, encontramos as seguintes situações: três municípios na faixa de 20 a 30 anos (CS, SGO e PR), portanto bem jovens; quatro na faixa de 40 a 70 anos (AT, NA, AM, BO); e três com mais de 100 anos (CG, BV e PB).

Quanto à área territorial, a maioria fica entre 3000 e 6000 km², dois têm dimensão inferior a 3.000 km² (PR e AT) e superior a 8000 km² (CG).

Em termos de população, quatro municípios têm entre 10 e 20 mil habitantes (PR, CS, BO, AT), cinco entre 20 e 50 mil habitantes (SGO, BV, AM, PB, NV) e um mais de 700 mil habitantes (CG).

O grau de urbanização (Gráfico 01) é alto nos municípios de CG e NV e expressivo nos municípios de AT, PB, SGO (acima da média estadual) e CS (acima da média nacional). A urbanização é baixa em dois municípios: AM e PR.

Gráfico 01 – Percentual de urbanização dos municípios da amostra (2000)

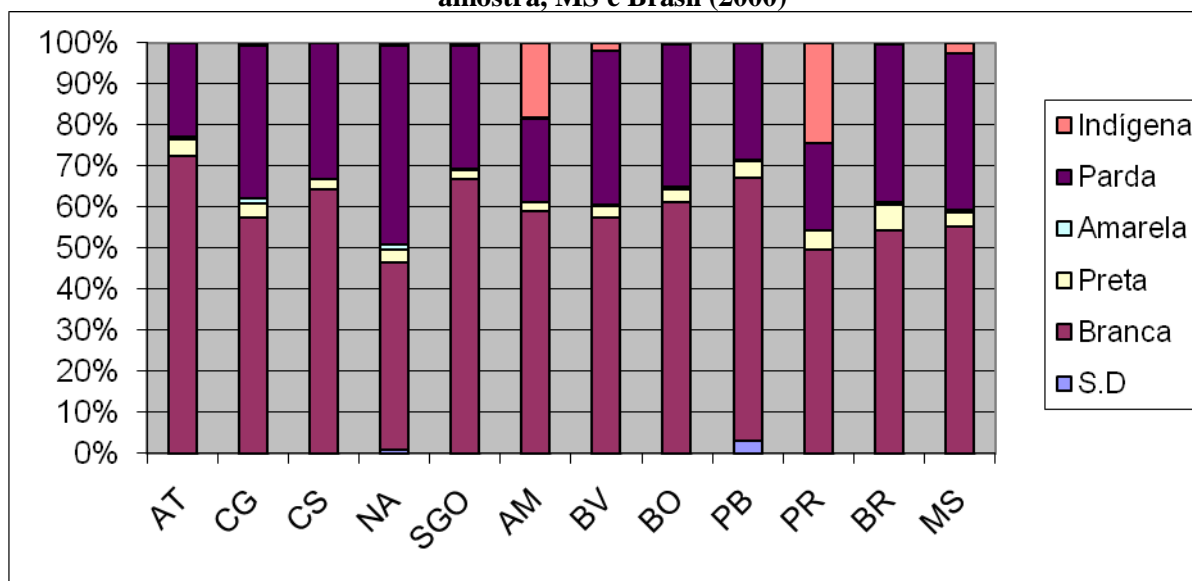
Legenda: Aparecida do Taboado (AT); Campo Grande (CG); Chapadão do Sul (CS); Naviraí (NA); São Gabriel do Oeste (SGO); Brasil (BR); Mato Grosso do Sul (MS); Amambai (AM); Bela Vista (BV); Bonito (BO); Paranaíba (PB); Paranhos (PR).

Fonte: IBGE

Quanto à urbanização, cabe destacar que usamos nomenclatura e conceito do IBGE. Contudo não desconsideramos que há um debate sobre a temática na literatura, nesse sentido Veiga (2002) ressalta que o Brasil é menos urbano que se calcula se considerarmos critérios internacionais e enfatiza que muitas cidades ditas urbanas deveriam ser consideradas rurais por não apresentarem o mínimo de estrutura como: teatro, transporte coletivo, centro cultural.

A observação da distribuição da população, segundo declaração de raça e cor (IBGE, 2000), mostra a presença de populações indígenas nos municípios de AM, BV e PR, sendo mais expressiva no último município (Gráfico 02). Segundo declaração de cor, a população preta é numericamente pouco expressiva, sendo maior a branca e parda em todos os municípios.

Gráfico 02 – Distribuição da população segundo declaração de raça e cor nos municípios da amostra, MS e Brasil (2000)



Fonte: IBGE (2000)

A observação da composição etária da parcela da população em idade de escolarização básica (0 a 17 anos) em 2000, residente em cada município (Tabela 03), mostra que PR possuía a taxa mais expressiva de crianças da faixa etária de 0 a 3 anos (24,52), sendo seguido por AM (22,82). Nesse indicador, BO se destaca com a menor taxa da amostra (4,54). Na faixa etária de 4 a 5 anos as taxas ficam entre 9 e 11, sendo a taxa mais elevada exibida por PR (12) e a menor por BO (2).

Tabela 03 - Composição etária da população residente nos municípios em idade de escolarização básica (0 a 17 anos) - 2007

I D E B	Municípios	0 a 3		4 a 5		6 a 14		15 a 17		Total 0 a 17
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	
M	AT	1066	18,93	522	9	3.064	54	978	17,37	5.630
	CG	41768	19,53	20820	10	112.163	52	39102	18,28	213.853
	CS	1120	20,71	502	9	2.825	52	959	17,73	5.406
	NA	2833	20,20	1313	9	7.301	52	2576	18,37	14.023
I	SGO	1349	19,82	676	10	3.553	52	1228	18,04	6.806
M	AM	2895	22,82	1339	11	6.441	51	2008	15,83	12.683
	BV	1682	20,25	849	10	4.393	53	1382	16,64	8.306
	BO	1.075	4,54	553	2	3.070	54,07	980	4,14	5.678
V	PB	2062	18,31	1115	10	6.047	54	2037	18,09	11.261
	PR	1301	24,52	617	12	2.663	50	724	13,64	5.305

Fonte: MEC/Indicadores demográficos e educacionais

Na faixa etária de 6 a 14 anos, que corresponde ao ensino fundamental regular, a maior taxa é verificada no município de BO (54,7), sendo que PR apresenta a menor taxa (50)

da amostra. Na faixa de 15 a 17 anos as maiores taxas são as de NV (18,37) e de CG (18,28) e as menores de BO (4,14) e PR (13,64).

No conjunto da amostra, o desafio da prestação com qualidade da educação infantil é relativamente mais expressivo nos municípios de PR e AM. No ensino fundamental, no município de BO e no ensino médio no município de NA e de CG.

Na esfera da economia o produto interno bruto *per capita* dos municípios (Tabela 02) considerado em relação a esse indicador no estado de Mato Grosso do Sul (MS) — que é inferior ao do país — situa três municípios (AT, CS, SGO) acima, dois muito próximos (CG e NA) e cinco bem abaixo (PB, AM, BO, BV, PR) do patamar estadual. Destes últimos municípios, dois (BV, PR) apresentam PIB *per capita* muito baixo, ficando próximos a patamares de estados nordestinos.

Os municípios da amostra com os maiores IDH-M são CS, CG e SGO, os quais ficam acima da média estadual (0,778) e nacional (0,766). Abaixo dessas médias, porém próximos, encontramos os municípios de AT, PB, NA, AM, BV, BO. O menor IDH-M da amostra é o de PR atrás do qual ficam somente dois municípios do estado.

Contribuem para a composição do PIB (Tabela 4) a agropecuária, indústria, comércio e serviços. Com base em dados de 2002 e 2007, observamos o desenvolvimento dos municípios em cada um desses setores com vista a apontar a contribuição de cada um para a composição do PIB.

Tabela 04 - Percentual da participação dos setores de atividades a preço de mercado corrente na composição do PIB dos municípios da amostra (2002-2007)

I D B	Municípios	Setores em 2002 (%)			Setores em 2007 (%)		
		Agropec.	Ind.	Com. Serv.	Agropec.	Ind.	Com. Serv.
M	AT	23,85	20,70	55,45	19,68	30,43	49,89
	CG	1,41	20,24	78,34	1,18	17,10	81,72
	CS	40,67	13,28	46,05	28,55	5,54	65,91
	NA	20,55	28,26	51,19	14,98	28,45	56,57
I	SGO	41,13	9,55	49,33	28,76	11,59	59,65
M	AM	27,74	15,52	56,74	20,63	12,17	67,19
	BV	37,38	8,68	53,94	29,51	11,00	59,49
	BO	37,42	7,52	55,06	31,58	7,35	61,07
V	PB	25,53	14,22	60,25	19,72	10,75	69,53
	PR	30,24	8,09	61,66	24,22	8,5	67,28
	MS	22,31	16,71	60,99	15,8	16,68	67,53

Legenda: Agropec. (Agropecuária); Ind. (Indústria); Com.Serv.(comércio e serviços)

Fonte: SEMAC/MS

Fica claro que no grupo de MI, o setor de serviços foi o maior responsável pela composição do PIB tanto em 2002 quanto em 2007. A agropecuária é o segundo na participação da composição desse indicador em AT, CS e SGO, contudo destacamos que o

peso desse setor foi diminuído de 2002 para 2007 em todos os municípios desse grupo. O setor industrial e de comércio e serviços aumentaram suas contribuições nessa mesma comparação, na maioria dos municípios do grupo.

O setor de comércio e serviços também teve peso maior na composição do PIB do grupo de MV, embora a agropecuária tenha apresentado queda na participação de 2002 para 2007, continua a ser o segundo setor a mais contribuir. O setor de indústrias teve maior contribuição em 2007 somente em BV e PR.

Os grupos de MI e MV possuem peculiaridades nessa composição, ambos têm o setor comércio e serviços como maior percentual de participação no PIB municipal. Nos dois grupos houve uma redução da contribuição da agropecuária. O setor industrial teve aumentos em dois dos cinco municípios do grupo de maior variação e em três do de maior Ideb. Contudo, cabe destacar que os percentuais de participação desse setor são maiores no grupo de MI.

Quanto à existência de equipamentos culturais (biblioteca pública, centro cultural, jornal local, rádio, TV, provedor de internet, estádio ou ginásio de esportes), conforme mostram os dados do quadro 04, PR figura como o município menos equipado, seguido pelos municípios de AM, BV, BO e PB.

Quadro 04 - Equipamentos culturais por município, no conjunto dos que apresentaram os mais elevados Idebs no ensino fundamental 2007 e maiores variações 2005-2007 (1ª até 4ª série)

Ideb	Município	Biblioteca pública	Centro cultural	Jornal local	Rádio	TV	Provedor/ Internet	Ginásio esportes
M	AT	X	X	X	X		X	X
	CG	X	X	X	X	X	X	X
	CS	X		X	X	X	X	X
	NA	X	X	X	X	X	X	X
I	SGO	X	X	X	X		X	X
M	AM	X		X	X		X	X
	BV	X		X	X		X	X
	BO	X		X	X		X	X
	PB	X		X	X		X	X
V	PR	X						X

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios

Somente os municípios de CG, e NA contam com todos os equipamentos considerados, mas não temos dados a respeito da utilização e eficácia social dos mesmos.

Especificamente no campo da educação escolar (Tabela 05), os municípios contam com estabelecimentos de educação e ensino públicos e privados.

Tabela 05 – Equipamentos de educação escolar nos municípios da amostra (2006)

Ideb	Município	Creche		Pré-Escola		Ensino fundamental		Ensino Médio		IES – presencial e a distância*	
		PB	PV	PB	PV	PB	PV	PB	PV	PB	PV
M I	AT	01	02	05	02	09	01	03	01	00	01
	CG	86	85	163	135	166	116	69	41	03	28
	CS	03	03	06	03	06	03	02	03	01	03
	NA	04	01	05	03	12	03	03	02	02	05
	SGO	03	01	04	05	09	03	03	02	02	02
M V	AM	03	03	09	04	14	02	04	02	02	04
	BV	05	03	10	04	15	03	04	02	01	02
	BO	03	01	11	03	10	03	03	02	01	03
	PB	01	04	06	09	14	03	06	02	02	03
	PR	02	00	05	00	06	00	01	00	01	01

* Dados de 2010

Fonte: E-MEC/MEC

Do ponto de vista do número de estabelecimentos públicos — porém, sem considerar as suas condições de atendimento — as situações mais desfavoráveis no tocante à creche são as dos municípios de AT e PB e no tocante ao pré-escolar são as de NA, PB e SGO. No ensino médio, as situações mais desfavoráveis são encontradas em PR e NA, cuja quantidade de estabelecimentos que o oferecem corresponde respectivamente a 16% e 25% do total existente de estabelecimentos públicos de ensino fundamental.

O conjunto do equipamento de educação escolar era em 2006 mais favorável (tanto na educação básica como na educação superior) no município de CG e mais desfavorável no município de PR.

O complexo cenário político dos municípios da amostra não é de fácil descrição. Limitamo-nos a apresentar na tabela 05 o partido/coligação do candidato eleito para o Executivo em cada um e, ainda, para o estado de Mato Grosso do Sul e Brasil. Os dados se referem às eleições 2004 e 2008 para prefeitos e 2002 e 2006 para governador e presidente. O primeiro partido mencionado é o do candidato vencedor seguido pelos partidos coligados no processo eleitoral.

A leitura dos dados numa perspectiva de contexto nos permite atentar para relações federativas formalmente instituídas pelos processos eleitorais que constituíram os titulares da pasta do Executivo nos âmbitos municipal, estadual e federal, bem como o bloco de poder partidário que lhes dá sustentação, (Quadro 5).

Quadro 5 – Candidatos eleitos para o Executivo dos municípios da amostra, do estado de Mato Grosso do Sul e Brasil (2002, 2004, 2006, 2008)

Abrangência	Município	Eleição 2005	Eleição 2009
Municípios com mais elevados Idebs (MI)	AT	PDT - PP / PDT / PMDB / PPS/ PSDB	PMDB
	CG	PMDB - PMDB / PSDB / PFL/ PPS / PV / PSC / PRTB / PTC / PT do B	PMDB - PMDB / PRB / PR / PDT / PP / PPS / PSDB / DEM/ PV / PTN / PRP / PSC / PT do B / PTC / PSDC / PRTB / PTB / PHS / PSB
	CS	PTB - PP / PTB / PMDB / PTN / PL / PFL / PV / PSDB	PMDB /PMN/PCB/ PMDB / DEM / PV / PR / PSB / PSDB / PP / PTN
	NA	PL - PTB / PMDB / PSL / PL / PPS / PFL / PAN / PSDC / PSB/ PRP / PSDB	PMDB - PMDB / PT / PR / PC do B / PSC / PRTB
	SGO	PDT - PDT / PT / PL / PPS / PFL / PSB	PSDB - PC do B / PMN / PSL / PMDB / DEM / PT do B / PSC/ PR / PSDB / PSB / PHS / PRB
Municípios com maiores variações nos Idebs (MV)	AM	PDT - PDT / PMDB / PPS / PMN	PR - PR / DEM / PSDB / PRB / PRP / PC do B / PTC / PHS / PT do B / PTN / PSC / PT / PV / PSDC / PMN / PTB
	BV	PDT - PDT / PTB / PMDB / PFL / PSDB	PT - PT / PSB / PP / PPS / PSC / PRB / PSL
	BO	PMDB - PMDB / PSDB / PP / PPS / PL / PTC / PFL	PMDB - PTC / PMDB / DEM / PSC / PR / PSDB / PP / PPS
	PB	PL - PDT / PL	PDT - PC do B / PSL / PMDB / PDT / PV / PSB
	PR	PSDB - PPS / PFL / PSDB	PSDB - PSDB / PMDB
Unidade Federativa - MS		Eleição 2002	Eleição 2006
		PT / PSL / PTN / PSC / PL / PSDC / PSD / PC do B	PMDB / PSC / PL / PPS / PFL / PAN / PRTB / PMN / PTC / PSDB / PT do B
Brasil		PT / PL / PC do B / PMN / PCB	PT / PRB / PC do B

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul

Os dados expressam a complexidade política local, tanto na diversidade da composição e dimensão quantitativa das coligações como na recomposição de forças que se verifica de uma para outra eleição. A continuidade partidária na chefia do Executivo municipal se verifica apenas nos municípios de CG, BO e PR. Nos demais municípios, os partidos no comando da prefeitura mudaram da eleição de 2004 para a de 2008. Esse é um fator de contexto com implicações político-administrativas na gestão da educação municipal, destacadamente mudanças nos quadros dirigentes e burocráticos e descontinuidade de políticas públicas.

Quando se observa o alinhamento político-partidário dos municípios em relação ao estado, o cenário parece ser mais favorável aos municípios no quadro configurado na eleição de 2008 do que na de 2005. O mesmo se verifica em relação à União.

A qualidade da gestão municipal vem sendo medida anualmente pelo IRFS desde 2002. Esse índice foi criado pela Confederação Nacional dos Municípios que visa apresentar o desempenho de cada município pela junção de dados fiscais, sociais e de gestão.

O IRFS é composto por quinze indicadores ao qual é atribuída nota que varia de 0 a 1. Seu resultado é a média de três índices: 1) fiscal – endividamento, suficiência de caixa, gasto com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal), superávit primário; 2) gestão - custeio da máquina, gasto com o legislativo, grau de investimento; 3) social - subíndice educação, subíndice Saúde.

O subíndice educação é composto pela média de gastos com educação, matrículas da rede municipal, taxa de abandono da rede municipal, e percentual de professores da rede municipal com curso superior. O subíndice saúde resulta da média de gasto líquido com saúde, taxa de mortalidade infantil, cobertura vacinal e média de consultas médicas por habitante.

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios, a amostra utilizada para compor o IRFS é na maior parte baseada nos balanços orçamentários e patrimoniais que anualmente os municípios apresentam à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Na tabela 06 é possível perceber o desempenho de cada grupo nos indicadores apresentados.

Tabela 06 - Desempenho dos municípios no Índice de Responsabilidade (IRFS) – 2002 a 2007

Ano base	IRFS	Maior Ideb					Maior variação				
		AT	CG	CS	NA	SGO	AM	BV	BO	PB	PR
2002	IRFS	0,501	0,504	0,490	0,518	0,506	0,472	0,454	0,466	0,485	0,568
	IR Fiscal	0,493	0,459	0,516	0,524	0,505	0,483	0,497	0,472	0,519	0,597
	IR Gestão	0,487	0,584	0,519	0,520	0,522	0,548	0,503	0,511	0,496	0,643
	IR Social	0,522	0,470	0,435	0,509	0,493	0,385	0,362	0,415	0,441	0,464
2003	IRFS	0,460	0,501	0,516	0,477	0,477	0,433	0,437	0,462	0,475	0,536
	IR Fiscal	0,473	0,463	0,503	0,533	0,459	0,441	0,462	0,516	0,457	0,538
	IR Gestão	0,347	0,536	0,496	0,403	0,454	0,418	0,425	0,410	0,474	0,590
	IR Social	0,561	0,504	0,551	0,494	0,519	0,440	0,424	0,460	0,496	0,482
2004	IRFS	0,491	0,516	0,517	0,537	0,494	*	0,448	0,487	0,413	0,536
	IR Fiscal	0,500	0,514	0,493	0,589	0,462	*	0,547	0,569	0,434	0,545
	IR Gestão	0,440	0,520	0,505	0,470	0,487	*	0,399	0,479	0,350	0,575
	IR Social	0,533	0,513	0,552	0,552	0,533	*	0,399	0,415	0,454	0,488
2005	IRFS	0,468	0,524	0,511	0,568	0,481	0,465	*	0,485	0,441	0,512
	IR Fiscal	0,524	0,567	0,493	0,621	0,452	0,492	*	0,554	0,483	0,537
	IR Gestão	0,345	0,501	0,472	0,533	0,468	0,478	*	0,402	0,384	0,536
	IR Social	0,534	0,504	0,567	0,551	0,521	0,427	*	0,497	0,457	0,463
2006	IRFS	0,479	0,518	0,574	0,564	0,489	0,474	0,448	0,505	0,456	0,558
	IR Fiscal	0,523	0,558	0,603	0,582	0,490	0,465	0,476	0,532	0,496	0,540
	IR Gestão	0,369	0,497	0,466	0,559	0,414	0,484	0,401	0,491	0,374	0,546
	IR Social	0,544	0,499	0,652	0,552	0,563	0,473	0,465	0,492	0,498	0,588
2007	IRFS	0,511	0,543	0,559	0,595	0,458	0,513	0,471	0,550	0,480	0,544
	IR Fiscal	0,510	0,524	0,578	0,625	0,480	0,532	0,487	0,661	0,494	0,580
	IR Gestão	0,407	0,509	0,452	0,579	0,312	0,495	0,435	0,471	0,385	0,496
	IR Social	0,616	0,595	0,646	0,581	0,582	0,514	0,491	0,520	0,562	0,556

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios

A comparação do IRFS apresentado dos anos 2002 e 2007 mostra que no grupo de MI quatro dos cinco municípios tiveram variação positiva, somente SGO variou negativamente. Na análise das três dimensões da composição desse indicador, percebemos que o IRFS social se destacou nesse grupo, somente Naviraí apresentou o índice fiscal como melhor em todos os anos. A gestão se constituiu desafiadora para esse grupo, já que desde 2004 esse índice não figurava como o melhor dos três. Cabe destacar que dois municípios desse grupo tiveram destaque no cenário nacional devido ao seu bom desempenho no IRFS. NA figurou em 58º lugar no *ranking* dos melhores IRFS brasileiros em 2007, sendo o único município do Mato Grosso do Sul a ficar entre os 150 da lista feita pela CNM. CG também teve destaque ao figurar como a capital brasileira com maior IRFS.

No grupo de MV, somente PB e PR elevaram o IRFS de 2002 para 2007. A dimensão que se destacou nesse grupo foi a fiscal, não houve município que apresentasse uma mesma dimensão como melhor em todos os anos e a gestão não figurou como melhor em nenhum município a partir de 2004.

Os dados apresentados sinalizam que as questões de gestão são as que mais requerem atenção para os grupos da análise, pois a variação foi positiva somente em Naviraí. Salientamos que o grupo de MI, se destaca na dimensão social enquanto no grupo de MV o destaque é na dimensão fiscal.

2. Caracterização das redes escolares

As dez redes escolares municipais componentes da amostra dessa pesquisa são aqui caracterizadas, com especial atenção aos principais desafios e prioridades apontados pelos seus dirigentes e gestores educacionais. O propósito é propiciar elementos que permitam aos leitores formar uma idéia a respeito de cada rede em particular e do conjunto observado na pesquisa.

Utilizamos dados oficiais gerados e disseminados pelo INEP e, com menor frequência, dados fornecidos por entrevistados nas Secretarias Municipais de Educação (SEMEDs) e documentos ali obtidos por ocasião das visitas in loco (2009 e 2010). Obtivemos também dados do IBGE, do MEC e da CNM.

Para caracterizar cada rede consideramos a dimensão do aparelho escolar (número de estabelecimentos), dimensão do atendimento (matrículas), condição de atendimento (formação inicial dos docentes), fluxo escolar (taxas de aprovação e de distorção idade/ano), resultados em avaliação em larga escala (desempenho em componentes curriculares avaliados), patamar do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) alcançados nos anos 2005, 2007 e 2009.

Os desafios e as prioridades educacionais das redes escolares observadas foram apreendidos das entrevistas realizadas e, também, da análise dos dados quantitativos acima referidos.

2.1. Dimensão das redes e perfil dos estabelecimentos

Dados do ano de 2006 disponíveis no EDUDATA/INEP mostram que as redes escolares municipais observadas possuíam maior quantidade de estabelecimentos com ensino fundamental do que as redes estaduais e privadas (Tabela 07).

Tabela 07 - Percentual de estabelecimentos com ensino fundamental por dependência administrativa, Brasil, estado de Mato Grosso do Sul e municípios da amostra (2006)

G r u p o	Municípios	Estabelecimentos de ensino (%)					
		Municipal			Estadual	Privada	Total
		Rural	Urbana	Total			
	Brasil	50,22	19,44	69,66	18,24	12,06	159.016
M I	MS	14,87	32,14	47,01	31,68	22,40	1.089
	AT	10,00	50	60	30	10	10
	CG	2,83	27,30	30,13	28,37	41,13	282
	CS	11,11	33,33	44,44	22,22	33,33	9
	NA	6,66	33,33	39,99	40	20	15
	SGO	*	41,66	41,66	33,33	25	12
M V	AM	31,25	31,25	62,5	25	12,5	16
	BV	33,33	27,77	61,1	22,22	16,66	18
	BO	15,38	46,15	61,53	15,38	23,07	13
V	PB	17,64	29,41	47,05	35,29	17,64	17
	PR	50	33,33	83,33	16,66	*	6

Legenda: * dados não disponíveis; MI – Maior Ideb; MV – Maior Variação

Fonte EdudataBrasil/INEP

Entre as redes do grupo MI a de CG se destacou por ser a única a possuir quantidade de estabelecimentos inferior à rede privada do município. Nesse grupo, a rede de CS é a que apresentava a maior taxa de estabelecimentos rurais (11,11%) e a de CG a menor (2,83). Esse grupo de redes possuía taxa inferior de escolas estaduais e particulares do que a exibida pelo estado (MS).

Quanto ao grupo de redes de MV, o percentual de estabelecimentos municipais era superior às redes estaduais e privadas. Merece destaque a rede municipal rural dos municípios de AM, BV e PR que apresentavam mais estabelecimentos rurais do que urbanos. Esse grupo exibia percentuais mais baixos de escolas particulares em comparação com o estado de MS.

Na comparação entre os dois grupos, percebemos que a dimensão da rede em área rural do grupo de MV era maior, enquanto o grupo de MI possui percentual mais elevado de escolas urbanas municipais. Quanto às escolas particulares os dois grupos (MI e MV) têm percentuais mais elevados que o nacional.

A rede municipal é responsável pela maior parte dos estabelecimentos de ensino fundamental nos dois grupos, conforme já dito. Isso se deve, basicamente, à municipalização do ensino fundamental acentuada após 1988 (AZEVEDO, 2002), além da forte presença das redes municipais em áreas rurais, conforme visto.

Em face disso, julgamos relevante observar as condições dos estabelecimentos das redes municipais da amostra. Para traçar um breve perfil dos mesmos, consideramos a existência dos seguintes itens: laboratório de informática, laboratório de Ciências, sala para TV e vídeo, TV, vídeo e parabólica, microcomputadores, acesso a internet, biblioteca, quadra de esportes.

Dados obtidos no EDUDATA/INEP para o período 2000 a 2006 configuram o cenário das condições dos nos estabelecimentos municipais urbanos (Tabela 08).

Tabela 08 – Perfil dos estabelecimentos de ensino fundamental nas redes escolares municipais da amostra (2000-2006)

Condições (%)	Anos	M I					M V				
		AT	CG	CS	SGO	NA	AM	BO	BV	PB	PR
Laboratório de informática	2000	10	40,26	16,66	6,66	7,14	12,5	0,0	18,18	10,52	14,28
	2006	10	85,81	77,77	8,33	86,66	75,00	15,38	11,11	35,29	50,00
Laboratório de ciências	2000	10	13,42	16,66	6,66	28,57	25,00	0,0	18,18	15,78	0,0
	2006	0,0	18,79	22,22	0,0	20,00	12,50	0,0	5,55	11,74	0,0
Sala para TV/vídeo	2000	20	42,28	50,00	20,00	64,28	18,75	21,05	27,27	36,84	0,0
	2006	40	42,55	44,4	25,00	40,00	18,75	30,76	16,66	74,70	50,00
TV/Vídeo/Parabólica	2000	60	6,71	0,0	13,33	7,14	6,25	10,52	100,0	26,31	28,57
	2006	40	12,41	0,0	33,33	13,33	18,75	30,76	27,77	23,53	16,66
Computadores	2000	70	91,61	100,0	40,00	92,85	62,50	21,05	72,72	73,68	28,27
	2006	100,0	98,58	100,0	100,0	93,33	100,0	30,77	88,89	100,0	50,00
Internet	2000	0	52,01	0,0	0,0	21,42	6,25	5,26	9,09	10,52	0,0
	2006	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Biblioteca	2000	40	76,17	66,66	20,00	85,71	62,5	5,26	54,54	42,10	28,57
	2006	60	76,59	66,66	58,33	66,66	50,00	38,46	27,77	70,58	33,33
Quadra de esportes	2000	80	72,14	66,66	60,00	78,57	75,00	31,58	72,72	68,42	42,85
	2006	80	87,94	66,66	91,66	80,00	75,00	46,15	44,44	88,23	83,33
Total	2000	10	298	6	15	14	13	19	11	19	7
	2006	10	282	9	12	15	16	13	18	17	6

Fonte: Edudatabrasil/INEP

No grupo de MI, laboratório de informática e presença de microcomputadores foram os itens que mais se destacaram, pois a presença desses componentes foi aumentada em quatro dos cinco municípios. As escolas desse grupo no ano de 2006 não registraram acesso a *internet* e em apenas dois municípios houve aumento do laboratório de ciências. Os demais itens aumentaram em três dos cinco municípios do grupo. Podemos dizer que em 2006 as redes escolares municipais desse grupo tiveram aumento em comparação com 2000 nos itens observados.

Mesmo com aumento dos equipamentos em 2006, há uma precariedade de alguns itens se comparamos o percentual de escolas que os possuem. Laboratório de ciências é o item menos contemplado nesse ano pelo grupo de MI, sendo que os estabelecimentos de ensino de

AT e SGO não possuem esse item e nos outros três municípios, tal equipamento está presente em apenas 20% dos estabelecimentos.

Nesse grupo, o item quadra de esportes está presente em maior quantidade na maioria dos municípios, sendo que mais de 80% das escolas de quatro municípios foram contempladas com esse equipamento. Já a biblioteca não atingiu esse percentual em nenhum município do grupo. Equipamentos de TV, vídeo e parabólica tiveram o menor percentual de estabelecimentos contemplados, o melhor percentual ficou com AT com 40,0% dos estabelecimentos com esses equipamentos.

No grupo de MV, três itens tiveram aumento da presença nos estabelecimentos municipais na comparação 2000-2006: microcomputador, laboratório de informática e biblioteca. Em contrapartida houve diminuição de laboratórios de ciências e o grupo não contou com *internet* nos estabelecimentos no ano de 2006. Os equipamentos de TV, vídeo e parabólica aumentaram em AM, BO e BV.

O microcomputador era o item mais presente na maioria dos estabelecimentos do grupo de MV no ano de 2006. AM e PB possuíam esse equipamento em todos os estabelecimentos, já BO apresenta somente em 30% de escolas com esse recurso. O segundo equipamento presente em mais estabelecimentos era a quadra de esportes, mas dois municípios só tinham esse item em aproximadamente 40% dos seus estabelecimentos. Embora mais estabelecimentos tenham montado suas bibliotecas, o percentual ainda era muito baixo, apenas em PB esse item passou de 50%.

Na comparação entre os grupos percebemos que ambos aumentaram o percentual de estabelecimentos com os itens considerados, contudo o grupo de MI possuía percentual maior de estabelecimentos com esses equipamentos.

O debate sobre se os equipamentos fazem ou não diferença no desempenho do aluno é antigo e as pesquisas a esse respeito devem considerar a realidade empírica onde foram feitas. Diversas pesquisas internacionais afirmam que os insumos pouco ou nada influenciavam o desempenho do aluno. (BROOKE; SOARES, 2008).

Mesmo com atraso considerável quanto às condições de oferta, o Brasil tem feito relevantes descobertas de como as escolas podem ter um papel decisivo na melhoria no desempenho cognitivo dos alunos (BROOKE; SOARES 2008).

Ao fazer uma revisão bibliográfica para investigar características escolares associadas ao desempenho em Matemática, de alunos da quarta série do ensino fundamental, medidos pelo SAEB 2001, Franco et al (2007, p.6) constatam que a literatura brasileira, embora

baseada em experiências de avaliação, mostra que os equipamentos escolares fazem a diferença. E ressaltam que “Em muitos países, recursos escolares não são fatores de eficácia escolar. A razão disto é que o grau de equipamento e conservação das escolas não varia muito de escola para escola e que praticamente todas as escolas possuem recursos básicos para funcionamento”.

Pesquisa realizada pelo Unicef (2010, p. 82) em 26 municípios brasileiros constatou que “Para 73% dos municípios analisados, as condições da estrutura física da rede são desafios que impactam diretamente no desempenho dos alunos”. Dentre os desafios apontados figuram a construção de bibliotecas, quadras de esporte e laboratórios, reformas nas escolas para melhorar as condições de iluminação e ventilação e em alguns casos construção de novas unidades escolares. A referida pesquisa ressalta que esse problema não é só de municípios de interior, mas que atinge várias capitais.

Para os entrevistados da pesquisa aqui apresentada, a melhoria do prédio, das instalações, dos equipamentos, bem como de materiais didáticos dos estabelecimentos municipais tem sido percebida como um fator positivo no melhoramento escolar.

A observação *in loco* nos mostrou que a maioria das redes observadas apresenta condições razoáveis no tocante à dotação, uso e conservação de equipamentos.

Outro aspecto que nos permite observar a dimensão das redes municipais diz respeito ao quantum de atendimento educacional é prestado na educação infantil e no ensino fundamental. Para isso, utilizamos dados da matrícula inicial obtidas no Censo Escolar/INEP para o período 1999 a 2009.

A Tabela 09 mostra o desempenho das matrículas iniciais em creche e pré-escola nas dependências administrativas municipal, estadual, privada e total no período 1999 a 2009.

Tabela 09 - Matrícula inicial 1999, 2001, 2005 e 2009 na creche e em pré-escola, por dependência Administrativa

Municípios		D. A	Creche				Pré-escola			
			1999	2001	2005	2009	1999	2001	2005	2009
M	AT	Estadual	---	0	0	0	----	0	0	0
		Municipal	21	49	105	115	333	290	310	464
		Privada	--	87	105	132	34	70	46	5
		Total	21	136	210	247	367	360	356	469
I	CG	Estadual	1.030	1.336	1.471	226	1.913	2.034	2.350	117
		Municipal	2.327	3.047	4.756	11.691	6.644	6.882	9.165	7.083
		Privada	1.392	2092	2.465	4.047	6.031	6.915	7.214	4.420
		Total	4.749	6475	8.692	15.964	14.588	15.831	18.729	11.620
M	CS	Estadual	-----	0	0	0	----	0	0	0
		Municipal	126	102	140	565	346	380	521	454
		Privada	---	0	53	40	74	50	133	73
		Total	126	102	193	605	420	430	654	527
M	NA	Estadual	-----	0	0	0	---	0	0	0
		Municipal	195	240	390	651	506	710	996	1.257
		Privada	5	9	13	18	147	118	123	63
		Total	200	249	403	669	217	828	1.119	1320
I	SGO	Estadual	---	0	0	0	-----	0	0	0
		Municipal	206	144	259	401	156	223	243	176
		Privada	68	70	32	0	157	237	376	280
		Total	274	214	291	401	313	460	619	456
M	AM	Estadual	-	0	0	0	-	0	0	0
		Municipal	25	76	76	423	473	581	838	790
		Privada	64	43	62	145	135	127	147	66
		Total	89	119	138	568	608	708	985	856
M	BV	Estadual	-	0	0	0	-	0	0	0
		Municipal	124	235	229	206	319	282	476	421
		Privada	19	13	34	17	32	82	114	67
		Total	143	248	263	223	351	364	590	488
V	BO	Estadual	-	0	0	0	-	0	0	0
		Municipal	-	103	122	230	235	326	415	248
		Privada	-	0	7	11	48	53	90	61
		Total	-	103	129	241	283	379	505	309
M	PB	Estadual	-	0	0	0	-	0	0	0
		Municipal	286	107	101	253	443	630	798	598
		Privada	31	45	68	90	242	263	307	236
		Total	317	152	169	343	685	893	1.105	834
M	PR	Estadual	-	-	-	0	-	-	-	0
		Municipal	60	94	117	182	217	367	477	516
		Privada	-	-	-	-	-	-	-	-
		Total	60	94	117	182	217	367	477	516

Legenda: MI - Maior IDEB, MV- Maior variação no IDEB

Fonte: INEP/censo escolar

Em todos os municípios do grupo de MI houve movimento crescente do número total de matrículas na creche de 1999 para 2009. A esfera municipal foi responsável pelo maior número de matrículas, somente AT registrou mais matrículas na rede privada. Na dependência

administrativa estadual, apenas CG registrou matrícula nessa etapa, essas foram crescentes até 2005, caindo mais de 84% em 2009.

Na pré-escola o número de matrículas era a maior se comparado à creche, porém é percebido que o seu aumento no decorrer dos anos mostrou oscilações. CG, CS e SGO apresentaram maior número de matrículas em 2005. Somente CG apresentou mais matrículas em 1999 que 2009.

No grupo de MV, não houve matrícula na creche registrada na dependência estadual. A rede municipal era a maior responsável pelas matrículas desse grupo, sua dinâmica no período, embora com oscilações em alguns municípios, foi crescente comparando 1999 com 2009. Destaque para AM que obteve o maior aumento das matrículas de 25 em 1999 para 423 em 2009.

As matrículas na pré-escola, registradas por esse grupo, são bem maiores que na creche. Embora as suas matrículas tenham aumentado de 1999 para 2009, ressaltamos que quatro dos cinco municípios tiveram redução do número de matrículas de 2005 para 2009.

A rede municipal registra maior número de matrículas na creche e na pré-escola, nos dois grupos de análise. Na pré-escola ocorreu um movimento interessante, embora os dois grupos tenham apresentado aumento nas matrículas de 1999 a 2009, a comparação de 2005 com 2009 mostrou uma redução na maioria dos municípios dos dois grupos. Tal redução é compreensível, pois, em 2009 muitas redes municipais já adotavam o ensino fundamental de nove anos. Com isso crianças de seis anos, matriculadas na educação infantil em 2005, estavam matriculadas no ensino fundamental. Essa pode ser parte da explicação para o decréscimo observado.

Para entendermos o movimento das matrículas no ensino fundamental, organizamos em grupo de MI e MV nas séries iniciais e finais do ensino fundamental (Tabela 10).

Tabela 10 - Matrícula inicial 1999, 2001, 2005 e 2009 nas séries iniciais e finais do ensino fundamental, por dependência administrativa

Municípios		D. A	Séries iniciais do ensino fundamental				Séries finais do ensino fundamental			
			1999	2001	2005	2009	1999	2001	2005	2009
M	AT	Estadual	2.377	840	700	611	1.524	1.493	1.334	1.530
		Municipal	932	882	1.000	1.059	---	0	0	0
		Privada	238	101	77	0	129	102	85	0
		Total	3.547	1.823	1.777	1.670	1.653	1.595	1.419	1.530
I	CG	Estadual	60.726	23.239	14.532	11.770	32.486	31.337	22.088	17.312
		Municipal	56.409	34.262	38.386	41.957	26.303	29.317	30.569	29.281
		Privada	20.423	10.282	10.206	10.452	9.750	9.524	9.145	7.793
		Total	138.135	67.783	63.124	64.179	69.116	70.673	62.354	55.014
	CS	Estadual	648	209	299	170	513	460	430	391
		Municipal	1.320	1.026	1.075	1.263	314	502	821	897
		Privada	288	89	167	181	134	78	183	146
		Total	2.256	1.324	1.541	1.614	961	1.040	1.434	1.434
	NA	Estadual	4.293	2.003	1.643	1.171	2.304	2.353	2.069	1.500
		Municipal	3.790	2.258	2.238	2.495	1.489	1.526	1.641	1.625
		Privada	397	191	228	175	160	158	188	186
		Total	8.480	4.452	4.109	3.841	3.953	4.037	3.898	3.841
	SGO	Estadual	959	705	566	460	582	918	848	736
		Municipal	2.301	1.106	1.029	1.303	775	648	710	723
		Privada	371	210	215	161	182	197	222	118
		Total	3.631	2.021	1.810	1.924	1.539	1.763	1.780	1.577
M	AM	Estadual	3.433	1.411	1.063	1.075	1.745	1.601	1.526	1.185
		Municipal	2.727	2.534	2.975	2.707	620	920	1.495	1.425
		Privada	198	104	53	55	102	103	72	58
		Total	6.358	4.049	4.091	3.837	2.467	2.624	3.093	2.668
	BV	Estadual	2.943	1.505	872	703	1.509	1.447	1.134	1.000
		Municipal	2.258	1.625	1.633	1.722	628	665	1.011	939
		Privada	217	116	213	187	126	203	203	158
		Total	5.418	3.246	2.718	2.612	2.263	2.315	2.348	2.097
	BO	Estadual	1.506	457	378	311	979	1.047	1.218	1.306
		Municipal	2.185	1.609	1.517	1.650	663	652	541	474
		Privada	225	167	218	162	99	124	184	126
	V	PB	Total	3.916	2.233	2.113	2.123	1.741	1.823	1.943
Estadual			4.660	2.085	1.650	1.407	2.412	2.634	1.837	1.408
Municipal			2.966	1.363	1.426	1.607	1.196	1.122	1.132	1.051
Privada			574	306	327	357	274	286	339	313
PR		Total	8.200	3.754	3.403	3.371	3.882	4.042	3.308	2.772
		Estadual	996	504	402	313	486	631	511	567
		Municipal	1.325	1.218	1.647	1.772	215	299	568	761
		Privada	---	---	--	---	-----	---	---	--
Total		2.321	1.722	2.049	2.085	701	930	1.079	1.328	

Fonte: EdudataBrasil/INEP

No grupo de MI, todos os municípios tiveram redução no total das matrículas nas séries iniciais do ensino fundamental, em todas as dependências administrativas, comparando 1999 a 2009. No entanto, se compararmos 2005 a 2009, percebemos um aumento na matrícula em três dos cinco municípios. Na maioria deles, as matrículas foram impulsionadas pela rede

municipal. A rede estadual foi a que registrou maior declínio nas matrículas, seguido pela rede particular. Cabe ressaltar que a rede municipal foi responsável pelo maior número de matrículas nos anos de 2001, 2005 e 2009, nas séries iniciais do ensino fundamental.

As matrículas totais nas séries finais diminuíram nesse grupo na maioria dos municípios, em todas as dependências administrativas, na comparação 1999 a 2009 e 2001 foi o ano que registrou maior número de matrículas. Na comparação de 2005 a 2009, o grupo diminuiu suas matrículas totais na maioria dos municípios, apenas Aparecida do Taboado teve aumento na matrícula total. Cumpre destacar que AT não registrou matrículas nas séries finais na rede municipal nem na rede particular. As matrículas das séries finais ficaram a cargo da rede estadual, embora em alguns municípios a rede municipal também tenha registrado maior matrícula.

No grupo de MV, houve redução nas matrículas nas séries iniciais comparando 1999 a 2009 em todas as dependências administrativas. Somente PR elevou as suas matrículas nesse comparativo na rede municipal. No comparativo de 2005 a 2009, três dos cinco municípios diminuíram suas matrículas. Houve aumento nas matrículas na rede municipal de quatro municípios e diminuição das matrículas na rede estadual de todos os municípios. A rede particular teve equilíbrio, já que em dois municípios ela aumentou as matrículas, em dois diminuiu.

Nas séries finais, no comparativo de 1999 a 2009, a matrícula total aumentou, só houve redução na dependência administrativa estadual. Comparando 2005 a 2009, houve diminuição das matrículas em todas as dependências administrativas.

Na comparação das matrículas nas séries iniciais entre os grupos (MI e MV) percebemos que houve redução nas matrículas na comparação de 1999 a 2009. Já na comparação de 2005 a 2009 os grupos se comportam de maneira diferente. O grupo de MI registrou aumento enquanto o de MV declínio nas matrículas totais, embora tenha registrado aumento na rede municipal. Nas séries finais percebemos que houve redução das matrículas nos dois grupos de 2005 a 2009, sendo que a rede estadual detinha o maior número de matrículas.

A redução das matrículas no ensino fundamental também foi observada por Alves (2009), ao pesquisar as capitais brasileiras. A autora explica que essa redução reflete a melhoria do fluxo escolar e também a transição demográfica, que é mais acentuada nas capitais. Oliveira (2007), ao fazer uma análise da evolução histórica histórica das matrículas

no Brasil, também verificou redução e afirmou que a tendência é que ela continue à medida que o fluxo vai sendo regularizado, tendendo a se estabilizar.

Percebemos que a educação nas séries iniciais do ensino fundamental está cada vez mais a cargo dos municípios e que o poder público continua a ser o principal provedor da educação nos dois grupos analisados. Na mesma direção, Arelaro (2005, p.1041) destaca que no Brasil cerca de 90% do atendimento do ensino fundamental é feito pelo poder público, enfatizando que “[...] em termos de política educacional, a opção republicana do dever do Estado para com o ensino fundamental vem sendo mantida”. Outro dado ressaltado pela autora é o vertiginoso processo de municipalização do ensino fundamental, principalmente das séries iniciais que, em 2003, já era responsável por 72,3% do atendimento.

2.2. Condição de atendimento — a formação inicial dos docentes

A ampliação da dimensão das redes escolares municipais impacta o quadro docente em termos de quantidade e possivelmente de formação. Dados do MEC/INEP do ano 2007 nos permitiram caracterizar o cenário das redes nesse aspecto (Tabela 11).

Tabela 11 - Percentual de professores por formação docente no ensino fundamental – rede municipal (2007)

I D E B	Município	Com licenciatura		Com graduação s/l		Com ensino médio		Com normal médio		Sem ensino médio		Total	
		a/i	a/f	a/i	a/f	a/i	a/f	a/i	a/f	a/i	a/f	a/i	a/f
M	AT	90,38	0	3,84	0	1,92	0	1,92	0	1,92	0	52	0
	CG	91,28	87,2	3,38	3,74	3,38	7,63	1,93	1,42	0	0	1653	1336
	CS	82,69	97,5	7,69	2,5	1,92	0	7,69	0	0	0	52	40
	NA	60,60	89,13	13,63	6,52	0	0	10,60	4,34	0	0	73	79
	SGO	79,45	97,46	2,73	2,53	1,36	0	16,43	0	0	0	66	46
M V	AM	59,82	78,66	4,46	9,33	13,39	4,00	18,75	5,33	3,57	2,66	112	75
	BV	55,71	77,14	7,14	5,74	4,28	2,85	32,85	14,28	3,00	1,39	100	72
	BO	67,00	77,14	3,00	2,77	6,00	6,94	21,00	9,72	0	0	70	35
	PB	80,00	80,95	8,89	11,11	2,2	3,17	8,89	4,76	0	0	90	63
	PR	42,55	100,00	8,5	0	2,12	0	25,53	0	21,27	0	47	22

Fonte: MEC/INEP

Legenda: a/i – anos iniciais; a/f – anos finais; s/l – sem licenciatura

No grupo de MI, a maioria dos professores que atuava no ensino fundamental possuía licenciatura. Professores com graduação, mas sem licenciatura, representavam um percentual bem menor, mas ainda presente em todos os municípios do grupo. As séries iniciais ainda

acolhiam professores com ensino médio, normal médio e em um município sem ensino médio.

No grupo de MV, as séries finais do ensino fundamental apresentavam vantagem nos percentuais de professores com graduação e também com licenciatura. As séries iniciais registraram maiores percentuais de professores que possuíam apenas o ensino médio e normal médio, sendo que esse último apresentava taxas significativas. Ainda foi registrada em três municípios a presença de professores que não possuem o ensino médio.

Nessa comparação verificamos que o grupo de MI possuía maiores percentuais de professores com licenciatura no ensino fundamental e percentuais bem mais baixos de professores com ensino médio ou normal médio que atuavam nas séries iniciais e menores ainda nas séries finais, evidenciando que o grupo de MV possuía um desafio maior quanto à formação de seus professores.

A relação entre formação docente e desempenho dos alunos nas avaliações está cada vez mais em tela, sendo recorrente nas pesquisas que investigam os motivos de bons desempenhos de redes escolares. Na pesquisa realizada pelo Unicef em 2006 intitulada “Aprova Brasil — o direito de aprender : boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil”, nas 32 escolas investigadas o êxito nessa Prova foi atribuído ao professor, ressaltando que a maioria dos docentes possui curso superior. Em 2008, a nova pesquisa realizada pelo Unicef, “Redes de aprendizagem: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender”, apontou a formação como questão fundamental para o bom índice de aprendizagem em 29 dos 37 municípios analisados. Na mesma direção, a pesquisa patrocinada pelo Banco Mundial e organizada por Parandekar (2008) enfatiza que todas as redes pesquisadas se preocupam com a formação docente, sendo a qualificação objetivo de quase todas as políticas educacionais dos municípios.

Em 2010, a pesquisa “Caminhos do direito de aprender: boas práticas de 26 municípios que melhoraram”, também organizada pelo Unicef, tornou mais evidente a relação entre formação inicial do professor e o desempenho dos alunos, apontando que 24 dos 26 municípios consideraram a formação docente tanto inicial quanto continuada como os fatores de destaque para o sucesso das redes. A referida pesquisa aponta relação estreita entre formação em nível superior e resultados no Ideb, concluindo que redes com nota acima de 6,0 possuem mais de 80% de professores graduados. Em redes com notas entre 4,2 e 5,0 menos professores possuem graduação e muitos a estão concluindo. Nos municípios com médias

inferiores a 4,2 existem fortes investimentos para superação da deficiência na formação dos professores da rede.

Na amostra dos dez municípios de Mato Grosso do Sul, parece não haver relação tão estreita entre o percentual de professores com nível superior e a nota no Ideb. O município com maior Ideb da nossa amostra possui também o maior percentual de docentes graduados, em contrapartida, PR apresenta menos de 50% de professores com graduação e seu Ideb é 4,3, semelhante a municípios com 80% de professores graduados.

2.3. Gastos com a educação municipal

A análise da variação da receita total e dos gastos em educação de 2005 a 2008 nos municípios da amostra tomou como base os Valores Correntes expressos nos balanços patrimoniais dos municípios. No entanto cabe dizer que para fazer tal comparação foi preciso considerar a inflação do período, como bem lembra Mankiw (2006, p.531) “Os valores monetários em diferentes pontos no tempo não apresentam comparação válida do poder aquisitivo. Para poder comparar valores monetários do passado com valores monetários de hoje, o valor precisa se inflacionado por meio de um índice de preços”.

Nesse estudo optamos pelo uso do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI)³ por sua abrangência, considerando que é composto pelos seguintes índices: Índice de Preços por Atacado (IPA-DI), Índice de Preços ao Consumidor (IPC-DI) e Índice Nacional de Custo da Construção (INCC-DI).

Com esse cálculo chegamos à variação real das receitas e dos gastos em educação nos anos de 2005, 2006, 2007 e 2008. O percentual real de variação da receita total entre 2005 e 2008 é apresentado na Tabela (12).

³ O Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pelo Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), é um indicador do movimento de preços que há mais de seis décadas serve às comunidades econômicas, nacional e internacional como termômetro de inflação no Brasil. Além de indicador econômico, o IGP-DI é usado como referência para correções de preços e valores contratuais. O IGP-DI também é diretamente empregado no cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) e das contas nacionais em geral. (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2010, p.3)

Tabela 12 - Receita total dos municípios da amostra de 2005 e 2008. Deflacionada pelo IGP-DI ano-base-2008

Municípios	ANO	Receita total	IGP-DI	Receitas deflacionadas (ano-base-2008)	Percentual de variação 2005/2008
AT	2005	22.501.456,53	100	18.482.950,54	100
	2006	25.345.872,39	103,6412	21.577.468,91	
	2007	30.595.285,21	112,1319	28.180.222,89	
	2008	36.967.334,97	121,7417	36.967.334,97	
CG	2005	794.928.372,09	100	652.963.143,38	105,43
	2006	937.928.984,42	103,6412	798.478.473,61	
	2007	1.071.063.445,98	112,1319	986.518.230,97	
	2008	1.341.377.246,75	121,7417	1.341.377.246,75	
CS	2005	27.232.426,67	100	22.369.022,85	107,22
	2006	33.653.870,44	103,6412	28.650.240,63	
	2007	38.711.381,51	112,1319	35.655.668,90	
	2008	46.353.818,18	121,7417	46.353.818,18	
NA	2005	43.383.252,21	100	35.635.493,37	112,33
	2006	53.584.800,34	103,6412	45.617.856,25	
	2007	69.900.947,86	112,1319	64.383.262,90	
	2008	75.665.467,69	121,7417	75.665.467,69	
SGO	2005	31.581.373,75	100	25.941.297,10	97,53
	2006	38.077.798,26	103,6412	32.416.422,50	
	2007	44.002.137,49	112,1319	40.528.795,00	
	2008	51.242.087,91	121,7417	51.242.087,91	
AM	2005	29.667.620,16	100	24.369.318,29	110
	2006	33.323.024,68	103,6412	28.368.584,75	
	2007	42.272.162,10	112,1319	38.935.376,55	
	2008	51.177.671,06	121,7417	51.177.671,06	
BV	2005	19.234.029,74	100	15.799.049,27	89,40
	2006	22.702.877,13	103,6412	19.327.432,01	
	2007	24.968.778,48	112,1319	22.997.848,79	
	2008	29.922.610,58	121,7417	29.922.610,58	
BO	2005	22.032.659,64	100	18.097.875,48	*
	2006	24.928.919,41	103,6412	21.222.508,15	
	2007	33.357.908,10	112,1319	30.724.776,03	
	2008	*	121,7417	*	
PB	2005	33.945.508,60	100	27.883.224,17	112,94
	2006	40.551.653,96	103,6412	34.522.467,37	
	2007	47.602.325,67	112,1319	43.844.799,56	
	2008	59.376.539,95	121,7417	59.376.539,95	
PR	2005	*	100	*	*
	2006	14.904.208,73	103,6412	12.688.263,22	
	2007	17.727.819,87	112,1319	16.328.460,80	
	2008	20.386.486,82	121,7417	20.386.486,82	

Fonte: Tesouro Nacional

Com as receitas deflacionadas pelo IGP-DI, foi possível perceber que todos os municípios tiveram aumento real de suas receitas. PB e NA tiveram um aumento percentual de mais de 112% nas suas receitas totais, BV apresentou a menor variação 89%. Não foi possível esse cálculo para os

municípios de BO e PR por não apresentarem balanço patrimonial no Tesouro Nacional de pelo menos um dos anos analisados.

Tendo observado a expressiva elevação das receitas totais de cada município, na Tabela 13 analisamos a variação no mesmo período para os gastos totais com educação.

Tabela 13 - Gasto total com educação dos municípios da amostra de 2005 e 2008. Deflacionada pelo IGP-DI ano-base-2008

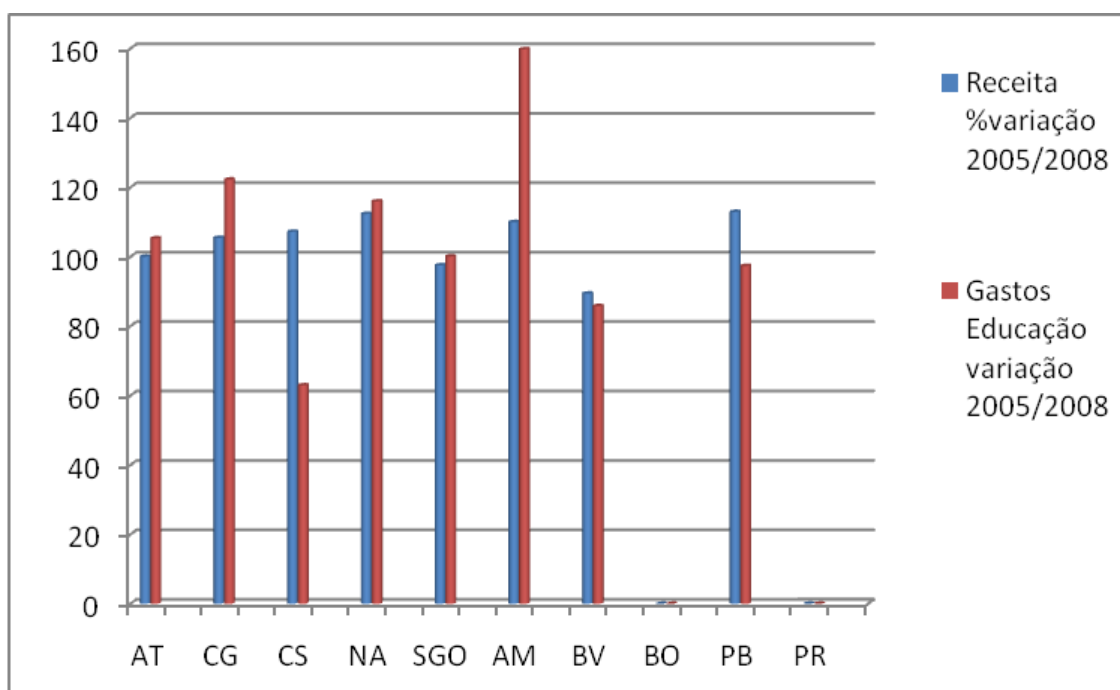
Municípios	ANO	Gasto com Educação	IGP_DI	Gastos deflacionados (ano-base-2008)	Percentual de variação 2005/2008
AT	2005	4.234.459,24	100	3.478.232,65	105,29
	2006	4.959.693,76	103,6412	4.222.290,57	
	2007	5.957.882,82	112,1319	5.487.592,77	
	2008	7.140.655,78	121,7417	7.140.655,78	
CG	2005	165.360.864,97	100	135.829.282,20	122,28
	2006	198.205.607,28	103,6412	168.736.560,43	
	2007	238.353.640,05	112,1319	219.539.012,57	
	2008	301.921.181,90	121,7417	301.921.181,90	
CS	2005	7.994.209,53	100	6.566.534,00	62,96
	2006	8.372.775,73	103,6412	7.127.918,31	
	2007	9.101.002,86	112,1319	8.382.608,22	
	2008	10.700.809,42	121,7417	10.700.809,42	
NA	2005	9.746.820,23	100	8.006.148,23	115,97
	2006	11.397.185,29	103,6412	9.702.661,14	
	2007	14.430.274,41	112,1319	13.291.209,63	
	2008	17.291.019,83	121,7417	17.291.019,83	
SGO	2005	6.824.933,87	100	5.606.077,77	100,10
	2006	6.865.937,65	103,6412	5.845.115,68	
	2007	9.277.489,35	112,1319	8.545.163,61	
	2008	11.217.797,29	121,7417	11.217.797,29	
AM	2005	8.348.256,47	100	6.857.352,16	159,82
	2006	10.073.758,82	103,6412	8.576.000,64	
	2007	12.113.561,87	112,1319	11.157.368,57	
	2008	17.817.126,33	121,7417	17.817.126,33	
BV	2005	6.019.336,14	100	4.944.350,69	85,79
	2006	6.958.043,06	103,6412	5.923.526,93	
	2007	7.820.749,88	112,1319	7.203.412,99	
	2008	9.186.389,18	121,7417	9.186.389,18	
BO	2005	5.356.695,79	100	4.400.050,42	*
	2006	5.997.538,44	103,6412	5.105.829,35	
	2007	6.685.410,19	112,1319	6.157.692,21	
	2008	*	121,7417	#VALOR!	
PB	2005	7.449.865,79	100	6.119.403,90	97,36
	2006	8.296.539,20	103,6412	7.063.016,57	
	2007	9.576.732,87	112,1319	8.820.786,11	
	2008	12.077.672,24	121,7417	12.077.672,24	
PR	2005	*	100	#VALOR!	*
	2006	4.390.510,62	103,6412	3.737.733,11	
	2007	4.953.730,55	112,1319	4.562.704,03	
	2008	6.671.873,17	121,7417	6.671.873,17	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Os gastos com educação se mostraram em dinâmica positiva e ascendente, ou seja, todos os municípios tiveram expressiva elevação real dos gastos com educação no período analisado. Dentre a amostra, AM teve a maior variação quase 160%, seguida de CG 128%, CS e BV, foram os municípios que apresentaram menores variações 62,96% e 85,79% respectivamente.

Ao compararmos aos percentuais de aumento da receita dos municípios com seus gastos em educação percebemos que somente três municípios variaram mais a receita do que os gastos com educação, como pode ser percebido no Gráfico 03.

Gráfico 03 – Percentual de variação real da receita total e dos gastos com educação de 2005 para 2008



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Nessa análise, percebemos que AM foi o município que teve maior diferença entre o aumento da receita e os gastos com educação, sendo mais favorável para o segundo, seguido de CG.

É necessário também observar como os municípios distribuem o recurso destinado à educação (Tabela 14).

Como já esperado, o ensino fundamental foi a etapa mais contemplada com recursos, por todos os municípios, tanto em 2005 quanto em 2008, atendendo o Art. 11 da LDB que enfatiza que os municípios deverão dar prioridade a essa etapa de ensino.

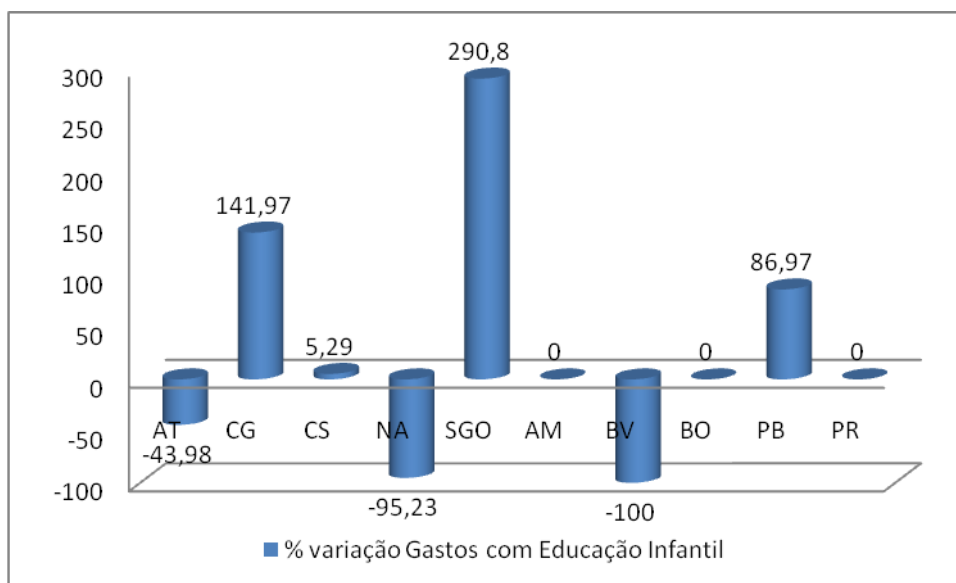
Tabela 14 – Gastos com Ensino Fundamental em 2005 e 2008 deflacionados pelo IGP-DI e variação percentual do período

Municípios	ANO	Gastos com Ensino Fundamental			Gastos com Educação Infantil		
		Gastos correntes	Gastos deflacionados (ano-base-2008)	% variação	Gastos correntes	Gastos deflacionados (ano-base-2008)	% variação
AT	2005	3.135.367,03	2.575.425,89	136,06	546.929,42	449.254,00	-43,98
	2008	6.079.699,10	6.079.699,10		251.640,44	251.640,44	
CG	2005	130.753.418,65	107.402.334,91	114,52	27.075.867,15	22.240.423,09	141,97
	2008	230.398.811,32	230.398.811,32		53.816.130,13	53.816.130,13	
CS	2005	5.381.139,00	4.420.128,35	94,28	2.221.028,36	1.824.377,78	5,29
	2008	8.587.551,35	8.587.551,35		1.920.931,78	1.920.931,78	
NA	2005	7.540.166,04	6.193.577,55	151,14	1.592.184,84	1.307.838,61	-95,23
	2008	15.554.521,50	15.554.521,50		62.395,26	62.395,26	
SGO	2005	4.837.025,74	3.973.187,58	120,19	607.352,17	498.885,93	290,80
	2008	8.748.633,04	8.748.633,04		1.949.645,69	1.949.645,69	
AM	2005	8.348.256,47	6.857.352,16	92,99	0	0,00	*
	2008	13.234.386,32	13.234.386,32		3.945.049,65	3.945.049,65	
BV	2005	5.480.077,29	4.501.397,38	104,08	539.258,85	442.953,31	*
	2008	9.186.389,18	9.186.389,18		0	0,00	
BO	2005	5.114.492,29	4.201.101,73	*	0	0,00	*
	2008	*	*		*	*	
PB	2005	6.043.137,48	4.963.901,38	85,67	1.215.553,65	998.469,50	*
	2008	9.216.728,65	9.216.728,65		1.866.830,04	1.866.830,04	
PR	2005	*	*	*	*	*	*
	2008	6.489.913,96	6.489.913,96		169.148,60	169.148,60	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Os Gastos com ensino fundamental também foram crescentes no período analisado AT e NA foram os municípios que tiveram a maior variação positiva em gastos com ensino fundamental. Se por um lado os gastos com ensino fundamental foram crescentes, na educação infantil o cenário é menos otimista, o percentual de investimento dos gastos em educação aplicados na educação infantil são muito inferiores aos destinados ao ensino fundamental e ainda constatamos que houve uma redução dos gastos nessa etapa na maioria dos municípios, o que é preocupante a medida que as matrículas são crescentes, como percebemos anteriormente.

O Gráfico 04 mostra que somente CG, SGO e PB aumentaram seus gastos com educação infantil. Destacamos que AM não registrou gastos com educação infantil em 2005, mas em 2008 investiu consideravelmente nessa etapa da educação básica.

Gráfico 04 – Variação dos gastos reais em educação infantil de 2005 para 2008

Legenda: MI – Maior Ideb - Aparecida do Taboado (AT); Campo Grande (CG); Chapadão do Sul (CS); Naviraí (NA); São Gabriel do Oeste (SGO). MV – Maior Variação no Ideb - Amambai (AM); Bela Vista (BV); Bonito (BO); Paranaíba (PB); Paranhos (PR).

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Destacamos ainda que o percentual da receita total com gastos em educação destinados à educação infantil era baixo, sendo 3,52 em AT, 0,36 em NA, quase 18 em CG, SGO e CS. Em 2008 AM era o município que destina maior percentual da sua receita com gastos na educação infantil, chegando a 22,14%. Cabe dizer que essa etapa precisa de maior atenção em ambos os grupos, visto que a faixa etária de 0 a 3 é a segunda em número de crianças. A educação superior recebeu recursos municipais em AT, CS e SGO.

2.4. Desempenho das redes escolares municipais

Para a análise do desempenho das redes escolares municipais no ensino fundamental foram inicialmente considerados dois indicadores: distorção idade série (Dis) e taxa de aprovação (Ta). Dados obtidos no INEP para os anos de 2004, 2005 e 2006 mostravam que a regularização do fluxo continua a inspirar cuidados nas redes observadas.

Conforme constataram Ferrão, Beltrão e Santos (2002), alunos com defasagem na relação idade/série têm desempenho substancialmente menor se comparados com os que estão na série compatível com a idade. Assim, reduzir a Dis é um desafio para a melhoria do desempenho das redes observadas.

Dos dez municípios da amostra, sete aumentaram a distorção de 2004 para 2006, depois de terem registrado pequena melhora nesse indicador de 2004 para 2005.

Possivelmente essa melhora resulte da execução de ações de correção de fluxo estimuladas pela União, principalmente no período 1998 a 2004 (Tabela 14).

Tabela 15 – Distorção idade/série e taxas de aprovação do ensino fundamental nas redes escolares municipais da amostra (2004 a 2007)

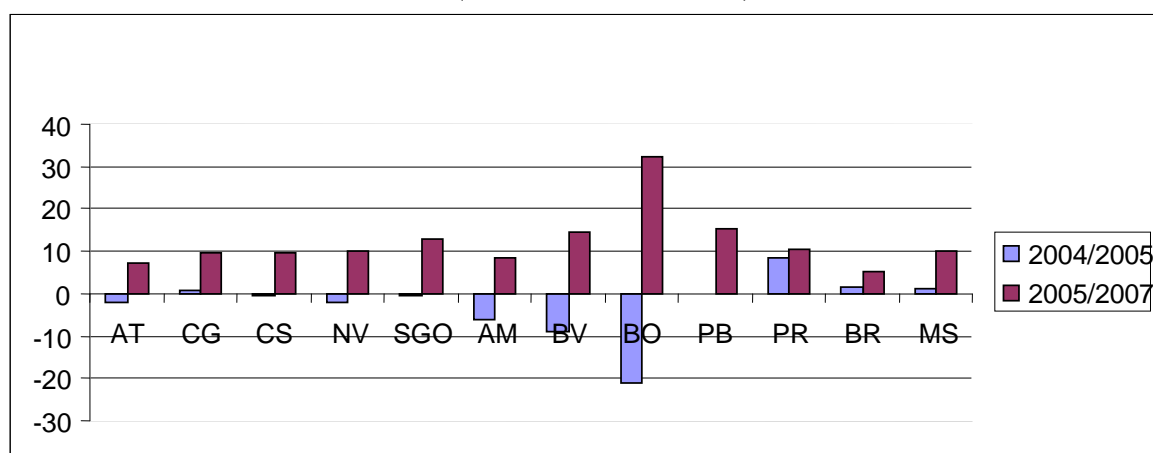
IDEB	Municípios	DIS (EF)			Taxas de aprovação até a 4ª série (EF)					
		2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2007
M	AT	18.8	18.7	19.9	89,5	89,2	90,8	84,5	82,7	88,6
	CG	26	25.1	24.4	82,9	81,6	83,4	82,0	82,7	90,8
	CS	22.3	20.7	22.7	89,2	83,3	89,5	79,4	78,9	86,5
	NA	25.9	26.4	26.7	81,3	79,7	82,6	80,7	79,0	86,9
I	SGO	27.5	26.7	27.1	85,4	85,0	84,6	82,4	82,1	92,6
M	AM	37.6	36.5	36.4	69,2	71,8	71,7	73,7	69,2	75,0
	BV	25.2	23.2	25.8	84,4	85,8	81,4	81,3	73,9	84,6
	BO	37.9	36.8	38.9	75,7	77,0	77,6	76,2	60,1	79,5
	PB	29.7	30.5	30.7	75,8	78,2	79,8	77,5	77,4	89,2
	PR	43.3	44.1	42.5	73,3	70,9	72,5	65,9	71,5	79,0
	BR	31.5	30	28.6	79,7	80,7	80,8	80,4	81,6	85,8
	MS	30,0	29,3	29,2	79,1	77,6	79,8	76,4	77,2	85,0

Legenda: DIS: Distorção Idade Série; EF: Ensino fundamental;

Fonte: Edudatabrasil/INEP

Os grupos tiveram melhores resultados na aprovação (Ta) em 2003 e 2007. O ano de 2005 registrou a menor Ta nos dois grupos. A dinâmica do percentual de Ta de 2004, 2005 e 2007 também é apresentada no Gráfico 05.

Gráfico 05 – Taxa de aprovação dos municípios da amostra, de Mato Grosso do Sul e do Brasil (2004/2005 e 2005/2007)



Fonte: MEC

Outro indicador de desempenho considerado foi os resultados obtidos pelos alunos das redes escolares municipais que estão na 4ª série (ou 5º. ano), na 8ª série (ou 9º. ano) na Prova Brasil.

Essa prova, conforme explica o INEP, foi aplicada em escolas urbanas em classes com mais de vinte alunos. Fornece médias de desempenho para o Brasil, regiões, unidades da federação e para cada um dos municípios e escolas participantes. Embora essa Prova tenha iniciado em 2005, desde 1990 o país vinha aplicando o Saeb. Este, diferentemente da Prova Brasil, é uma aferição amostral, abrangendo escolas rurais e particulares, oferecendo resultados para o Brasil, regiões e unidade da federação.

O desempenho das redes municipais observadas nos anos de 2005 e 2007 na prova Brasil pode ser visto na Tabela 15 juntamente com o desempenho do estado de Mato Grosso do Sul e do Brasil

Tabela 16 - Desempenho na Prova Brasil 4ª série (ou 5º ano) do ensino fundamental nas redes escolares municipais da amostra (2005 e 2007)

I D E B	Municípios	2005				2007			
		M	LP	Padronização		M	LP	Padronização	
				M	LP			M	LP
		M	AT	188,70	178,94	0,49	0,47	197,74	181,72
CG	194,91		191,28	0,51	0,52	214,06	195,50	0,59	0,53
CS	189,78		183,02	0,50	0,49	196,65	181,59	0,52	0,48
I	NA	185,79	176,25	0,48	0,46	202,20	178,28	0,54	0,47
	SGO	194,64	188,27	0,51	0,51	205,01	188,57	0,55	0,51
M	AM	179,04	174,55	0,45	0,46	198,23	182,41	0,53	0,49
	BV	157,99	151,03	0,37	0,37	170,03	157,89	0,42	0,40
	BO	172,03	160,67	0,43	0,41	197,31	176,06	0,52	0,46
V	PB	175,94	169,69	0,44	0,44	193,64	176,67	0,51	0,46
	PR	182,71	163,24	0,47	0,42	213,65	183,42	0,59	0,49
S A EB	BR	181,1	174,1	-	-	193,50	175,80	-	-
	MS	179,8	167,0	4,6	4,3	192,4	175,1	5,1	4,6

Legenda:L (Língua Portuguesa); M (Matemática)

Fonte: MEC

Na comparação de 2005 para 2007 percebemos que o grupo de MI aumentou a sua pontuação tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática. Todos os municípios desse grupo tiveram pontuação superior à nacional nos dois anos da análise.

O grupo de MV também apresentou elevação na pontuação em Língua Portuguesa e Matemática. Em 2005 somente PR conseguiu superar a média nacional e estadual. Os demais municípios do grupo não atingiram nem a média estadual. Em 2007 o grupo teve desempenho melhor, sendo que somente BV não atingiu a média nacional e estadual.

Embora os dois grupos tenham tido desempenho crescente na avaliação da Prova Brasil, o grupo de MI apresentou melhor pontuação tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática, ainda assim, não atingiu a média estadual e nacional em 2005, o que somente conseguiu em 2007.

Importa realçar que em 2005 os grupos de MI e de MV, apresentaram a menor taxa de aprovação, em comparação com 2007. Na Prova Brasil o resultado foi o mesmo, sendo que os grupos tiveram pontuações menores em 2005 se comparadas com 2007, o que se expressou na elevação do Ideb nesse último ano.

Os índices de cada município por dependência administrativa podem ser observados na Tabela 16, cujos dados para os anos 2005 e 2007 podem ser comparados à média obtida pelo estado de Mato Grosso do Sul (MS) e para o Brasil.

Tabela 17 - Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental por dependência administrativa nos municípios da amostra, média obtida no Ideb pelo estado de Mato Grosso do Sul (MS) e pelo Brasil (2005 e 2007)

Ideb	Municípios	Ideb do ensino fundamental por dependência administrativa			
		2005		2007	
		Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
M	AT	4,0	3,8	4,5	4,4
	CG	3,6	4,2	4,3	5,1
I	CS	2,8	3,9	3,7	4,4
	NA	3,3	3,9	4,3	4,4
	SGO	3,2	4,3	4,0	4,9
M	AM	3,9	2,9	5,1	3,9
	BV	2,6	2,7	3,6	3,5
V	BO	2,6	2,3	3,9	3,9
	PB	3,2	3,6	3,9	4,4
	PR	3,1	3,2	3,9	4,3
Ideb	MS	3,2		4,0	
	BR	3,8		4,2	

Legenda: MI - Maior Ideb, MV- Maior variação no Ideb

Fonte: MEC

Os dados mostram que nos dez municípios da amostra houve elevação do Ideb dos primeiros anos do ensino fundamental de 2005 para 2007, tanto na dependência administrativa municipal como na dependência estadual. Mas, essa elevação merece observação mais detida. É o que fazemos, a seguir, focando os dois grupos (MI e MV) de redes municipais da amostra.

No grupo de redes municipais com MI, observamos que a dependência administrativa municipal apresentou resultados mais elevados no Ideb 2005 e 2007 do que os obtidos pela rede estadual, exceto em AT. Esse dado não comprova a hipótese de que a rede

estadual — com maior tradição de atendimento no ensino fundamental urbano, histórico de políticas de democratização que datam dos anos 1980 (FERNANDES, 1996) e origem de muitos dos docentes das escolas municipais — poderia estar a influenciar positivamente os resultados das redes municipais. Pelo menos no grupo de redes com o Ideb mais elevado, isso não se confirmou.

Quando observamos os resultados municipais do grupo MI com o Ideb de 2005 e 2007 do estado de Mato Grosso do Sul (3,2 e 4,0) e do Brasil (3,8 e 4,2), constatamos que eles ficam no mesmo ou em patamar superior.

Porém, quando o Ideb das redes municipais do grupo de MI é observado em termos de variação positiva entre 2005 e 2007, notamos que somente na rede de CG o avanço foi superior à variação obtida pelo estado (de 0,8). Quando as variações das redes municipais são comparadas à variação do Ideb Brasil (de 0,4), verificamos que elas são superiores.

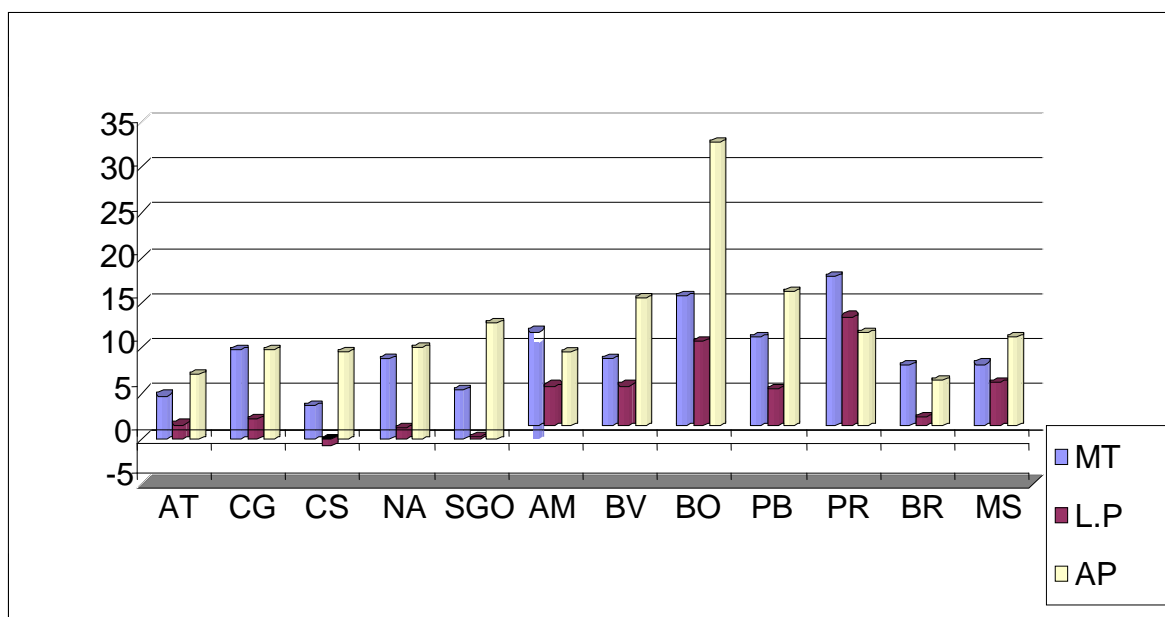
No grupo de redes municipais com MV, a dependência administrativa municipal apresentou em três casos em 2005 (BV, PB e PR) e dois casos em 2007 (PB e PR) Ideb mais elevado do que o obtido pela rede estadual. Mesmo aqui a hipótese de influência positiva da dependência estadual sobre a municipal, antes mencionada, não se confirma.

No grupo de redes escolares municipais com MV, somente duas redes ficaram igual ou acima da média do Ideb 2005 e 2007 do estado de Mato Grosso do Sul (3,2 e 4,0) e todas ficaram abaixo da média do Brasil (3,8 e 4,2). Mas, quando se trata da variação positiva no Ideb de 2005 para 2007 todas as redes municipais ficaram igual ou superior à variação registrada tanto no estado como no Brasil.

O desempenho positivo no Ideb 2007 pelas redes municipais observadas é favorável, tanto se considerado no âmbito do município (com a rede estadual), como no âmbito da unidade da federação (MS) e no do país.

Finalmente, buscamos analisar o Ideb das redes municipais em seus componentes para saber qual variável está tendo maior impacto na sua melhoria: se a elevação da taxa de aprovação, se a elevação de resultados na Prova Brasil ou se ambas (Gráfico 06).

Gráfico 06 – Variação no desempenho da Prova Brasil (Língua Portuguesa e Matemática) e variação no percentual de aprovação nos anos iniciais do ensino fundamental das redes escolares municipais da amostra (2005 e 2007)



Legenda: AP – Aprovação; LP – Língua Portuguesa; MT – Matemática; MI – Maior Ideb - Aparecida do Taboado (AT); Campo Grande (CG); Chapadão do Sul (CS); Naviraí (NA); São Gabriel do Oeste (SGO); Brasil (BR); Mato Grosso do Sul (MS). MV – Maior Variação no Ideb - Amambai (AM); Bela Vista (BV); Bonito (BO); Paranaíba (PB); Paranhos (PR).

Fonte: MEC

A variável aprovação é a que mais impactou o Ideb em todas as redes escolares municipais observadas, exceto nos casos de CG, AM e PR. Na rede municipal de CG nota-se a elevação de ambas as variáveis. Nas redes de AM e PR tem destaque a melhoria do desempenho em Matemática.

Cabe ponderar que a alteração positiva do indicador aprovação pode estar relacionada às medidas de correção de fluxo estimuladas pela União, entre eles as classes de aceleração e a recuperação paralela. Mas, essa hipótese não exclui a de que outras medidas possam ter concorrido para isso, em particular maior atenção das Secretarias Municipais de Educação aos resultados obtidos pelas escolas sob a sua jurisdição. Também não fica descartada eventual manipulação dos dados da aprovação, já que praticamente inexistente controle do sistema sobre esse indicador gerado pela escola.

As melhorias no desempenho em Matemática nas redes de PR e AM merecem investigação. Também a rede municipal de CG merece atenção, mesmo que já tenha sido mais contemplada em outras pesquisas (ALVES, 2009; UNICEF, 2010).

3. O cenário educacional em síntese

As redes escolares municipais componentes de ambos os grupos (MI e MV) são muito diferentes entre si em dimensão, presença/ausência de rede particular, grau de urbanização do ensino municipal, condições de atendimento educacional.

Em todas elas a melhoria das condições de atendimento nos anos iniciais do ensino fundamental espera pela resolução de problemas relativos a instalações e equipamentos escolares mesmo sem considerarmos o desafio do atendimento em tempo integral. Em várias redes a elevação da formação inicial de professores ainda requer providências.

Constatamos que as redes municipais da amostra acompanham a tendência nacional de redução das matrículas no ensino fundamental e o atendimento dos anos iniciais a cargo do município.

Em relação à educação infantil, as matrículas foram crescentes e também ficaram a cargo da dependência administrativa municipal. Todas as redes observadas têm o desafio de ampliar o atendimento à educação infantil. No geral, elas têm concentrado os seus gastos no ensino fundamental. Entre as dez redes observadas, a de AM se destacou pela considerável elevação das matrículas na educação infantil, tendo aumentado a taxa de seu gasto total em educação de 2005 para 2008 no atendimento à primeira etapa da educação básica. O enfrentamento desse desafio torna-se urgente com a obrigatoriedade de atendimento iniciada aos 4 anos, conforme determina a Emenda Constitucional n. 59 de 2009.

Todas as redes têm como desafios melhorar o fluxo escolar, reduzindo as taxas de distorção idade/série (idade/ano de escolarização) e aumentando as taxas de aprovação, embora as redes do grupo MI apresentem esses indicadores acima da média nacional.

O desempenho das redes escolares municipais na Prova Brasil também teve melhora, sendo que somente a de BV não conseguiu atingir a média nacional.

As redes escolares municipais melhoram o Ideb de 2005 para 2007. Não só todas atingiram e superaram as metas estabelecidas pela União como conseguiram, em sua maioria, ultrapassar a média nacional. Isso aponta para possível alcance da meta 6,0 até 2021.

A maioria dos municípios do grupo MI está localizada em regiões do estado mais desenvolvidas economicamente, ao passo que as redes do grupo MV se encontram em regiões mais pobres e menos urbanizadas.

A identificação das características das redes escolares municipais põe em tela aspectos que devem ser mais bem investigados, mas nos autorizam a anteciper que as especificidades

locais devem ser consideradas na elaboração das políticas educacionais. Dificilmente determinada política conseguirá atender realidades tão diversas, razão por que julgamos imprescindível qualificar a participação dos municípios no processo de formulação e implementação de políticas educacionais para a educação infantil e o ensino fundamental.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS MUNICIPAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL: DESAFIOS E CARACTERÍSTICAS

Neste capítulo, apresentamos as políticas educacionais implementadas nos anos 2000 pelas redes escolares municipais dos dez municípios da amostra e apontamos as suas características, com o que esperamos chegar a uma resposta para o problema de pesquisa apresentado na introdução deste trabalho, qual seja: Quais são as principais características de contexto dos municípios, das suas redes escolares e das suas políticas educacionais e que podem indicar no tocante ao desempenho das redes no Ideb?

Para isso, trabalhamos com duas fontes de dados: entrevistas semi-estruturadas, realizadas⁴ em visitas às redes escolares no período de agosto-novembro/2009, fevereiro/2010 e setembro/2010; documentos impressos e eletrônicos oficiais obtidos diretamente com as Secretarias Municipais de Educação, escolas, sites oficiais das Prefeituras Municipais e do MEC (ANEXO A).

O grande volume de dados e a exiguidade do tempo de que dispúnhamos nos levaram a uma abordagem seletiva do conteúdo das políticas das redes baseada nos seguintes eixos: gestão da rede; gestão escolar; formação e carreira docente; avaliação de desempenho dos alunos.

A análise do conteúdo desses eixos foi realizada com vistas à constatação de três características das políticas educacionais municipais: subsidiaridade, coordenação, democratização. Elas serão definidas adiante.

Estruturamos este capítulo de modo a iniciar mostrando quais são os principais desafios das redes escolares na percepção de seus secretários de educação, assessores e

⁴ Procedimento especificado na introdução deste trabalho.

técnicos das SEMEDs, diretores escolares e coordenadores pedagógicos, uma vez que estes atores são fundamentais na configuração da política e gestão da rede.

Na sequência, mostramos quais desafios ficaram efetivamente contemplados no Plano de Ações Articuladas (PAR) das redes, uma vez que muitos entrevistados se mostraram esperançosos de que com esse instrumento as redes venham a fazer progressos no enfrentamento de seus desafios.

Em continuidade, trazemos um panorama das políticas para o ensino fundamental implementadas pelas redes da amostra que contempla os eixos acima mencionados. Com esse panorama, não só pudemos observar se e como ficam contemplados os desafios educacionais percebidos pelos gestores, mas, também, conseguimos dispor das informações que nos permitiram proceder à análise das características das políticas educacionais municipais, com base nas categorias também acima mencionadas.

1. Organização e institucionalização da educação municipal

Conforme resume o quadro 06, as principais iniciativas municipais de organização e de institucionalização da educação municipal foram: criação do Sistema Municipal de Ensino (SME); criação do Conselho Municipal de Educação (CME); a organização do órgão coordenador da rede; a existência de Plano Municipal de Educação (PME); a existência de Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR).

Quadro 06 – Institucionalização das redes escolares municipais do estudo no estado de MS

Redes	Ano de criação do SE	Ano de criação do CME	Órgão coordenador da rede	Plano Municipal de Educação	PCCR
AT	1997	1996	Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Desporto e Lazer	2008	1990 (Tramitando na CM reforma)
AM	1999	2004	Secretaria Municipal de Educação	2008	2000 e 2006
BV	2005	2005	Secretaria de Educação de Bela Vista	----	2001
BO	---	Implantando	Secretaria Municipal de Educação	-----	2010
CG	1997	1998	Secretaria Municipal de Educação	2006	2008
CS	1998	1999	Secretaria Municipal de Educação	tramitando	2002
NV	1996	2000	Gerência de Educação, Cultura e Desporto	2004	2000
PB	2004	----	Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Desporto e Lazer	2006	1999 (Tramitando na CM reforma)

Redes	Ano de criação do SE	Ano de criação do CME	Órgão coordenador da rede	Plano Municipal de Educação	PCCR
PR	2004	2002	Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Desporto e Lazer	tramitando	2008
SGO	---	---	Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto	---	2007

Fonte: CEE/MS e legislação dos municípios da amostra.

Legenda: SE – Sistema Municipal de Ensino; CME – Conselho Municipal de Educação; PME – Plano Municipal de Educação; PCCR – Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Municipal; CM – Câmara Municipal
Elaboração: Freitas, Baruffi e Real (2011).

Percebemos que a maioria dos municípios levou menos de três anos após a LDB/1996 para instituir os seus sistemas de ensino, mostrando que vários têm uma caminhada de construção de autonomia na área educacional superior a dez anos.

BO não possui SME e, segundo a assessora, a relação com o Sistema Estadual é muito tranquila, mas o município deseja ter mais autonomia e, assim, a criação de um SME está sendo viabilizada. PB registra a existência de Lei de criação do SME no seu Plano Municipal de Educação (PME), mas ela ainda não foi aprovada pela Câmara Municipal. Portanto, somente dois casos da amostra da pesquisa não apresentaram a institucionalização da rede em grau satisfatório.

Todavia, cabe considerar com Werle (2006), que o avanço na organização e institucionalização das redes escolares municipais requer condições várias nem sempre disponíveis ou facilmente viabilizáveis. Para uma adequada institucionalização, são imprescindíveis condições financeiras, tendo em vista que, nos últimos tempos, recaíram muitas responsabilidades sobre o município. Soma-se a isso o fato de que, no geral, é acentuada a fragilidade no planejamento econômico municipal, principalmente no que se refere à colaboração entre estados e municípios. É preciso ter condições financeiras para que o município possa montar um quadro de técnicos e docentes e oferecer-lhes capacitação. Por último, a autora ressalta a falta de participação da sociedade, seja no planejamento, seja na fiscalização e aponta o Conselho Municipal de Educação (CME) como órgão que possibilita essas ações.

Lembramos que a criação e o funcionamento do CME é uma das metas do PAR, ou seja, o município que ainda não o instituiu deverá fazê-lo agora por exigência dessa ferramenta de regulação da cooperação entre União e municípios.

Dos dez municípios da nossa amostra, SGO, BO e PB não possuem CME. Os municípios de PR e AM constituíram os seus Conselhos em 2002 e 2004 respectivamente. CG, CS, NA e BV empreenderam sua reestruturação.

Quanto ao órgão coordenador das redes, podemos dizer que são instituições importantes, pois não se trata de simples departamento dentro de outra secretaria. Em alguns municípios não são exclusivos da educação, como é o caso de SGO, AT, NA, PB, PR. Em NA trata-se de uma Gerência, pois a administração municipal adota um modelo de gestão gerencial. Nos municípios de AM, BO, BV, CG e CS os órgãos coordenadores das redes são todos secretarias e exclusivamente de educação.

O CME tem papel fundamental na elaboração e acompanhamento dos PME, documento norteador das ações municipais. Lembramos que com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) em 2001, os estados e municípios ficaram incumbidos da elaboração de seus planos, considerando as diretrizes e metas nacionais, mas contemplando as especificidades locais.

Alguns municípios não conseguiram ainda elaborar os seus PMEs, basicamente CS e SGO no grupo de maiores Idebs e BO, BV e PR no grupo de maior variação desse Índice de 2005 para 2007. Nos municípios de NA, AT, AM os PMEs foram elaborados em um processo de participação da sociedade e em CG também com a colaboração da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Os PMEs são recentes, tendo sido elaborados entre 2004 e 2008.

Em relação aos Planos de Cargos, carreira e Remuneração (PCCRs), todos os municípios os possuem, sendo que em alguns deles uma versão mais recente tramita na Câmara Municipal (CM).

A existência de normatização é importante e passo primeiro, mas não garante a promoção da gestão democrática, o zelo pela efetivação do direito à educação e a atuação coordenadora da SEMED no planejamento municipal de educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais. Para isso, é preciso, entre outras coisas, que a normatização seja materializada na atuação dos órgãos municipais.

A institucionalização da rede é fundamental no processo de autonomia e municipalização da educação, como vimos no capítulo I. Mas, precisamos lembrar que parte da dificuldade da institucionalização da educação no município advém da falta de recursos, tanto é que o aumento do grau de institucionalização das redes se deu depois da implantação do Fundef.

Contudo, devemos olhar com cuidado esse processo, pois maior institucionalização, não corresponde necessariamente a maior autonomia das redes, principalmente porque percebemos muitas similaridades entre os documentos norteadores da educação de municípios

tão diversos, o que pode ser indício de mera reprodução de modelos disponíveis. Uma hipótese para essa similaridade é a prestação de apoio técnico aos municípios pela Undime ou de assessorias buscadas voluntariamente pelas redes.

Em alguns casos, há indícios a sugerir que a institucionalização da rede avança no sentido de fomentar ações conjuntas de setores governamentais e não-governamentais, sinalizando incipiente prática de parcerias, que não chegam a se constituírem sinais de governança municipal.

Observamos que a institucionalização das redes é fortemente influenciada pelas forças locais organizadas nos partidos políticos e, ao contrário, bem pouco influenciada pelo sindicato do Magistério que, em muitos casos, apenas começa a ser atuante.

Há redes que refletem a existência de um Executivo local forte, sendo a indicação do secretário da pasta da educação e até dos diretores escolares prerrogativa exclusiva do Prefeito, não sem enfrentar os jogos de interesses em disputa. Mas, em alguns casos o Legislativo local tem influência em escolhas da direção escolar, pois no jogo político local há partilha dos cargos comissionados, de modo que o comando de cada escola pertence a determinados vereadores.

2. Os desafios educacionais

Embora as redes sejam diferentes entre si — conforme mostramos no capítulo precedente — as percepções dos secretários de educação, assessores e técnicos das SEMEDs no tocante aos principais desafios das suas redes têm muito em comum.

Todos afirmam ser a formação inicial e continuada dos professores um dos principais desafios educacionais de seus municípios. Secretários e assessores afirmam serem ambas fundamentais, para que ocorra a melhoria de desempenho dos alunos. O destaque a esse desafio apareceu mais nas falas dos técnicos que são, na maioria das SEMEDs, os encarregados diretos da promoção da formação docente, tendo a sua presença no órgão estreitamente associada a esse desafio, o que pode explicar, em parte, essa ênfase. Soma-se a isso a percepção positiva dos entrevistados acerca das iniciativas do MEC na formação de professores para a educação básica. Rocha (2010) participante da pesquisa “Bons resultados no Ideb” investigando a formação continuada de professores e a relação dos programas Praler e Pró-letramento com o Ideb conclui que nesses programas a concepção de formação

continuada é de desenvolvimento profissional, fundamentado na racionalidade prática, os municípios não adotaram o Praler.

Um desafio frequentemente mencionado pelos entrevistados foi o da aproximação da família à escola, que foi apontado como um dos fatores fundamentais para a melhoria do desempenho dos alunos. Ramires (2011) em dissertação de mestrado em fase de conclusão, que investiga as ações intra-escolares de aproximação escola-família, conclui que essas caracterizam-se pela finalidade informativa, interativa, de compartilhamento, e de complementação da educação escolar junto às famílias.

A permanência do aluno na escola foi desafio também destacado pelos entrevistados cujas redes têm expressiva presença na área rural, atendendo populações indígenas e de assentamentos rurais. Para estes casos os desafios vão desde sustentar e melhorar o transporte escolar, trazendo para as escolas urbanas os alunos que prosseguem estudos nos anos finais do ensino fundamental, até oferecer adequada educação escolar indígena.

Outro desafio apontado por entrevistados cujas redes estão em área de fronteira do Brasil com o Paraguai é o de gerar condições de ensino adequadas para alunos falantes de Guarani e Castellano. Consideram que as barreiras linguísticas afetam tanto o desempenho do aluno como tem sido fator de não-permanência deste na escola. Assim, nas redes dos municípios de fronteira, o equacionamento das barreiras linguísticas e culturais foi apontado como um dos principais desafios educacionais a enfrentar para melhorar a qualidade do ensino fundamental.

A ampliação e melhoria da estrutura física das escolas também foram percebidas como desafios das redes escolares municipais. No geral, as escolas não dispõem de salas de aula para atendimento ao aluno no contra turno escolar, espaço adequado para biblioteca, para o setor administrativo. No caso de Paranhos (PR), há falta de escolas para atender até mesmo o ensino fundamental. Também não há estabelecimentos em quantidade suficiente para atendimento à demanda pela educação infantil.

A melhoria da qualidade de ensino também foi mencionada pelos entrevistados como um dos principais desafios das redes, sendo ela, na maioria dos casos, considerada como o mesmo que alcançar as metas do Ideb. Com menor frequência, a melhoria da qualidade do ensino foi associada à utilização de tecnologias da informação, à gestão democrática e à autonomia das escolas.

Na percepção dos gestores escolares (diretores e coordenadores pedagógicos), os principais desafios estão relacionados a professor, alunos, família e ambiente escolar.

Com relação ao professor, consideram ser desafio questões como: necessidade de tempo maior para estudo, aumento da hora-atividade, crença dos profissionais no próprio potencial, maior compromisso dos professores com o aluno, troca de professores, serviço de monitoria em apoio aos alfabetizadores, estímulo financeiro para alfabetizadores, redução do número de alunos por turma e melhorar a remuneração dos profissionais do magistério.

No tocante aos alunos, os desafios apontados foram superar os problemas relacionados a indisciplina escolar, carência econômica, vulnerabilidade social, diferenças linguísticas e culturais, evasão, aprendizagem e permanência escolar insatisfatórias.

Foram desafios frequentemente mencionados a maior participação da família na vida escolar de seus filhos e na escola e, também, a melhoria do ambiente escolar em favor da aprendizagem do aluno.

2.1. Desafios contemplados no PAR

Considerarei importante saber se tais desafios haviam sido contemplados no Plano de Ações Articuladas (PAR). Este é uma ferramenta de planejamento específico de assistência técnica e transferências de recursos financeiros da União aos municípios que surge em desdobramento da adesão dos municípios ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, que foi instituído por meio do Decreto n. 6.094/2007.

A metodologia do PAR, definida pelo MEC e diretamente orientada por técnicos desse órgão em visita aos municípios, levou equipes das SEMEDs ao preenchimento, em tempo exíguo, de formulários elaborados para fins de avaliação diagnóstica da educação municipal nas seguintes dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais do serviço escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Essas dimensões, bem como os indicadores e os critérios do “diagnóstico” apresentaram-se padronizados para o país, cabendo às equipes locais utilizá-los de modo a mapear a realidade de suas redes escolares, propondo ações entre as que contariam com financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Embora a padronização da metodologia tenha sido objeto de críticas por parte dos entrevistados, observamos que, de modo geral, o PAR teve boa recepção nas redes da amostra em razão de trazer recursos financeiros. Por isso mesmo, analisamos os relatórios públicos das redes, que constam no sítio do PAR/ Fundescola/MEC com a denominação “Síntese do PAR”. Seguem as constatações que se mostraram de interesse para esta pesquisa.

No tocante à infraestrutura, as redes buscaram equacionar principalmente a falta ou precariedade de biblioteca escolar, laboratório de ciência, quadra de esporte, equipamentos de sala de aula, condições de acesso para deficientes e materiais pedagógicos que contemplassem a diversidade.

Quanto à gestão os relatórios apontam o enfrentamento da falta de conselhos escolares, de proposta pedagógica e da inexistência de Plano Municipal de Educação (PME).

Com vistas à melhoria do desempenho escolar dos alunos, as ações previstas, de modo geral, centraram na oferta de atendimento no contra turno escolar. A recuperação paralela e medidas de correção de fluxo foram contempladas na dimensão avaliação

No tocante à formação continuada, as ações se voltaram para os desafios de: formação de professores da educação infantil; e formação focada na melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e Matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental.

Todas as ações possuem uma justificativa e um responsável da SEMED por seu desenvolvimento, tendo em vista melhorar o indicador. Nessa elaboração também são indicados os programas que o município vai aderir para receber recursos, tendo em vista os desafios mais urgentes.

Nas redes observadas, o PAR contempla vários dos desafios mencionados pelos gestores das SEMEDs e minimamente os apontados pelos gestores escolares nas entrevistas. Tendo sido elaborado pelas equipes das SEMEDs, o PAR expressa as percepções dos profissionais que nelas trabalham e deixam patente a falta de sintonia destes com os gestores escolares.

Cabe dizer que o PAR é uma ferramenta limitada, em termos de aportes técnicos e financeiros, para o equacionamento abrangente dos problemas que as redes enfrentam, não se propondo a dar conta de tal tarefa. De todo modo, ficou claro que desafios importantes, segundo a percepção dos entrevistados, continuam descobertos.

Salientamos que os desafios percebidos pelos gestores e contemplados no PAR não estão na esfera do desenvolvimento ou do aprimoramento do ensino fundamental, das escolas e redes municipais, mas ainda dizem respeito a suprimento de faltas, carências, restrições. Assim, apontam para uma qualidade produzida por meio de “consertos e remendos” e não para a que possa ser produzida com vistas a novos horizontes educacionais.

2.2. Desafios contemplados no planejamento municipal

O Plano Municipal de Educação (PME) é um dos documentos oficiais que expressa os itens e as metas contemplados no processo de escolha e projeção da política educacional municipal. Na maioria das redes da amostra o PME foi elaborado com base no Plano Nacional de Educação de 2001 (PNE). Há iniciativas, em poucos municípios, de ajustá-lo ao Plano de Desenvolvimento da Educação/ 2007 (PDE).

Cabe ressaltar que o PME é um meio de materialização da participação do município no regime de colaboração federativa, que foi discutido no primeiro capítulo. Como vimos esse regime não foi regulamentado até o momento, de modo que o PNE 2001 delinea a atribuição de cada ente na tarefa da educação, por meio de metas, objetivos e incumbências.

Embora os conteúdos dos PMEs dos municípios sejam parecidos, percebemos que eles contemplam as suas peculiaridades. Esse é um indicativo positivo, na medida em que expressa esforço de autonomia municipal. Esta é fundamental para a garantia de uma educação de qualidade, uma vez que se trata de municípios diversos social, cultural, política e economicamente, como vimos no segundo capítulo.

Os PMEs estimulam ações em parceria, envolvendo instituições governamentais ou não-governamentais, acompanhando uma tendência nacional e mundial como visto no primeiro capítulo, seja na sua elaboração, seja na implementação das ações.

Todos os PMEs oferecem informações do município, fazem um diagnóstico da situação por etapa e modalidade de ensino e estabelecem metas a serem atingidas em dez anos, seguindo de perto o modelo do PNE 2001. Nossa análise desse documento incidiu especificamente sobre o ensino fundamental, buscando considerar as metas e objetivos que os municípios apontaram para essa etapa da educação básica, evidenciando possíveis similaridades e diferenças.

Nos PMEs encontramos políticas de acesso, permanência, formação de professores, infraestrutura, financiamento, gestão e planejamento.

Os cinco municípios que elaboraram os seus PMEs estabeleceram metas relativas a acesso e permanência conforme mostra o Quadro 07.

Quadro 07 – Acesso e permanência no Plano Municipal de Educação para o ensino fundamental dos municípios de AM, AT, CG, NA e PB

Políticas	Metas para o ensino fundamental	AM	AT	CG	NA	PB
Acesso	Garantir o acesso à rede de ensino, a todos que a ela não tiveram acesso na idade obrigatória.	X				
	Universalizar o Ensino Fundamental.	X	X			X
	Garantir o acesso dos alunos com necessidades educacionais especiais, ao ensino regular.	X	X	X	X	X
	Ampliar o número de atendimentos nas salas de recursos.	X				
Permanência	Oferecer atendimento em tempo integral.	X		X		
	Oportunizar diferentes mecanismos e instrumentos de avaliação / Criar critérios de avaliação dos alunos.	X			X	
	Executar projetos artísticos, esportivos e culturais para a permanência e promoção no ensino noturno.			X		
	Implementar sala de aceleração para correção de fluxo.				X	
	Oferecer recuperação paralela e aceleração de estudos.	X	X	X	X	X
	Reduzir em 10% ao ano a repetência e a evasão/ Adotar estratégias para evitar a evasão e repetência	X	X			X
	Executar projetos para minimizar a distorção idade/série	X				
	Respeitar as especificidades do educando e sua necessidade de acompanhamento.	X				
	Alfabetizar as crianças até 8 anos de idade.		X			

Fonte: Plano Municipal de Educação

A garantia do acesso aos alunos com necessidades educacionais especiais foi contemplada como meta em todos os PMEs, lembrando que a referência para tais metas constam no PNE de 2001 e em programas no PDE de 2007. O acesso à Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a ampliação do atendimento em sala de recursos (educação especial) aparecem como as metas menos comuns no conjunto dos planos.

Em relação ao acesso e permanência, percebemos que AM é o município que mais apresenta metas a esse respeito. As suas características, apontadas no capítulo II, nos sugerem que isso está associado às condições socioeconômicas desfavoráveis e à diversidade da população atendida pela rede municipal.

A recuperação paralela, a aceleração do estudo e alguns casos chamados de reforço escolar foram metas estabelecidas em todos os PMEs. Essas medidas, na tentativa de reduzir principalmente a reprovação, foram apontadas pelo PNE de 2001. Em 2007, com o PDE,

estudos de recuperação também figuraram entre as metas, agora especificando que deveria ser no contra turno. No entanto, em muitos municípios, como vimos no segundo capítulo, as escolas não dispõem de espaços físicos para a realização dessa atividade.

Metas relacionadas à permanência na escola como, alfabetização de crianças até 8 anos de idade e diminuição da evasão e reprovação, figuram nos PMEs mais recentes, consoante à atual política nacional expressa no Decreto 6.094/2007, de que tratamos no primeiro capítulo.

Os PMEs estabeleceram metas relativas a professores e infraestrutura que estão resumidas no Quadro 08.

Quadro 08 – Professores e infraestrutura no Plano Municipal de Educação para o ensino fundamental dos municípios de AM, AT, CG, NA e PB

Políticas	Metas para o ensino fundamental	AM	AT	CG	NA	PB
Professores	Garantir capacitação continuada.	X	X	X	X	X
	Estabelecer número máximo de aluno por professor.	X	X	X	X	
	Garantir plano de saúde para os profissionais da educação.				X	
	Assegurar a participação dos professores na escolha dos livros didáticos.					X
	Promover estudo de reflexão para professores do ensino noturno.				X	
	Capacitar docentes para atendimento de educandos com necessidades educacionais especiais (NEE).	X	X	X	X	X
	Qualificar docentes para trabalhar com temáticas da história e cultura sul-mato-grossense.			X		
	Ampliar as horas atividades para formação continuada em serviço.			X		
	Ampliar em até 50% do total da carga-horária para planejamento e atendimento pedagógico.			X		
	Articular programa de formação inicial e continuada dos profissionais da educação, incluindo educação para a diversidade.			X		
	Estruturar um sistema de avaliação do professor.		X			X
Infraestrutura	Viabilizar sala de artes nas escolas.	X				
	Construir escolas segundo demanda.				X	
	Adequar as escolas conforme as necessidades.	X			X	
	Equipar as escolas.	X			X	
	Garantir transporte escolar	X	X	X	X	X
	Adequar o transporte escolar à alunos com necessidades especiais.			X		
	Prover as escolas com acervo bibliográfico atualizado para pesquisa.		X		X	X
	Garantir material de expediente para as escolas.				X	
	Fornecer uniforme escolar.				X	
	Informatizar o sistema de educação, interligando as escolas ao órgão central.				X	

Políticas	Metas para o ensino fundamental	AM	AT	CG	NA	PB
Infraestrutura	Prover as escolas de laboratório de ciências, videoteca, salas de leitura, construção e cobertura de quadra de esportes, laboratório de informática.	X		X	X	
	Adequar fisicamente as escolas para atender educandos com necessidades especiais / Criação de salas multifuncionais.	X	X	X	X	X
	Construir um Centro de Educação, com projetos e programas especiais para alunos da zona rural.				X	
	Oferecer ensino fundamental completo para escolas do campo.			X		

Fonte: Plano Municipal de Educação

Em relação às políticas para formação de professores as similaridades entre os municípios consistem em estabelecer número máximo de alunos por professor e capacitação para atendimento de alunos com necessidades especiais e formação continuada. AT e PB ainda pretendem estruturar um sistema de avaliação de professores, indo de encontro com ações que começam a despontar em outros estados como o de São Paulo.

CG é o município que mais apresenta metas inovadoras referentes aos professores, isso pode ter relação com o contexto socioeconômico e cultural que, como vimos no segundo capítulo, é bem diferenciado dos demais municípios pela sua condição mesma de capital do estado. Um das metas destaque é a aplicação de 50% do total da carga-horária, para planejamento e atendimento pedagógico.

Nas políticas de infraestrutura, foram metas encontradas em todos os PMEs a garantia de: transporte escolar, adequação dos espaços escolares aos alunos com necessidades especiais, provisão das escolas com bibliotecas ou salas de leitura, laboratório de ciências, salas de tecnologias. Transporte para alunos com necessidades especiais e educação do campo foram às metas menos contempladas. NA destaca-se como o município que mais possui metas relacionadas à infraestrutura.

Os PMEs também estabelecem metas para financiamento, gestão e planejamento as quais são resumidas no Quadro 09.

Quadro 09 – Financiamento, gestão e planejamento no Plano Municipal de Educação para o ensino fundamental dos municípios de AM, AT, CG, NA e PB

Políticas	Metas para o ensino fundamental	AM	AT	CG	NA	PB
Financiamento	Manter parcerias com a esfera estadual e federal, através de convênios e termos de cooperação.				X	
	Acompanhar a aplicação dos recursos públicos na educação, exigindo transparência.		X			
	Assegurar a aplicação de recursos na aquisição de materiais pedagógicos diversificados.	X				
	Estabelecer mecanismos para que as APMs acompanhem as verbas educacionais.		X			
	Abrir conta bancária para a SEMED.		X			
	Garantir recursos financeiros, físicos, materiais e humanos para ampliação da jornada escolar.			X		
	Garantir a descentralização, a transparência, a autonomia das escolas e o controle social na gestão de recursos financeiros.	X		X		
Gestão	Capacitar membros dos Conselhos.				X	
	Garantir a participação colegiada.				X	
	Realizar eleição de diretores para a rede municipal.	X			X	
	Realizar formação continuada de gestores das escolas.					X
	Implementar programas de monitoramento e avaliação do processo ensino-aprendizagem.	X		X		
	Fortalecer os conselhos escolares e a gestão democrática nas escolas / Implementar a gestão democrática.	X	X	X		
	Assegurar a atuação do CME na fiscalização e avaliação do ensino fundamental da rede	X				
Planejamento	Estabelecer propostas pedagógicas que assegurem o desenvolvimento dos valores culturais, étnicos e ambientais locais.		X	X	X	
	Promover mecanismos para alcançar as metas do Ideb.		X			
	Adequar currículo às especificidades locais: comunidades indígenas, urbanas, rurais, quilombolas.			X		
	Adequar currículo e introduzir metodologia diferenciada para o ensino do aluno trabalhador.			X	X	
	Reformular e acompanhar as atividades curriculares pela equipe técnico-pedagógica.				X	
	Ampliar para cinco horas a carga horária diária dos alunos do 1º ano.				X	
	Incentivar a produção de material didático e livros que contemplem a diversidade cultural.			X		
	Adequar o ensino fundamental às necessidades da população do campo, por meio da organização curricular, calendário diferenciado e metodologias específicas.			X		X
	Manter carga-horária semanal de ensino superior a 20h.		X			X
	Fortalecer a gestão participativa nas escolas públicas e privadas.	X				
	Utilizar os resultados dos sistemas avaliativos para reestruturar o planejamento e práticas pedagógicas, elevando o desempenho dos profissionais da educação e alunos.		X			X
	Promover a elaboração da Proposta Pedagógica da escola e sua revisão anual pela comunidade escolar		X			X
	Ampliar as horas de planejamento, proporcionalmente a carga horária do professor.	X				

Fonte: Planos Municipais de Educação

As políticas de financiamento dos municípios pouco diferem das metas nacionais. Nos municípios as metas estão ligadas na maioria das vezes em transparência e descentralização dos recursos. Em CG, uma meta inovadora é assegurar recursos para oferecer ensino em tempo integral.

Na questão de políticas de gestão AM foi o município que mais apresentou ações. O fortalecimento dos CE e a gestão democrática foram ações mais citadas pelos municípios. Capacitação de membros dos conselhos e CME mais atuantes na fiscalização da avaliação do ensino fundamental apareceram com apenas uma ocorrência.

Observamos que os municípios buscam desenvolver propostas pedagógicas que assegurem o desenvolvimento de valores culturais, étnicos e ambientais locais. Apenas um município apresentou como meta que cada escola elabore a sua proposta pedagógica, mas isso se deve ao fato de que na maioria dos outros municípios elas já existem. Nas políticas de planejamento, CG e NA foram as redes que mais apresentaram metas.

Os PMEs estabelecem políticas voltadas para a comunidade e para parcerias na educação (Quadro 10).

Quadro 10 – Comunidade e parcerias no Plano Municipal de Educação para o ensino fundamental dos municípios de AM, AT, CG, NA e PB

Políticas	Metas para o ensino fundamental	AM	AT	CG	NA	PB
Comunidade	Propiciar acesso à comunidade em atividades programadas.		X	X	X	
	Propiciar uso de espaços físicos à comunidade e parceiros.				X	
	Propiciar a participação da comunidade na elaboração do PPP.		X	X		
	Valorizar a diversidade por meio de programas em parceria com a comunidade.			X		
	Estimular fóruns de discussão, efetiva participação da família e comunidade.		X	X		
	Estimular a participação da comunidade na gestão da escola por meio dos conselhos escolares.					X
	Apresentar à comunidade os projetos de construção ou ampliação de escolas.		X			
	Promover ampla discussão com os segmentos da sociedade sobre o ensino noturno, visando a redução dos altos índices de evasão e repetência.		X			
	Criar fóruns para acompanhamento e avaliação dos objetivos e metas do PME.		X	X		

Políticas	Metas para o ensino fundamental	AM	AT	CG	NA	PB
Parcerias	Manter parcerias que valorizem o educando.					X
	Manter parcerias com a Secretaria de Estado de Educação (SED) para apoio e atendimento aos educandos com necessidades especiais				X	
	Participar de programas em parceria com entidades governamentais e não-governamentais, para uma cultura de paz.			X		
	Manter regime de colaboração dos órgãos públicos e instituições privadas para tratamento de temas de urgência social na realidade local.			X		
	Articular-se com órgãos competentes em campanhas de melhoria do trânsito no entorno da escola.			X		
	Divulgar e assegurar o direito da criança e adolescente em parceria com o Ministério Público			X	X	
	Realizar ações de sensibilização da comunidade e denunciar casos de violação dos direitos.			X		
	Ampliar gradativamente a parceria com especialistas (psicólogo, fonoaudiólogo, psicopedagogo, entre outros).	X				
	Manter parceria com estado, município, escolas, Conselho Tutelar e meios de comunicação para realização do censo com vistas a identificar crianças fora da escola.					X

Fonte: Planos Municipais de Educação

A política voltada para a comunidade é mais contemplada nos Planos de AT e CG, sendo minimamente contemplada no plano de PB e ausente do Plano de AM. A meta mais frequente no conjunto dos PMEs é a de propiciar acesso à comunidade em atividades programadas.

Em relação às parcerias, são poucas as iniciativas dos municípios, CG é o município que apresenta maior número de metas a esse respeito. A maioria delas se refere a parcerias com órgãos governamentais. Em AM destaca-se a iniciativa de ampliação da parceria com especialistas da área da Psicologia, Fonoaudiologia, Psicopedagogia, entre outros.

2.3. A política de gestão escolar

Entre os diversos aspectos da gestão escolar, a forma de escolha do diretor escolar surgiu com destaque no conjunto das redes observadas. No geral, ela está bem definida nos PCCRs, como mostra o Quadro 11.

Quadro 11 – Formas de escolha e requisitos para diretor de escolas nos municípios da amostra

Municípios	Requisitos	Forma de escolha
AT	Pedagogia com habilitação administração escolar. Se não houver admiti-se até com segundo grau.	Nomeação
CG	- Licenciatura plena, - 3 anos de efetivo serviço no MP, - participar de curso de gestão pública.	Nomeação
CS	- Pertencer preferencialmente ao quadro permanente do Magistério Público Municipal.	Nomeação
NA	- Efetivo no magistério público municipal na unidade escolar com dedicação exclusiva.	Eleição universal
SGO	-----	-----
AM	- Ser do quadro do magistério com dedicação exclusiva. - Experiência magistério público de 3 anos, 2 na escola. - Não ter sofrido penalidade no triênio da eleição. - Não ter condenação criminal, nem estar no SPC.	Eleição universal
BV	- Professor do quadro permanente com nível superior. - 3 anos no magistério.	Eleição universal casada com outros mecanismos: - Prova escrita eliminatória. - Voto da comunidade escolar. - Aproveitamento de no mínimo 80% em curso.
BO	- Ser do quadro permanente do magistério. - Licenciatura Plena. - 3 anos de Magistério rede Municipal	Eleição restrita casada com outros mecanismos - Votação: todos da Semed e sindicato, representante da escola. - Curso de Gestão escolar. - Teste de Conhecimentos específicos, Língua Portuguesa, questões práticas
PB	- Professor ou especialista.	Nomeação
PR	- Professor do quadro permanente no mínimo três anos. - Pedagogia com habilitação em inspeção e direção, ou em nível de pós- graduação, <i>latu sensu</i> , em gestão.	Eleição universal

Fonte: PCCRs

São quatro os municípios que usam como forma de escolha apenas a nomeação, dentre esses, os requisitos exigidos são diversos. CS exige somente que seja preferencialmente do quadro do magistério municipal, mas não impõe como condição obrigatória, podendo o diretor de escola nem ao menos ser professor. AT exige Pedagogia, PB que seja professor ou especialista, CG exige que tenha licenciatura plena, três anos de experiência e participe de curso de gestão pública. Percebemos que há uma preocupação desses municípios em assegurar que, mesmo sendo por nomeação, o diretor possua habilitação e experiência na educação, não sendo um cargo meramente político, como acontece com a indicação para secretário de educação em vários municípios. A escolha somente por eleição foi detectada em NA, AM e PR.

Em AM, a gestão municipal do período 2005-2008 havia implantado eleição direta para escolha dos diretores dos estabelecimentos de ensino fundamental da área urbana, cujo

processo consta no PCCR da rede. Mas, a gestão iniciada no ano de 2009 substituiu os diretores eleitos por nomeados, desencadeando uma batalha judicial na qual o Prefeito saiu vitorioso. Isso gerou um clima de descontentamento na rede, refletindo negativamente nas relações intraescolares e das escolas com a SEMED.

Processos mistos foram encontrados em dois municípios. Em BV, que a partir de 2007, instituiu processo de escolha de diretor em duas etapas, sendo a primeira prova escrita eliminatória e a segunda a votação de toda comunidade escolar. Em BO o processo é mais complexo, sendo que na Semed e no sindicato todos votam, mas na escola são escolhidos representantes, em seguida os candidatos passam por um curso de gestão escolar e por fim realizam prova escrita que afere conhecimentos específicos, de Língua Portuguesa e questões práticas.

As escolas e municípios ainda estão à procura da melhor forma de escolha de seus diretores. A falta de norma específica que trate desse assunto deixa muitas vezes lacunas para infiltração de interesses políticos partidários. Ficou evidente que nas redes com Ideb mais elevado o processo predominante era o de nomeação, enquanto nos municípios com maior variação nesse Índice de 2005 para 2007 encontramos mais o processo eleição misto.

Independentemente da forma de escolha para diretor percebemos que os requisitos básicos na maioria dos municípios são: ser do quadro do magistério, preferencialmente do quadro permanente, ter pedagogia ou licenciatura plena e, em alguns casos, anos de experiência no magistério público.

As modalidades de escolha de diretores encontradas no conjunto das redes observadas são semelhantes às identificadas por Alves (2009) em estudo que realizou sobre a qualidade do ensino nas capitais brasileiras. A autora encontrou quatro modalidades de escolha de diretores: indicação, seleção por concurso de provas e títulos, eleição e esquema misto.

O levantamento de dados realizado nas Leis Orgânicas Municipais, nas Leis de criação do Sistema Municipal de Ensino e dos Conselhos Escolares e nos Planos Municipais de Educação evidenciou que as redes escolares, no geral, estão orientadas para a gestão democrática (Quadro 12).

Quadro 12 – Política de gestão e as metas dos municípios da amostra

Municípios	Metas para o ensino fundamental nos documentos municipais
AT	<ul style="list-style-type: none"> - implementar a gestão democrática; - incentivar criação de fórum para o acompanhamento e avaliação do PME; - estabelecer mecanismos para que os Conselhos e APMs acompanhem a aplicação das verbas educacionais.
CG	<ul style="list-style-type: none"> - incentivar a comunidade escolar a participar da elaboração do PPP, com ênfase na garantia do acesso, permanência e sucesso; - estabelecer o número de funcionários adequado às necessidades da escola pública com revisão e critérios e definição de tipologias; - estabelecer mecanismos eficientes e eficazes na substituição de professores licenciados; - implantar e implementar conselhos escolares nas instituições públicas.
CS	<ul style="list-style-type: none"> - o ensino será ministrado com base na gestão democrática.
NA	<ul style="list-style-type: none"> - incentivar a participação de todos os segmentos da comunidade escolar na elaboração do PPP; - estimular que os docentes tenham seus planos de trabalho em consonância com o PPP; - responsabilizar, diretor e conselho escolar pelo cumprimento do PPP; - promover ações políticas educacionais com vista a fortalecer e implementar a relação escola/família; - prover número suficiente de funcionários para as necessidades de cada escola; - estabelecer critérios de parcerias entre escolas e instituições, no desenvolvimento do PPP.
SGO	<ul style="list-style-type: none"> - o ensino será ministrado com base na gestão democrática.
AM	<ul style="list-style-type: none"> - fortalecer a gestão participativa nas escolas públicas e privadas; - organizar encontros anuais de Conselhos Escolares da Rede Municipal de Ensino e representações de gestão das demais instituições do sistema; - realizar os estudos e levantamentos necessários à regulamentação da implantação de Direção Adjunta, nas Escolas Municipais que deles necessitem; - realizar os levantamentos para regulamentação de proporcionalidade entre o número de alunos e o número de coordenadores pedagógicos de cada unidade de ensino.
BV	<ul style="list-style-type: none"> - o ensino será ministrado com base na gestão democrática.
BO	<ul style="list-style-type: none"> - gestão democrática, garantida a participação de representantes da comunidade;
PB	<ul style="list-style-type: none"> - constituir o CME; - definir normas para gestão democrática; - apoiar tecnicamente as escolas na elaboração e execução do PPP; - melhorar o desempenho dos gestores por meio de oferecimento de programas de formação continuada.
PR	<ul style="list-style-type: none"> - o ensino será ministrado com base na gestão democrática.

Fontes: Lei Orgânica Municipal, Lei de criação do Sistema Municipal de Ensino, Lei de Criação do Conselho Municipal de Educação e Plano Municipal de Educação.

A maioria dos municípios com PME declarou ter como meta uma gestão democrática. A maioria também elencou metas para que isso fosse possível, como implantação de Conselhos Escolares e Municipais e número suficiente de funcionários para as unidades escolares. Em NA as metas traçadas orientam-se para uma gestão mais gerencial.

Outra política escolar que merece destaque é o PPP que pode favorecer uma gestão mais democrática, tendo em vista que nos municípios esse processo foi apontado como norteador das ações das escolas, sendo o principal aspecto ressaltado a sua formulação com participação ativa dos professores. Foi recorrente na fala dos diretores a preocupação com a adequação do PPP às metas do PDE-Escola. Apenas NA e AM apontaram dificuldade no acompanhamento das metas, sendo que neste último a avaliação não tem sido constante. Nos demais municípios o acompanhamento das metas do PPP apareceu como medida fundamental para adequação da política à realidade da escola.

Quanto aos CE, todos os municípios até 2010 tinham seus conselhos criados. Alves, A. (2010), em pesquisa também vinculada ao estudo “Bons resultados no Ideb”, constatou que, no período de 2005 a 2008, SGO tinha conselhos pouco atuantes. NA e BO consideravam a atuação de seus conselhos mediana, AM os achava atuantes e AT muito atuantes. A autora concluiu que o fortalecimento dos Conselhos Escolares não estava entre as prioridades das redes escolares, sendo que a partir de 2005 a atenção destas se volta principalmente para a formação de professores e a melhoria do Ideb.

Podemos dizer que, no geral, os municípios têm utilizado mecanismos que podem propiciar a gestão democrática. Em CG e NV são notadas orientações para a gestão escolar que estimulam a gestão gerencial por objetivos/resultados. Porém, de modo geral, não encontramos evidências de que o modelo de gestão gerencial disseminado pelo Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) do Programa Fundescola/MEC, nos últimos anos da década de 1990 e início dos anos 2000, tenha se consolidado nas redes escolares municipais.

2.4. A política de formação de profissionais

Considerando o destaque dado pelos entrevistados à formação dos profissionais como um dos desafios das redes escolares municipais para a qualificação do ensino fundamental, observamos o tratamento que tem sido dado a essa questão nos documentos que explicitam as políticas educacionais das redes.

Constatamos que o incentivo aos professores que possuem graduação é explicitado nos Planos de Cargos e Carreiras e Remuneração (PCCRs), se dando por adicional no salário e possibilidade de assumir cargos de gestão, como é o caso de diretor de escola.

Todos os municípios asseguram em seus PCCRs a progressão continuada baseada também na formação – escolaridade – sendo assegurado de 30% a 50% de aumento para professores que possuam graduação. A escolaridade é requisito também para a gestão,

variando a exigência de licenciatura, pedagogia, administração escolar ou somente nível superior.

É possível que essa política tenha efeitos positivos nas redes. Como mostramos no segundo capítulo, tem aumentado nas redes o percentual de professores com curso superior.

Quanto à formação continuada, todos os entrevistados enfatizaram a sua importância, no entanto poucos municípios são claros quanto a essa questão em seus PCCRs (Quadro 13)

Quadro 13 - Formação continuada: licença remunerada e incentivos da secretaria de educação

Municípios	Licença remunerada	Incentivos
AT	Para aperfeiçoamento	- cursos de formação; auxílio para publicação de material didático, técnico ou científico.
CG	Licenças para capacitação após 5 anos.	Período de estudo, planejamento e avaliação inclusos na carga horária.
CS	Licenciamento periódico remunerado para aperfeiçoamento profissional continuado.	- assegura a oportunidade de frequentar cursos de formação, atualização, treinamento e especialização profissional.
NA	Não há menção	- afastamento para participação em eventos diretamente vinculados à área da educação.
SGO	Licença não remunerada para capacitação.	- a secretaria poderá manter afastada para qualificação até 5% de seu efetivo; - capacitação até 90 dias. - Pós-graduação até 3 anos
AM	Licença para aperfeiçoamento, após 5 anos de trabalho.	- programas de formação em nível superior e aperfeiçoamento em serviço.
BV	Até 3 meses para capacitação e até 3 anos para pós-graduação, após 5 anos.	- prêmios por apresentação de idéias, inventos ou trabalhos; - concessão de medalha, diplomas de honra ao mérito, condecorações e elogios a servidores que tenham se destacado.
BO	Formação e aperfeiçoamento (pós-graduação ou estágio no país ou exterior).	- frequentar cursos de atualização, participar de congresso, reuniões de natureza científica, cultural, técnica ou sindical. A capacitação é por convênios com universidades ou instituições autorizadas e reconhecidas.
PB	Licença remunerada para cursos de aperfeiçoamento ou pós-graduação.	- a formação será planejada, coordenada e organizada por órgão do SME; . poderá ser realizado pela secretaria ou entidade conveniada; . recursos do FUNDEB e próprios.
PR	Não há menção	- afastamento de até 5 dias para participação em eventos diretamente vinculados à área da educação.

Fonte: PCCRs

Na política de formação continuada dos municípios podemos constatar uma variedade de incentivos municipais, o que julgamos positivo, por entender que contemplam as necessidades locais dos educadores. A maioria das ações é referente a afastamentos oferecidos aos profissionais do magistério para curso de capacitação que variam de cinco dias (para participação em eventos) a três anos (para frequentar curso de pós-graduação), desde que seja

cumprido o tempo mínimo de efetivo exercício profissional estabelecido pelo PCCR, que varia de três a cinco anos no conjunto das redes.

No caso de CG, há uma preocupação constante com a formação continuada dos professores em todas as áreas. A SEMED ofereceu cursos de pós-graduação em alfabetização, em parceria com a com Instituições de Educação Superior pública e privada. Atualmente, a Secretaria tem um projeto de acompanhamento dessas turmas para medir o impacto que a formação teve na aprendizagem dos alunos. Além disso, a escola faz formação por meio de reuniões, no período noturno, das quais participam profissionais do terceiro ao nono ano do ensino fundamental.

Além das ações desenvolvidas no âmbito local, os municípios também aderem a programas de formação continuada, como os apresentados no primeiro capítulo. Investigação mais precisa sobre a adesão desses programas foi realizada por Rocha (2010) em dissertação de mestrado, vinculado a pesquisa “Bons resultados no Ideb”.

2.5. A política de melhoria do desempenho escolar

Dados levantados por meio das entrevistas e nos documentos oficiais nos autorizam a afirmar que o desafio da melhoria do desempenho escolar está cada vez mais atrelado às estratégias e ferramentas da política educacional nacional. Mas, isso é bastante recente.

Em que pesem os méritos do SAEB e da Prova Brasil, parece que foi somente com o Ideb que o governo federal conseguiu colocar o desafio da melhoria do desempenho escolar como eixo da política das redes escolares municipais.

Até a introdução do Ideb as políticas municipais estavam orientadas para a busca de melhoria do ensino fundamental por meio do equacionamento dos problemas relacionados às condições de oferta do atendimento municipal (equipamento escolar, quadro de pessoal, organização das escolas, provisão material) e a promoção do acesso à escola mediante política de educação para todos. A estes eixos da política educacional municipal foi acrescentado o da melhoria do desempenho.

Um dos fatores que pode ter contribuído para isso é a ampla divulgação dos resultados nacionais, estaduais e por escola, cuja consulta no site do INEP é franqueada ao público em geral.

Segundo os gestores entrevistados nas SEMEDs e escolas, uma vez que todos se sentem avaliados, a tendência tem sido dar crescente atenção às avaliações externas e ao Ideb,

bem como a aprimorarem as próprias ações no sentido de monitoramento do desempenho dos alunos.

No conjunto das redes escolares, observamos iniciativas de realização de provas preparatórias (simulados) para a Prova Brasil, planejamento do professor baseado no conteúdo da Prova Brasil, ensino de como ler o enunciado da prova, acompanhamento dos resultados dos alunos. Também o empenho das escolas em dar visibilidade não só aos resultados do Ideb, mas aos resultados das avaliações de aprendizagem em reuniões, murais e outros.

Estudo de Ovando (2011), também vinculado ao estudo exploratório “Bons resultados do Ideb”, traz constatações importantes a esse respeito. Analisando especificamente a avaliação nas redes escolares municipais da amostra, Ovando concluiu que o Ideb impulsionou a incorporação das políticas de avaliação externa, sendo que a gestão das redes tem a qualidade expressa nesse indicador como prioridade.

De modo geral, a busca de melhoria do desempenho dos alunos é um dos desafios contemplados na política das redes escolares da amostra.

3. Características das políticas municipais

No conjunto das redes observadas encontramos políticas educacionais subsidiárias, políticas coordenadoras e democratizantes.

Denominamos **políticas subsidiárias** as políticas educacionais municipais cuja tônica consiste no equacionamento dos problemas mais imediato da rede e das escolas, fornecendo, para isso, diversas formas de apoio, ajuda, colaboração e socorro, porém sem expressar uma clara proposta de médio ou longo prazo que norteie as ações. Mesclam-se nesse caráter subsidiário das políticas a positividade da ação em face de imperativos incontornáveis e das urgências com a negatividade relativa ao risco de que a política educacional da rede fique restrita ao fornecimento de subsídios, perdendo de vista a ação conjunta conforme um plano voltado para objetivos de avanços.

Além disso, consideramos que teria esse caráter a política educacional da rede municipal que operasse principalmente como instituição afluyente, intermediadora ou repassadora da política educacional nacional. A negatividade disto está no fato de a rede escolar não protagonizar a decisão e condução da política educacional municipal, abdicando da sua autonomia legítima.

Políticas coordenadoras se caracterizam pela centralidade da assunção do papel de estruturar, ordenar, organizar a ação educacional da rede, conjugando, concatenando iniciativas públicas de diferentes níveis e áreas e referenciando a estruturação no âmbito escolar. E, ainda, assumindo a liderança da busca de melhoria da educação com iniciativas na esfera de governo e medidas que sinalizem avanços no sentido da governança local. O caráter coordenador da política educacional municipal significa que ela é protagonista e expressa a autonomia desta esfera governamental na condução da educação.

Consideramos **políticas democratizantes** as que se manifestam na centralidade da orientação para o exercício democrático na rede e escolas, por meio do estímulo ao respeito e efetivação de direitos constitucionalmente estabelecidos, pelo emprego da gestão democrática, pela adoção de procedimentos claros, inteligíveis, avaliáveis.

Essas três características salientam aspectos mais evidentes encontrados nas políticas educacionais municipais por meio desta pesquisa e, portanto, não esgotam a análise voltada para identificar-lhes as características. Cabe também dizer que elas não são mutuamente excludentes, coexistindo numa mesma rede, ainda que pareçam opostas, indicando a própria complexidade das políticas e das próprias redes.

Para evidenciar em que grau cada uma dessas características aparece em cada rede, estabelecemos uma escala com três níveis:

- baixo – a característica se apresenta em baixo grau;
- médio – a característica se apresente em grau médio;
- alto – a característica se apresenta em alto grau.

Utilizando esses níveis para cada uma das características acima definidas, chegamos ao resultado mostrado no Quadro 14.

Quadro 14 – Características das políticas educacionais das redes escolares municipais da amostra da pesquisa

Redes	Características	Níveis		
		Baixo	Médio	Alto
AT	Subsidiária			
	Coordenadora			
	Democratizante			
CG	Subsidiária			
	Coordenadora			
	Democratizante			

Redes	Características	Níveis		
		Baixo	Médio	Alto
CS	Subsidiária			
	Coordenadora			
	Democratizante			
SGO	Subsidiária			
	Coordenadora			
	Democratizante			
NA	Subsidiária			
	Coordenadora			
	Democratizante			
AM	Subsidiária			
	Coordenadora			
	Democratizante			
BV	Subsidiária			
	Coordenadora			
	Democratizante			
BO	Subsidiária			
	Coordenadora			
	Democratizante			
PB	Subsidiária			
	Coordenadora			
	Democratizante			
PR	Subsidiária			
	Coordenadora			
	Democratizante			

Fonte: elaboração própria, documentos municipais e entrevistas

O quadro acima mostra que a característica das políticas educacionais municipais menos expressiva no conjunto das redes é a coordenadora. A mais expressiva é a democratizante.

Para análise do nível de coordenação das políticas das redes municipais consideramos o grau de institucionalização da rede que lhe permite dispor de condições para estruturar, ordenar e organizar a ação educacional da rede. Consideramos também a existência de abertura para encaminhamentos e liderança na esfera da governança, levando em conta as

parcerias e as interações com organizações governamentais e não-governamentais. O entendimento era o de que a institucionalização e a liderança de um processo envolvendo diversos atores sociais permitem à política educacional concatenar iniciativas públicas de diferentes níveis e áreas e, assim, referenciar a atuação escolar.

Essa característica se mostrou em nível baixo na maioria dos municípios. Embora todas as redes escolares municipais apresentem políticas que podem ser consideradas com caráter coordenador no âmbito local, isso ainda é incipiente.

Em relação à governança municipal, o que podemos perceber é que existe tentativa dos municípios em buscar parcerias, o que não significa avanço no sentido da governança educacional local, até porque isso não implica partilha do poder decisório. Apenas CG tem ensaiado iniciativas nesse sentido, mas de forma débil e ainda com ações escassas, diferentemente do que podemos observar no âmbito nacional e mundial, aonde a governança vem ganhando cada vez mais terreno nas políticas educacionais como apontado no primeiro capítulo.

O grau de institucionalização foi importante para análise do nível de coordenação das redes municipais, dos dez municípios apenas quatro (AT, CG, AM, NA), tinham constituídos seus Conselhos Municipais de Educação, Sistema Municipal de Ensino, Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do Magistério Público Municipal e Plano Municipal de Educação.

Esse fato chama a atenção, como vimos no primeiro capítulo na seção sobre colaboração federativa, os municípios têm autonomia para criar seus sistemas e guiar suas políticas como ente federados que são em um modelo federativo não hierárquico. O baixo nível de coordenação das redes educacionais municipais coloca em evidência um processo de municipalização, mantenedor do processo decisório no âmbito da União.

Para analisar o nível da característica democratização, trabalhamos com o critério de existência e continuidade dos seguintes itens: eleição de diretores, conselhos escolares, APM, participação da comunidade na elaboração PPP, cumprimento do PPP, fóruns avaliativos, relação escola família, CME, Programa de formação de gestores e direitos dos professores.

A rede escolar que mais se destacou na característica democratização foi a de CG. Na nossa avaliação, o satisfatório grau de institucionalização da rede teve grande influência nesse resultado, bem como as ações voltadas para os professores, a aproximação com a comunidade por meio da APM, participação na elaboração e avaliação do PME entre outros. As redes municipais que apresentaram mais baixo nível de democratização foram as de PR e CS. O fator que mais contribuiu para isso foi a ausência de mecanismos democráticos nesses

municípios, como elaboração de PME com a comunidade, fóruns avaliativos, relação escola/família.

Tínhamos a pretensão de trabalhar também com a transparência como característica das políticas educacionais. Contudo, a análise se mostrou inviável, pois os dados levantados não foram suficientes. Embora nas entrevistas os gestores tenham declarado que as políticas municipais eram transparentes, nos pareceu mais provável a prevalência do caráter publicitário das ações do que de prestação de contas à sociedade. De todo modo, o controle social conta com canais institucionais locais organizados e em funcionamento, a exemplo dos conselhos de gestão da merenda escolar e do Fundeb.

A subsidiaridade mostrou-se mais efetiva nas políticas educacionais de municípios que não possuíam PME como BV, BO e PR. Nestes as políticas são centradas na prestação de socorro às redes escolares municipais, não estão expressas em Planos de médio e longo prazo. Na maioria das vezes as redes operam uma política de repasse pontual ou de intermediação no plano local das políticas nacionais.

Estão no nível médio de subsidiaridade CS e SGO, pois embora não tenham um plano de longo prazo, as suas redes escolares são bem estruturadas, funcionam como intermediadoras das políticas nacionais, mas possuem algumas ações específicas desenvolvidas nos municípios.

As redes municipais de CG, AT, AM, PB e NA possuem baixo nível de subsidiaridade, tendo em vista que possuem planos com ações de longo prazo e seus municípios apresentam ações municipais próprias, principalmente relacionadas às de incentivo de formação continuada e recuperação paralela.

Com a característica da subsidiaridade podemos perceber que há uma tensão entre os municípios que querem ser mais autônomos, definindo políticas de acordo com as especificidades locais, e uma política indutora elaborada centralmente pela União para ser repassadas aos municípios.

Embora uma característica tenha aparecido na escala indicativa em diferentes níveis dependendo do município, podemos concluir que a característica subsidiária teve maior incidência de vantagem sobre as demais, seguida das políticas com características democráticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou conhecer características de contexto e das políticas educacionais de redes escolares municipais sul-mato-grossenses que, atendendo pelo menos mil alunos nos primeiros anos do ensino fundamental (5º. Ano), se destacaram no estado entre as cinco que registram os mais elevados resultados no Ideb em 2007 ou entre as cinco com maiores variações nesse Índice de 2005 para 2007.

Fomos guiados pelo objetivo de delinear uma visão geral das redes e de suas políticas que, em conjunto com outros trabalhos, pudesse contribuir para o alcance de objetivos da pesquisa “Bons resultados do Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos” a qual este trabalho se vincula.

Iniciamos o trabalho de construção do objeto de investigação pelo estudo bibliográfico e documental do tema política pública para o ensino fundamental, adotando um enfoque contextual. Elegemos especificamente questões políticas relativas ao Estado e à sua atuação na educação por meio de políticas educacionais, considerando a perspectiva internacional e nacional.

O estudo realizado se baseou em trabalhos buscados na literatura educacional e de ciência política. Embora breve e limitado permitiu-nos atentar para o fato de que o Estado brasileiro delinea, conduz, regula e monitora as suas políticas educacionais, por um lado, num contexto de crescente governança internacional. Assim, a educação não mais se configura exclusivamente em nível do Estado nacional, as interpretações de seu sentido no contexto das transformações sociais não são consensuais e a sua expressão local nem está isenta de condicionantes do contexto mais amplo e nem é mero reflexo dele.

Por outro lado, o Estado brasileiro encaminha sua política educacional no contexto de intrincadas relações federativas. Pela dimensão territorial do país, é positivo o regime federativo nele adotado, contudo, essa forma de organização do Estado é complexa. Se por um lado essa conformação constitucional aproxima governos e suas comunidades, por outro pode trazer dificuldades de conciliação entre interesses locais com os gerais, favorecendo um jogo não cooperativo. Hoje ainda são poucos os mecanismos de intermediação de interesses, ou indutores de cooperação entre os entes federados. Cabe à União a função de coordenação nacional que garanta avanços educacionais necessários ao país, sem prejuízo à autonomia dos entes federativos, buscando cooperativamente solução para os problemas e especificidades associados às desigualdades e diversidades existentes.

No campo das políticas públicas, algumas iniciativas foram criadas no âmbito do município e se expandiram para uma política nacional, contudo o mais observado foi um conjunto de políticas elaboradas centralmente e repassadas aos municípios. A quantidade expressiva de políticas educacionais para o ensino fundamental revela que o Brasil nunca antes se ocupou tanto com essa etapa da educação básica, sendo um forte indicativo da relevância desse ensino.

Podemos afirmar que o estudo inicial nos propiciou uma visão mais ampla do contexto do que teríamos se partíssemos diretamente do âmbito municipal. Todavia, o tempo de que dispusemos para a elaboração deste trabalho não nos permitiu alcançar um nível de análise no qual pudéssemos avançar na compreensão das relações contextuais focadas nesse estudo inicial.

No âmbito municipal, o nosso trabalho resultou na caracterização do contexto municipal em que se organizam e atuam as redes escolares observadas configurando políticas educacionais. Nosso trabalho se ateve a caracterizar área territorial, emancipação política, grau de urbanização, Índice de Desenvolvimento Humano, renda, riqueza do município, características da população, equipamentos culturais e infra-estrutura. Reconhecemos que a falta de dados mais recentes fez com que utilizássemos em alguns casos dados de 2000, sendo esse um dos limites da caracterização do contexto municipal.

Percebemos haver expressiva diversidade social, cultural e econômica nos municípios da amostra. Nos municípios do grupo de maior variação do Ideb de 2005 para 2007 encontramos as maiores dificuldades econômicas, de infraestrutura e também barreiras culturais e linguísticas devidas à localização geográfica. Constatamos que nos cenários mais positivos o Ideb se apresenta elevado, sendo encontradas nos municípios cujas características de contexto são as menos favoráveis no conjunto da amostra as mais expressivas variações desse Índice de 2005 para 2007. Uma hipótese explicativa seria a de que em tais contextos as políticas públicas têm maior potencial de alavancar avanços, dado o grau de necessidades existentes.

Nas redes escolares municipais observadas, o poder público é o principal provedor da educação escolar e o município é o principal mantenedor do ensino fundamental até o quinto ano, lembramos que Campo Grande que possui 44,13% de escolas particulares, contudo mesmo nesse município a rede pública detém o maior número de matrículas. No grupo de maior variação do Ideb de 2005 para 2007, há forte presença das redes municipais em área rural.

Quanto aos equipamentos escolares, concluímos que esses vêm aumentando nas escolas, o que julgamos positivo, contudo ainda estão em quantidade insuficiente, não atingindo todas as escolas de um mesmo município. Outro ponto positivo observado é que todas as redes tiveram aumento no percentual de professores com curso superior.

Em relação aos gastos em educação, constatamos que os municípios vêm destinando mais percentual de suas receitas totais a educação, principalmente ao ensino fundamental, o que pode estar contribuindo para a melhoria desse ensino. No entanto, os recursos para a educação infantil são escassos. Somente Amambai aumentou consideravelmente os investimentos nessa etapa. Mesmo assim, Aparecida do Taboado, Chapadão do Sul e São Gabriel do Oeste investiram em educação superior.

Observando o desempenho das redes escolares dos municípios, percebemos que apresentam expressiva distorção idade-ano cursado. Na maioria delas a taxa de aprovação sofreu oscilação negativa de 2004 para 2005, enquanto de 2005 para 2007 essa taxa subiu consideravelmente, principalmente em AM, BV e BO, o que em parte, explica a variação desses municípios no Ideb de 2005 para 2007.

Nosso percurso de investigação culminou no apontamento dos principais desafios das redes escolares municipais na fala dos gestores das SEMEDs e das escolas. Para os gestores das SEMEDs os maiores desafios são: formação continuada de profissionais, aproximação da família da escola, permanência na escola de alunos indígenas e de assentamentos rurais, barreira linguística nos municípios de fronteira, melhoria da estrutura física das escolas, e melhoria da qualidade do ensino, sendo esta entendida, na maioria das vezes, como alcançar as metas do Ideb. Os gestores das escolas consideram como principais desafios a melhoria das condições de trabalho dos professores, o enfrentamento devido da situação de vulnerabilidade dos alunos, a participação da família na vida escolar dos filhos e a criação de um ambiente escolar melhor. Constatamos que os desafios apontados pelos gestores das SEMEDs ficaram contemplados no PAR mais do que os mencionados pelos gestores escolares. Concluímos que houve falta de sintonia entre a equipe das SEMEDs que elaboraram o PAR e os gestores escolares. Além de desafios não contemplados, a melhoria da qualidade buscada por meio do PAR diz respeito ao suprimento de faltas, carências, restrições percebidas pelos elaboradores descoladas de um plano coletivamente elaborado.

Na maioria dos municípios da amostra percebemos esforços de se criar políticas educacionais próprias que contemplem a realidade local. Nesse sentido as ações mais recorrentes foram na área de formação de professores. No geral, os PCCRs das redes

asseguram mecanismos de afastamento para estudos e estimulam a elevação do nível de formação, bem como a formação continuada. Mas, as redes não organizaram programas próprios de formação, participando de programas oferecidos pelo governo federal e, em alguns casos, pela Secretaria de Estado de Educação (SED-MS). As ações de formação continuada acontecem conforme a percepção de “necessidades” dos docentes, pelas SEMEDs e/ou pelos coordenadores pedagógicos. A modalidade de formação a distância apareceu minimamente na amostra.

Pela complexidade e dinâmica das políticas apresentadas e principalmente pela exiguidade do tempo e outras limitações, optamos por analisar apenas quatro características das políticas educacionais municipais: subsidiaridade, coordenação, democratização e transparência. Mas, abandonamos a característica transparência, pois a sua análise se mostrou inviável com os dados levantados. Mesmo sendo mencionada com frequência nas entrevistas, percebemos que o existente nas redes são medidas de divulgação das ações municipais com fins publicitários o que não é o mesmo que transparência.

Entre as três características consideradas, constatamos que a coordenação aparece como a menos frequente nas políticas educacionais das redes observadas, embora todas elas apresentem políticas com essa característica. A maioria das redes escolares apresenta baixo nível de institucionalização e de organização das ações educacionais. Isso se expressa em políticas educacionais nas quais medidas locais (nem sempre continuadas de uma gestão para outra) coexistem com medidas do governo federal, sem que seja assegurada uma coordenação para a ação da rede. A existência de estímulos a parcerias se mostrou incipiente e não encontramos indicativos claros de avanços no sentido de articulações ou integrações locais, tanto na esfera governamental como não-governamental. Não há indícios de que o município caminhe para o estabelecimento de relações locais de governança e que sua política coordene demandas e esforços locais articulados com esforços de cooperação intergovernamental.

A característica democrática se mostrou medianamente presente nas redes escolares da amostra. A rede de CG merece destaque, pois apresenta políticas com essa característica mais próxima de um nível alto. A rede elaborou o PME junto com a comunidade e Universidade, avalia o seu PME em fóruns, os Projetos Pedagógicos são elaborados pela comunidade escolar que é envolvida no acompanhamento das suas metas. Os municípios de PR e CS apresentaram menor nível de características democráticas em suas políticas. A baixa institucionalização de suas redes expressa isso e concorre para tanto.

A característica subsidiária foi a mais frequente nas políticas educacionais das redes observadas. Ela é mais acentuada nas redes que não elaboraram seus PMEs (BO, PR e BV). Nessas redes escolares as ações são de curto prazo e se dão no sentido de socorrer as suas escolas nas necessidades mais imediatas e aparentes. As redes dos municípios de CS e SGO, embora não possuam PME, estão em nível médio quanto à característica subsidiária de suas políticas educacionais, pois embora incluam iniciativas municipais geralmente se mostram meramente intermediadoras das políticas nacionais. As políticas educacionais das redes municipais de CG, AT, AM, PB e NA são subsidiárias, porém sem se limitarem ao curto prazo. As redes possuem PME com objetivos, metas e ações de médio e longo prazo. Têm iniciativas de ações próprias, principalmente relacionadas à formação continuada de professores e recuperação paralela.

Constatamos que nas políticas educacionais das redes a característica subsidiária se sobressai em comparação com a coordenadora e a democratizante. É possível que a característica subsidiária encontrada na política educacional da maioria das redes tenha sido estratégica para os resultados do Ideb, principalmente nas redes escolares em contextos municipais com características pouco favoráveis.

Quanto aos avanços obtidos no Ideb, já mencionamos os ganhos observados nas taxas de aprovação e no desempenho dos alunos em Matemática. É possível que isso esteja também relacionado à maior atenção das SEMEDs e equipe gestora escolar ao acompanhamento do fluxo e do desempenho dos alunos, assim como a políticas de formação de professores e, também, formas diversas de atendimento ao aluno no contra turno escolar.

Com isso podemos dizer que, mesmo com limitações, essa pesquisa alcançou o seu objetivo de mapear as características dos municípios, das suas redes escolares e de suas políticas educacionais, apontando possíveis relações com ganhos observados no Ideb de 2007.

Finalmente, cabe mencionar que percebemos uma tensão entre a tentativa dos municípios em se tornarem mais autônomos na área da educação e a pretensão do governo federal de cada vez mais infiltrar-se na escola e nas SEMEDs por meio de mecanismos e ferramentas de indução e regulação concebidos e conduzidos centralmente.

Ficam para futuros estudos questões surgidas no trabalho realizado, quais sejam: Como conseguir que a política educacional avance no sentido da coordenação tanto no contexto das redes municipais como na relação entre instâncias governamentais? Como possibilitar e consolidar a autonomia municipal na área da educação em tempos de políticas tendentes ao aprofundamento da regulação federal?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In:___ HOFMEISTER, W; CARNEIRO, J.M.B. (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, v. 1, n. 22, p. 95-105, abr. 2001.

_____. A cooperação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n. 24, p. 41-67, jul. 2005.

_____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____.A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In:___OLIVEIRA, R; SANTANA, W. (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

ALVES, F. Qualidade da educação fundamental: integrando desempenho e fluxo escolar. *Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57, p. 525-542, out./dez. 2007.

ALVES, A. V. V. Fortalecimento de Conselhos Escolares: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses. Dissertação (Mestrado em Educação) FAED, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados/MS, 2010.

AMORIM NETO, O. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In:___ AVELAR, L.; CINTRA, A. O. *Sistema político brasileiro — uma introdução*. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007. p. 131-142.

ARELARO, L.R.G. O ensino fundamental no Brasil: Avanços, perplexidades e tendências. *Educação e. Sociedade*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1039-1066, Especial - Out. 2005

ARROYO, M. G. Fracasso/Sucesso: um pesadelo que perturba nossos sonhos. *Em Aberto*, v.17, n.71, p. 33-40, jan. 2000.

AZEVEDO, J. M. L. de. A educação como política pública. Campinas: Autores Associados, 1997.

AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 49-71. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 12 ago. 2007.

BALL, J. Stephen. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.2, p.99-116, jul/dez 2001.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil -1988. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: jan. 2010.

_____. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Regulamenta a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm Acesso em: 20 abr.2009.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 13 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em: 16 mar. 2010.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2006a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 20 jun. 2007.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República*. Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República*: Leis Ordinárias. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 15 mar. 2010.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República*: Leis Ordinárias. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 25 jun. 2007.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República*: Leis Ordinárias. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 15 mar. 2010.

_____. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 60, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República*: Leis Ordinárias. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm>. Acesso em: 13 mar. 2010.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 13 mar. 2010

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 15 mar. 2010.

_____. *Plano Nacional de Educação - PNE*. Subsídios para a elaboração dos planos estaduais e municipais de educação. Brasília. Inep. 2001. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/titulos_avulsos/miolo_PNE.pdf>. Acesso em: jul. 2010.

_____. Ministério da Educação. CONAE 2010. *Documento Referência*. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/mec%20-%20doc%20base%201%20-%20email_sl.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Ministério da Educação. CONAE 2010. *Documento Final*. http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf. acesso em 20 jul. 2010.

BROOKE, Nigel e SOARES, José Francisco. (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CELLARD, A. *Análise documental*. In: POPART, J.; DESLAURIERS, J.; GROULX, L. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Trad. Ana cristina Nasser. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. São Paulo: Cortez, 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Disponível em:
<http://www.cnm.org.br/dado_geral/mumain.asp?iIdMun=100150004>. Acesso em: junho 2010

COSTA, S. F. *Estatística Aplicada à Pesquisa em Educação*. Plano Editora, 2004.

COSTA, V. Federalismo. In:___ AVELAR, L.; CINTRA, A. O. *Sistema político brasileiro — uma introdução*. 2 ed. São Paulo: UNESP, 2007. p. 211-213.

COSTA, J. M. A. A proposta de municipalização do ensino nos anos 1990 e seus impactos nas relações entre os entes federados. In:___CUNHA, M.C.(Org). *Gestão educacional nos municípios: entraves e perspectivas*. Salvador: EDUFBA, 2009. P.119-164.

CRESWELL, J. W. *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e mistos*. 2. Ed. Porto Alegre: ARTEMED, 2007.

CURY, C. R. J. O Direito à educação: Direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, n.116, p. 245-262, jul. 2002. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2005.

_____. A educação básica no Brasil. *Educação & Sociedade*. Campinas, vol.23, n. 80, set. 2002, p. 168-200. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> . Acesso em: 02 dez. 2005.

_____. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n.124, p. 11-32, jan./abr. 2005. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n124/a0235124.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2005.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In:___OLIVEIRA, R; SANTANA, W. (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, n. 16, p. 133-169, 2001.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007 921 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 18 out.2008.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: __ BARREIRA, M. C. R. N & CARVALHO, M. do C. B. de C. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001, p. 13-42.

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

DUARTE, C. S. A educação com direito fundamental de natureza social. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007.

FERRARO, A. R. Escolarização no Brasil na ótica da exclusão. In: MARCHESI, A. et al. *Fracasso escolar: uma perspectiva multicultural*. Porto Alegre: Artemed, 2004. p. 48 – 65.

FERRÃO, M. E; BELTRÃO, K.I.; SANTOS D.P. Impacto de políticas de não-repetência sobre o aprendizado de alunos de 4ª série. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 32, n. 3. dez 2002. Disponível em:
<<http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/141/76>> . Acesso em: jul. 2010.

FERREIRA, R. A. F. *A pesquisa científica nas ciências sociais: caracterização e procedimentos*. Recife: Universitária da UFPE, 1998.

FIGUEIREDO, M. F; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, São Paulo, v. 1, n. 3, p. set./dez. 1986.

FLICK, U. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. 2. ed. porto Alegre: Bookman, 2004.

FRANCO, M. L. P. B., *Análise de conteúdo*. Brasília Ed: Líber Livro, 2005. maio. 2007.

FRANCO, C. et al. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de fatores intra-escolares. *Ensaio: avaliação políticas públicas de Educação*, Rio de Janeiro, v.15, n.55, p. 277-298, abr./jun. 2007.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 212-256, jun.-dez. 2000.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna. Metodologia. Instituto Brasileiro de Economia – IBRE. Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageId=402880811D8E34B9011D9CCC6A177934&contentId=40288081229A67AB0122A3D6F65C441F>>. Acesso em: maio. 2011.

GAMBOA, S. S. *Pesquisa em educação: métodos e epistemologias*. Chapecó: Argos, 2007.

HELD, D.; MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HORTA, J. S. B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. São Paulo, *Cadernos de Pesquisa*, n.104, p.5-34, jul.1998.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. Acessa diretamente os dados de cada município. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso: 2009 e 2010.

INEP. *Prova Brasil*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br> 2010>. Acesso em: jun. 2010

_____. Educacenso. Disponível em:

<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Matricula/default.asp>. Acesso em: 30 out. 2009

_____. *Indicadores Demográficos e Educacionais*. Disponível em:

<http://ide.mec.gov.br/2008/index>. Acesso em: jun. 2010

_____. *Edudata Brasil*. Disponível em: <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/2010>. Acesso em: jun. 2010

_____. *SAEB*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br> 2010. Acesso em: jun. 2010.

_____. *Dicionário de Indicadores Educacionais*. Brasília, fev. 2004. Disponível em

<http://www.inep.gov.br/download/catalogo_dinamico/estatisticas/dicionario_indicadores_educacionais.pdf> Acesso em: 20 de jul. 2010.

JESSOP, B. A globalização e o Estado nacional. *Crítica Marxista*, São Paulo, Xamã, v. 1, tomo 7, p. 9-45, 1998.

KLEIN, R. Como está a educação no Brasil? O que fazer? *Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais*. Rio de Janeiro, Cesgranrio, v.14, n.51, p.139-171, abr./jun. 2006.

LENHART, V.. Educação numa sociedade mundial: globalização como desafio da pedagogia. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 25-41, jan./jun. 1998.

MANKIW, N. G. *Introdução à economia*. Tradução Allan Didigal Hastings. São Paulo: Thompson Learning Edições, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano de metas compromisso todos pela Educação. *Guia de programas*. Brasília, 2007.

MONTEIRO, A. dos R. O pão do direito à educação, *Educação e Sociedade*, Campinas. V. 24, n. 84, p. 763-789. set. 2003. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 16 maio. 2007.

MÜREKKEP. Globalização, regionalização, mercado e o Estado: entrevista com Bob Jessop. Ankara, *Currículo sem Fronteiras*, v. 2, n. 2, p. 5-21, jul./dez. 2002.

OLIVEIRA, R. P. de. O Direito à Educação na Constituição de 1988 e seu re-estabelecimento pelo sistema de Justiça. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, v. 11, p. 61-74, 1999.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*. Campinas. SP: autores e associados, n. 28, abril. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>>. Acesso em: 18 maio. 2007

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

OLIVEIRA, R. P. SOUZA, S. Z. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: ___ OLIVEIRA, R; SANTANA, W. (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (OEI). *Educação que queremos para os bicentenários: metas educativas 2021*. Tradução: Lélia Almeida e Claudia B. Soares Pereira Pinto. Madri: Gráficas Ceyde. 2008.

OVANDO, N. G. *A avaliação na política educacional de municípios sul-mato-grossenses*. Dissertação (Mestrado em Educação) FAED, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados/MS, 2011.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: *Política de capacitação dos profissionais da educação*. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61. (Original: PALUMBO, Dennis J. Public Policy in América – Government in Action. 2. ed. Tradução: Adriana Farah. Harcourt Brace & Company, 1994. Cap. 1, p. 8-29).

PARANDEKAR, Suhas. *Desempenho dos alunos na Prova Brasil: diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino*. Brasília, MEC/INEP/Banco Mundial, 2008.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas do Desenvolvimento Humano. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso em: novembro de 2009. Acesso em: jun. 2010

RAMIRES, V. R. *A articulação escola-família em escolas destaques no Ideb*. Dissertação (Mestrado em Educação) FAED, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados/MS, 2011.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas*, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan./jun. 2005

ROCHA, L. M. F. *A concepção de formação continuada nos programas da União e repercussões no âmbito municipal*. Dissertação (Mestrado em Educação) FAED, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados/MS, 2010.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa Social: Métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do projeto do MEC. *Educação e Sociedade*, Campinas. V. 28, n. 100- especial, p. 1231-1255. out. 2007.

_____. *Sistema de educação: subsídio para a Conferência Nacional de Educação*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/conae/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf.

SCHWARTZMAN, S. *Os desafios da educação no Brasil*. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/challenges/simon.pdf>>. Acesso em: 27 maio. 2007.

SCHWARTZMAN, S. *O Impacto das Metas do Milênio*. Seminário: A Reforma da ONU e a Agenda do Desenvolvimento. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 16 de junho de 2005. Disponível em < <http://www.schwartzman.org.br/simon/milenio.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2010.

SOARES, J. F. Qualidade e equidade na educação básica Brasileira. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*. Vol. 12 No. 38. p. 1-28, 2004.

SOUZA, C. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais. In: — FLEURY, Sonia. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*: Rio de Janeiro: FGV, 2006

SOUZA, D.B.; FARIA, L.C.M. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio*, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SPOZATI, A. Exclusão social e fracasso escolar. *Em Aberto*, Brasília, v.17, p.21-32, jan. 2000.

TORRES, R. M. *Educação para todos*. A tarefa por fazer. Porto Alegre: ARTMED. 2001

TRIVIÑOS, A.N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

UNICEF. *Caminhos do Direito de Aprender: Boas Práticas de 26 Municípios Que Melhoraram a Qualidade da Educação*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: < <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources.html>>. Acesso em ago. 2010.

_____. *Aprova Brasil: o direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil*. Brasília, DF, 2006. Disponível em: < <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources.html>>. Acesso em ago. 2010.

_____. *Redes de aprendizagem: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender*. Brasília, DF, 2008. Disponível em: < <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources.html>>. Acesso em ago. 2010.

_____. *O direito de aprender: potencializar avanços e reduzir desigualdades. Relatório da situação da infância e adolescência brasileira 2009: dados e indicadores*. Brasília, DF, 2009. disponível em: < http://www.unicef.org/sitan/files/Brazil_SitAn_2009_The_Right_to_Learn.pdf>. Acesso em: jun. 2010.

VEIGA, J. E. Nem tudo é urbano. *Ciência e Cultura*, v. 56, N. 2, abr.jun. 2004, pp. 26-29. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/>. Acesso em mar. 2011

WERLE, F. O. C. (org.) *Sistema Municipal de ensino e regime de colaboração*. Ijuí: Unijuí. 2006.

ANEXO A — Roteiros de entrevistas

Pesquisa Bons Resultados no Ideb

Entrevista com o principal Assessor do Secretário de Educação Atual

Roteiro para municípios com altos Idebs

1. Quais são os principais desafios que a atual política educacional do município procura responder?
2. Quais são os objetivos e metas estabelecidos na política educacional do município?
3. Visando à melhoria de desempenho dos alunos, vem sendo implementado algum projeto de apoio às escolas? Se sim, o que vem sendo feito?
4. Visando à melhoria de fluxo, vem sendo implementado algum projeto de apoio às escolas? Se sim, o que vem sendo feito?
5. Há iniciativas/políticas voltadas a garantir o acesso de todos à Educação Infantil? Se sim, quais?
6. Há iniciativas/políticas voltadas a garantir o acesso de todos ao Ensino Fundamental? Se sim, quais?
7. Comparando a atual política educacional com a anterior, que ações são diferentes? Foi dada continuidade a alguma iniciativa da gestão anterior? Se sim, em relação a quê? Por quê?
8. O seu município apresentou um dos mais altos Ideb do estado em 2007. A que você atribui tal resultado?
9. Quais iniciativas realizadas até 2007 contribuíram para esse resultado?
Como e por quem essas iniciativas foram definidas? Como foram implementadas (planejamento, financiamento, formação, materiais de subsídios, mobilizações, etc.)?
10. Há alguma ação da Secretaria Municipal de Educação que foi formulada e está sendo realizada visando à melhoria do Ideb?
11. A Secretaria Municipal divulga, no âmbito da rede, os resultados da Prova Brasil e do Ideb? Como e para quem?
12. Os resultados da Prova Brasil e do Ideb vêm sendo utilizados na rede municipal? Se sim, por quem e como?
13. Como você avalia o Ideb enquanto instrumento de política?
14. Como se dão os processos de planejamento, acompanhamento e avaliação da política educacional no município?
15. A Secretaria Municipal de Educação desenvolve ações de apoio às escolas para o acompanhamento da aprendizagem dos alunos? Quais?
16. As escolas da rede municipal são muito diferentes entre si? Em que aspectos? Como a Secretaria vem lidando com essa realidade?
17. Você considera que as políticas têm favorecido a diminuição da desigualdade de desempenho entre escolas e alunos? Se sim, explique.
18. Há programas do MEC e/ou da Secretaria Estadual de Educação que foram ou têm sido importantes para a melhoria do desempenho dos alunos? Se sim, quais e por quê?
19. Aponte três fatores que têm facilitado e três fatores que têm dificultado as ações da Secretaria de Educação?
20. Há no município grupos, lideranças ou movimentos contrários à atual política educacional?
21. Nome do informante: _____

Formação: _____

Cargo/função: _____

Tempo de experiência no serviço público _____ anos.
 Atividades exercidas/tempo _____
 Tempo de exercício na função atual _____
 Vínculo: _____
 E-mail: _____
 Telefone: _____
 Nome do entrevistador: _____ Data: / /

Entrevista com coordenadores pedagógicos

Roteiro para municípios com altos Ideb

1. Quais são os principais desafios dessa escola?
2. Quais são os principais objetivos e metas dessa escola?
3. Como se dá o processo de planejamento das ações na escola?
4. Há avaliação e acompanhamento do projeto pedagógico? Se sim, como?
5. Você já ouviu falar sobre o Ideb? Se sim, qual sua opinião sobre esse índice?
6. Você sabe qual é o Ideb da sua escola?
7. Em sua opinião, qual a razão do seu município estar entre os melhores classificados no Ideb?
8. A Secretaria Municipal de Educação enviou à escola algum tipo de informação sobre o Ideb?
9. Você recebeu alguma orientação sobre como interpretar e utilizar o Ideb em sua escola (para elaborar o plano de trabalho da escola, para acompanhar e avaliar o desempenho dos alunos)? Se sim, como foi?
10. Os professores de sua escola debateram sobre como fazer a aplicação da Prova Brasil? Se sim, como foi?
11. Há alguma orientação do governo municipal/estadual sobre como conseguir uma boa classificação no Ideb? Se sim, qual?
12. Essa escola tem o maior Ideb dentre as escolas da rede municipal. Que iniciativas/ações mais influenciaram para que sua escola obtivesse tal resultado?
13. Como essas iniciativas/ações foram definidas? Quem participou dessas definições?
14. Há na escola ações voltadas a evitar a evasão e o abandono?
15. Há na escola ações que visam à melhoria do desempenho dos alunos em matemática e língua portuguesa? Se sim, o que vem sendo feito? Há algum tipo de apoio da Secretaria de Educação para a realização dessas ações?
16. O que tem sido feito para a melhoria de desempenho nas demais disciplinas? Há algum tipo de apoio da Secretaria de Educação para a realização dessas ações?
17. Você considera que os alunos que frequentam essa escola são muito diferentes entre si? Se sim, em que aspectos (aspectos socioeconômicos, étnico-raciais, de gênero e outros)? Como a escola vem lidando com essa realidade?
18. Como é a relação da escola com a Secretaria Municipal de Educação?
19. Como a Secretaria Municipal de Educação vem apoiando o trabalho da escola?
20. A Secretaria Municipal de Educação desenvolve ações de apoio às escolas para o acompanhamento da aprendizagem dos alunos? Quais?
21. Quais as iniciativas da Secretaria Municipal de Educação você considera importantes para o desenvolvimento do trabalho da escola?
22. A atual política educacional mudou seu modo de coordenar as ações pedagógicas da escola? Em que aspectos?

23. Há programas do MEC ou da Secretaria Estadual de Educação que têm sido importantes para a melhoria do desempenho dessa escola? Se sim, quais e por quê?
24. Aponte três fatores que têm facilitado e três fatores que têm dificultado as ações da Secretaria de Educação?

Nome do informante: _____

Formação: _____

Cargo/função: _____

Tempo de experiência no serviço público _____ anos. Atividades exercidas _____

Forma de provimento do cargo _____

Tempo de exercício na função de diretor ou coordenador _____

Tempo de exercício na função de diretor nessa escola _____

Vínculo: _____

E-mail: _____

Telefone: _____

Nome da escola: _____

Nome do entrevistador: _____ Data: / /

Entrevista com diretores escolares

Roteiro para municípios com altos Idebs

1. Quais são os principais desafios dessa escola?
2. Quais são os principais objetivos e metas dessa escola?
3. Como se dá o processo de planejamento das ações na escola?
4. Há avaliação e acompanhamento do projeto pedagógico? Se sim, como?
5. Você já ouviu falar sobre o Ideb? Se sim, qual sua opinião sobre esse índice?
6. Você sabe qual é o Ideb da sua escola?
7. Em sua opinião, qual a razão do seu município estar entre os melhores classificados no Ideb?
8. A Secretaria Municipal de Educação enviou à escola algum tipo de informação sobre o Ideb?
9. Você recebeu alguma orientação sobre como interpretar e utilizar o Ideb em sua escola (para elaborar o plano de trabalho da escola, para acompanhar e avaliar o desempenho dos alunos)? Se sim, como foi?
10. Os professores de sua escola debateram sobre como fazer a aplicação da Prova Brasil? Se sim, como foi?
11. Há alguma orientação do governo municipal/estadual sobre como conseguir uma boa classificação no Ideb? Se sim, qual?
12. Essa escola tem o maior Ideb dentre as escolas da rede municipal. Que iniciativas/ações mais influenciaram para que sua escola obtivesse tal resultado?
13. Como essas iniciativas/ações foram definidas? Quem participou dessas definições?
14. Há na escola ações voltadas a evitar a evasão e o abandono?
15. Há na escola ações que visam à melhoria do desempenho dos alunos em matemática e língua portuguesa? Se sim, o que vem sendo feito? Há algum tipo de apoio da Secretaria de Educação para a realização dessas ações?
16. O que tem sido feito para a melhoria de desempenho nas demais disciplinas? Há algum tipo de apoio da Secretaria de Educação para a realização dessas ações?
17. Você considera que os alunos que freqüentam essa escola são muito diferentes entre si? Se sim, em que aspectos (aspectos socioeconômicos, étnico-raciais, de gênero e outros)? Como a escola vem lidando com essa realidade?
18. Como é a relação da escola com a Secretaria Municipal de Educação?

19. Como a Secretaria Municipal de Educação vem apoiando o trabalho da escola?
20. A Secretaria Municipal de Educação desenvolve ações de apoio às escolas para o acompanhamento da aprendizagem dos alunos? Quais?
21. Quais as iniciativas da Secretaria Municipal de Educação você considera importantes para o desenvolvimento do trabalho da escola?
22. A atual política educacional mudou seu modo de gerir a escola? Em que aspectos?
23. Há programas do MEC ou da Secretaria Estadual de Educação que têm sido importantes para a melhoria do desempenho dessa escola? Se sim, quais e por quê?
24. Aponte três fatores que têm facilitado e três fatores que têm dificultado as ações da Secretaria de Educação?

Nome do informante: _____

Formação: _____

Cargo/função: _____

Tempo de experiência no serviço público _____ anos.

Atividades exercidas _____

Forma de provimento do cargo _____

Tempo de exercício na função de diretor ou coordenador _____

Tempo de exercício na função de diretor nessa escola _____

Vínculo: _____

E-mail: _____

Telefone: _____

Nome da escola: _____

Nome do entrevistador: _____ Data: / /

Entrevista com Secretários de Educação - Anteriores

Roteiro para municípios com altos Idebs

22. Quais foram os principais desafios educacionais do município na sua gestão?
23. Quais foram as metas prioritárias da política educacional do município na sua gestão?
24. Para o alcance dessas metas, quais foram as iniciativas adotadas por sua gestão?
25. Que iniciativas de sua gestão têm continuidade assegurada na atual gestão?
26. Na sua gestão, como foi garantido o acesso à educação infantil? E ao ensino fundamental?
27. Quais foram as iniciativas voltadas a evitar o abandono, a evasão e a reprovação escolares?
28. Quais foram as iniciativas voltadas à melhoria do desempenho dos alunos?
29. O seu município apresentou um dos mais altos Ideb do estado em 2007. A que atribui esse resultado? Quais realizações até 2007 foram decisivas para esse resultado?
30. Durante a sua gestão, que ações foram formuladas pela Secretaria Municipal de Educação visando à melhoria do Ideb?
31. Como você avalia o Ideb enquanto instrumento de política?
32. Na sua gestão, em que e como contribuíram para a educação municipal o MEC, a Secretaria Estadual de Educação e a UNDIME?
33. Durante a sua gestão, havia na Secretaria Municipal de Educação algum mecanismo de divulgação das informações sobre orçamento e gastos com educação? Se sim, qual?
34. Como se dava o planejamento, o acompanhamento e a avaliação da política educacional do município na sua gestão?
35. Os conselhos municipais tiveram importância para a melhoria da educação municipal na sua gestão? Por quê?
36. Havia iniciativas articuladas ou conjuntas com outros órgãos municipais na sua gestão? Se sim, quais e como ocorreram? E com entidades locais?

37. Aponte três fatores que facilitaram e três fatores que dificultaram as ações da Secretaria de Educação na sua gestão?

Nome do informante: _____

Formação: _____ Profissão: _____

Cargo/função: _____

Tempo de experiência no serviço público _____ anos.

Atividades exercidas/tempo _____

Tempo de exercício na função atual _____

Vínculo: _____

E-mail: _____

Telefone: _____

Nome do entrevistador: _____

Data: / /

Entrevista com Secretários de Educação Atual

Roteiro para municípios com altos Idebs

38. Quais são os principais desafios educacionais do município?
39. Quais são as metas prioritárias da atual política educacional do município?
40. Para o alcance dessas metas, quais são as iniciativas da sua gestão?
41. Quais iniciativas de gestões anteriores têm continuidade assegurada na sua gestão? Pretende realizar mudanças? Se sim, quais e por quê?
42. Na sua gestão, o que tem sido feito para garantir o acesso à educação infantil? E ao ensino fundamental?
43. Quais são as iniciativas voltadas a evitar o abandono, a evasão e a reprovação escolares?
44. Quais são as iniciativas voltadas à melhoria do desempenho dos alunos?
45. O seu município apresentou um dos mais altos Ideb do estado em 2007. A que atribui esse resultado? Quais realizações até 2007 foram decisivas para esse resultado?
46. Há alguma ação da Secretaria Municipal de Educação que foi formulada e está sendo realizada visando à melhoria do Ideb?
47. Como você avalia o Ideb enquanto instrumento de política?
48. Há na Secretaria algum mecanismo de divulgação das informações sobre orçamento e gastos com educação? Se sim, quais?
49. Como se dá o planejamento, o acompanhamento e a avaliação da política educacional do município?
50. Quais conselhos municipais têm sido importantes para a melhoria da educação municipal? Por quê?
51. Há iniciativas articuladas ou conjuntas com outros órgãos municipais? Se sim, quais e como se dão? E com entidades locais?
52. Em que e como têm contribuído para a educação municipal o MEC, a Secretaria Estadual de Educação e a UNDIME?
53. Aponte três fatores que têm facilitado e três fatores que têm dificultado as ações da Secretaria de Educação?
54. Há no município grupos, lideranças ou movimentos contrários à atual política educacional?

Nome do informante: _____

Formação: _____ Profissão: _____

Cargo/função: _____

Tempo de experiência no serviço público _____ anos.
 Atividades exercidas/tempo _____
 Tempo de exercício na função atual _____
 Vínculo: _____
 E-mail: _____
 Telefone: _____
 Nome do entrevistador: _____
 Data: / /

Entrevista com Técnico da Secretaria de Educação

Roteiro para municípios com altos Idebs

55. Quais são os principais desafios que a atual política educacional do município procura responder?
56. Quais são as principais metas estabelecidas na política educacional do município?
57. Visando à melhoria de desempenho dos alunos, vem sendo executado algum projeto de apoio às escolas? Se sim, o que vem sendo feito?
58. Visando à melhoria de fluxo, vem sendo executado algum projeto de apoio às escolas? Se sim, o que vem sendo feito?
59. Há iniciativas voltadas a garantir o acesso de todos à Educação Infantil? Se sim, quais?
60. Há iniciativas voltadas a garantir o acesso de todos ao Ensino Fundamental? Se sim, quais?
61. Comparando a atual política educacional com a anterior, que ações são diferentes? Foi dada continuidade a alguma iniciativa da gestão anterior? Se sim, em relação a quê? Por quê?
62. O seu município apresentou um dos mais altos Ideb do estado em 2007.
 - i. A que você atribui tal resultado?
 - ii. Em sua opinião, que iniciativas educacionais realizadas até 2007 contribuíram para esse resultado?
 - iii. Como e por quem essas iniciativas foram definidas?
 - iv. Como essas iniciativas foram implementadas (planejamento, financiamento, formação, materiais de subsídios, mobilizações, etc.)?
 - v. Quem participou da implantação dessas iniciativas na rede?
63. A Secretaria Municipal divulga os resultados da Prova Brasil e do Ideb? Como e para quem?
64. Há alguma ação da Secretaria Municipal de Educação que foi formulada e está sendo realizada visando à melhoria do Ideb?
65. Os resultados da Prova Brasil e do Ideb vêm sendo utilizados na rede municipal? Se sim, por quem e como?
66. Como se dão os processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações na área educacional do município?
67. A Secretaria Municipal de Educação desenvolve ações de apoio às escolas para o acompanhamento da aprendizagem dos alunos? Quais?
68. As escolas da rede municipal são muito diferentes entre si? Em que aspectos? Como a Secretaria vem lidando com essa realidade?
69. Você considera que as políticas têm favorecido a diminuição da desigualdade de desempenho entre escolas e alunos? Se sim, explique.
70. Há programas do MEC e/ou da Secretaria Estadual de Educação que foram ou têm sido importantes para a melhoria do desempenho dos alunos? Se sim, quais e por quê?

71. Aponte três fatores que têm facilitado e três fatores que têm dificultado as ações da Secretaria de Educação?

Nome do informante: _____

Formação: _____

Cargo/função: _____

Tempo de experiência no serviço público _____ anos.

Atividades exercidas/tempo _____

Tempo de exercício na função atual _____

Vínculo: _____

E-mail: _____

Telefone: _____

Nome do entrevistador: _____ Data: / /

Roteiro para entrevista com alguém que represente “voz” discordante da política implementada no período 2005-2007 – municípios com altos Ideb

25. Você já ouviu falar do Ideb? Se sim, qual sua opinião sobre esse índice?
26. Você conhece o Ideb do seu município? Se sim, o que você acha que contribuiu para esse resultado?
27. Em sua opinião, a política educacional que vem sendo implementada pela Secretaria de Educação influenciou esse resultado? Por quê?
28. Como você avalia a política educacional do município do período de 2005 a 2007?
29. A gestão atual está dando continuidade às políticas implementadas nas gestões anteriores? Se sim, em que aspectos? Se não, o que explica essa descontinuidade?
30. Quais são, na sua opinião, os principais desafios educacionais do município?

Informante:

Nome:

Cargo:

Instituição:

(informar que não haverá identificação nominal do informante quando da divulgação dos resultados da pesquisa)

Nome do entrevistador-----Data: / /

Entrevista com o principal Assessor do Secretário de Educação Atual

Roteiro para municípios com maior variação do Ideb

72. Quais são os principais desafios que a atual política educacional do município procura responder?
73. Quais são os objetivos e metas estabelecidos na política educacional do município?
74. Visando à melhoria de desempenho dos alunos, vem sendo implementado algum projeto de apoio às escolas? Se sim, o que vem sendo feito?
75. Visando à melhoria de fluxo, vem sendo implementado algum projeto de apoio às escolas? Se sim, o que vem sendo feito?
76. Há iniciativas/políticas voltadas a garantir o acesso de todos à Educação Infantil? Se sim, quais?
77. Há iniciativas/políticas voltadas a garantir o acesso de todos ao Ensino Fundamental? Se sim, quais?

78. Comparando a atual política educacional com a anterior, que ações são diferentes? Foi dada continuidade a alguma iniciativa da gestão anterior? Se sim, em relação a quê? Por quê?
79. O seu município apresentou uma das maiores variações do Ideb no estado em 2007. A que você atribui tal resultado?
80. Quais iniciativas realizadas até 2007 contribuíram para esse resultado? Como e por quem essas iniciativas foram definidas? Como foram implementadas (planejamento, financiamento, formação, materiais de subsídios, mobilizações, etc.)?
81. Há alguma ação da Secretaria Municipal de Educação que foi formulada e está sendo realizada visando à melhoria do Ideb?
82. A Secretaria Municipal divulga, no âmbito da rede, os resultados da Prova Brasil e do Ideb? Como e para quem?
83. Os resultados da Prova Brasil e do Ideb vêm sendo utilizados na rede municipal? Se sim, por quem e como?
84. Como você avalia o Ideb enquanto instrumento de política?
85. Como se dão os processos de planejamento, acompanhamento e avaliação da política educacional no município?
86. A Secretaria Municipal de Educação desenvolve ações de apoio às escolas para o acompanhamento da aprendizagem dos alunos? Quais?
87. As escolas da rede municipal são muito diferentes entre si? Em que aspectos? Como a Secretaria vem lidando com essa realidade?
88. Você considera que as políticas têm favorecido a diminuição da desigualdade de desempenho entre escolas e alunos? Se sim, explique.
89. Há programas do MEC e/ou da Secretaria Estadual de Educação que foram ou têm sido importantes para a melhoria do desempenho dos alunos? Se sim, quais e por quê?
90. Aponte três fatores que têm facilitado e três fatores que têm dificultado as ações da Secretaria de Educação?
91. Há no município grupos, lideranças ou movimentos contrários à atual política educacional?

Nome do informante: _____

Formação: _____

Cargo/função: _____

Tempo de experiência no serviço público _____ anos.

Atividades exercidas/tempo _____

Tempo de exercício na função atual _____

Vínculo: _____

E-mail: _____

Telefone: _____

Nome do entrevistador: _____ Data: / /

Entrevista com coordenadores pedagógicos

Roteiro para municípios com maior variação do Ideb

31. Quais são os principais desafios dessa escola?
32. Quais são os principais objetivos e metas dessa escola?
33. Como se dá o processo de planejamento das ações na escola?
34. Há avaliação e acompanhamento do projeto pedagógico? Se sim, como?
35. Você já ouviu falar sobre o Ideb? Se sim, qual sua opinião sobre esse índice?
36. Você sabe qual é o Ideb da sua escola?

37. Em sua opinião, qual a razão do seu município estar entre os melhores classificados no Ideb?
38. A Secretaria Municipal de Educação enviou à escola algum tipo de informação sobre o Ideb?
39. Você recebeu alguma orientação sobre como interpretar e utilizar o Ideb em sua escola (para elaborar o plano de trabalho da escola, para acompanhar e avaliar o desempenho dos alunos)? Se sim, como foi?
40. Os professores de sua escola debateram sobre como fazer a aplicação da Prova Brasil? Se sim, como foi?
41. Há alguma orientação do governo municipal/estadual sobre como conseguir uma boa classificação no Ideb? Se sim, qual?
42. De 2005 para 2007, essa escola teve a maior variação no Ideb dentre as escolas da rede municipal. Que iniciativas/ações mais influenciaram para que sua escola obtivesse tal resultado?
43. Como essas iniciativas/ações foram definidas? Quem participou dessas definições?
44. Há na escola ações voltadas a evitar a evasão e o abandono?
45. Há na escola ações que visam à melhoria do desempenho dos alunos em matemática e língua portuguesa? Se sim, o que vem sendo feito? Há algum tipo de apoio da Secretaria de Educação para a realização dessas ações?
46. O que tem sido feito para a melhoria de desempenho nas demais disciplinas? Há algum tipo de apoio da Secretaria de Educação para a realização dessas ações?
47. Você considera que os alunos que freqüentam essa escola são muito diferentes entre si? Se sim, em que aspectos (aspectos socioeconômicos, étnico-raciais, de gênero e outros)? Como a escola vem lidando com essa realidade?
48. Como é a relação da escola com a Secretaria Municipal de Educação?
49. Como a Secretaria Municipal de Educação vem apoiando o trabalho da escola?
50. A Secretaria Municipal de Educação desenvolve ações de apoio às escolas para o acompanhamento da aprendizagem dos alunos? Quais?
51. Quais as iniciativas da Secretaria Municipal de Educação você considera importantes para o desenvolvimento do trabalho da escola?
52. A atual política educacional mudou seu modo de coordenar as ações pedagógicas da escola? Em que aspectos?

53. Há programas do MEC ou da Secretaria Estadual de Educação que têm sido importantes para a melhoria do desempenho dessa escola? Se sim, quais e por quê?
54. Aponte três fatores que têm facilitado e três fatores que têm dificultado as ações da Secretaria de Educação?

Nome do informante: _____

Formação: _____

Cargo/função: _____

Tempo de experiência no serviço público _____ anos.

Atividades exercidas _____

Forma de provimento do cargo _____

Tempo de exercício na função de diretor ou coordenador _____

Tempo de exercício na função de diretor nessa escola _____

Vínculo: _____

E-mail: _____

Telefone: _____

Nome da escola: _____

Nome do entrevistador: _____ Data: / /

Entrevista com diretores escolares

Roteiro para municípios com maior variação do Ideb

55. Quais são os principais desafios dessa escola?
56. Quais são os principais objetivos e metas dessa escola?
57. Como se dá o processo de planejamento das ações na escola?
58. Há avaliação e acompanhamento do projeto pedagógico? Se sim, como?
59. Você já ouviu falar sobre o Ideb? Se sim, qual sua opinião sobre esse índice?
60. Você sabe qual é o Ideb da sua escola?
61. Em sua opinião, qual a razão do seu município estar entre os melhores classificados no Ideb?
62. A Secretaria Municipal de Educação enviou à escola algum tipo de informação sobre o Ideb?
63. Você recebeu alguma orientação sobre como interpretar e utilizar o Ideb em sua escola (para elaborar o plano de trabalho da escola, para acompanhar e avaliar o desempenho dos alunos)? Se sim, como foi?
64. Os professores de sua escola debateram sobre como fazer a aplicação da Prova Brasil? Se sim, como foi?
65. Há alguma orientação do governo municipal/estadual sobre como conseguir uma boa classificação no Ideb? Se sim, qual?
66. De 2005 para 2007, essa escola teve a maior variação no Ideb dentre as escolas da rede municipal. Que iniciativas/ações mais influenciaram para que sua escola obtivesse tal resultado?
67. Como essas iniciativas/ações foram definidas? Quem participou dessas definições?
68. Há na escola ações voltadas a evitar a evasão e o abandono?
69. Há na escola ações que visam à melhoria do desempenho dos alunos em matemática e língua portuguesa? Se sim, o que vem sendo feito? Há algum tipo de apoio da Secretaria de Educação para a realização dessas ações?
70. O que tem sido feito para a melhoria de desempenho nas demais disciplinas? Há algum tipo de apoio da Secretaria de Educação para a realização dessas ações?
71. Você considera que os alunos que frequentam essa escola são muito diferentes entre si? Se sim, em que aspectos (aspectos socioeconômicos, étnico-raciais, de gênero e outros)? Como a escola vem lidando com essa realidade?
72. Como é a relação da escola com a Secretaria Municipal de Educação?
73. Como a Secretaria Municipal de Educação vem apoiando o trabalho da escola?
74. A Secretaria Municipal de Educação desenvolve ações de apoio às escolas para o acompanhamento da aprendizagem dos alunos? Quais?
75. Quais as iniciativas da Secretaria Municipal de Educação você considera importantes para o desenvolvimento do trabalho da escola?
76. A atual política educacional mudou seu modo de gerir a escola? Em que aspectos?
77. Há programas do MEC ou da Secretaria Estadual de Educação que têm sido importantes para a melhoria do desempenho dessa escola? Se sim, quais e por quê?
78. Aponte três fatores que têm facilitado e três fatores que têm dificultado as ações da Secretaria de Educação?

Nome do informante: _____

Formação: _____

Cargo/função: _____

Tempo de experiência no serviço público _____ anos.

Atividades exercidas _____

Forma de provimento do cargo _____
 Tempo de exercício na função de diretor ou coordenador _____
 Tempo de exercício na função de diretor nessa escola _____
 Vínculo: _____
 E-mail: _____
 Telefone: _____
 Nome da escola: _____
 Nome do entrevistador: _____ Data: / /

Entrevista com Secretários de Educação - Anteriores

Roteiro para municípios com maior variação do Ideb

92. Quais foram os principais desafios educacionais do município na sua gestão?
93. Quais foram as metas prioritárias da política educacional do município na sua gestão?
94. Para o alcance dessas metas, quais foram as iniciativas adotadas por sua gestão?
95. Que iniciativas de sua gestão têm continuidade assegurada na atual gestão?
96. Na sua gestão, como foi garantido o acesso à educação infantil? E ao ensino fundamental?
97. Quais foram às iniciativas voltadas a evitar o abandono, a evasão e a reprovação escolares?
98. Quais foram as iniciativas voltadas à melhoria do desempenho dos alunos?
99. O seu município apresentou uma das maiores variações do Ideb no estado em 2007. A que atribui esse resultado? Quais realizações até 2007 foram decisivas para esse resultado?
100. Durante a sua gestão, que ações foram formuladas pela Secretaria Municipal de Educação visando à melhoria do Ideb?
101. Como você avalia o IDEB enquanto instrumento de política?
102. Na sua gestão, em que e como contribuíram para a educação municipal o MEC, a Secretaria Estadual de Educação e a UNDIME?
103. Durante a sua gestão, havia na Secretaria Municipal de Educação algum mecanismo de divulgação das informações sobre orçamento e gastos com educação? Se sim, qual?
104. Como se dava o planejamento, o acompanhamento e a avaliação da política educacional do município na sua gestão?
105. Os conselhos municipais tiveram importância para a melhoria da educação municipal na sua gestão? Por quê?
106. Havia iniciativas articuladas ou conjuntas com outros órgãos municipais na sua gestão? Se sim, quais e como ocorreram? E com entidades locais?
107. Aponte três fatores que facilitaram e três fatores que dificultaram as ações da Secretaria de Educação na sua gestão?

Nome do informante: _____
 Formação: _____ Profissão: _____
 Cargo/função: _____
 Tempo de experiência no serviço público _____ anos.
 Atividades exercidas/tempo _____
 Tempo de exercício na função atual _____
 Vínculo: _____
 E-mail: _____
 Telefone: _____

Nome do entrevistador: _____

Data: / /

Entrevista com Secretários de Educação Atual

Roteiro para municípios com maior variação do Ideb

108. Quais são os principais desafios educacionais do município?
109. Quais são as metas prioritárias da atual política educacional do município?
110. Para o alcance dessas metas, quais são as iniciativas da sua gestão?
111. Quais iniciativas de gestões anteriores têm continuidade assegurada na sua gestão? Pretende realizar mudanças? Se sim, quais e por quê?
112. Na sua gestão, o que tem sido feito para garantir o acesso à educação infantil? E ao ensino fundamental?
113. Quais são as iniciativas voltadas a evitar o abandono, a evasão e a reprovação escolares?
114. Quais são as iniciativas voltadas à melhoria do desempenho dos alunos?
115. O seu município apresentou um aumento no Ideb de 2005 para 2007. A que atribui esse resultado? Quais realizações até 2007 foram decisivas para esse resultado?
116. Há alguma ação da Secretaria Municipal de Educação que foi formulada e está sendo realizada visando à melhoria do Ideb?
117. Como você avalia o Ideb enquanto instrumento de política?
118. Há na Secretaria algum mecanismo de divulgação das informações sobre orçamento e gastos com educação? Se sim, quais?
119. Como se dá o planejamento, o acompanhamento e a avaliação da política educacional do município?
120. Quais conselhos municipais têm sido importantes para a melhoria da educação municipal? Por quê?
121. Há iniciativas articuladas ou conjuntas com outros órgãos municipais? Se sim, quais e como se dão? E com entidades locais?
122. Em que e como têm contribuído para a educação municipal o MEC, a Secretaria Estadual de Educação e a UNDIME?
123. Aponte três fatores que têm facilitado e três fatores que têm dificultado as ações da Secretaria de Educação?
124. Há no município grupos, lideranças ou movimentos contrários à atual política educacional?

Nome do informante: _____

Formação: _____ Profissão: _____

Cargo/função: _____

Tempo de experiência no serviço público _____ anos.

Atividades exercidas/tempo _____

Tempo de exercício na função atual _____

Vínculo: _____

E-mail: _____

Telefone: _____

Nome do entrevistador: _____

Data: / /

Entrevista com Técnico da Secretaria de Educação

Roteiro para municípios com maior variação do Ideb

125. Quais são os principais desafios que a atual política educacional do município procura responder?
126. Quais são as principais metas estabelecidas na política educacional do município?
127. Visando à melhoria de desempenho dos alunos, vem sendo executado algum projeto de apoio às escolas? Se sim, o que vem sendo feito?
128. Visando à melhoria de fluxo, vem sendo executado algum projeto de apoio às escolas? Se sim, o que vem sendo feito?
129. Há iniciativas voltadas a garantir o acesso de todos à Educação Infantil? Se sim, quais?
130. Há iniciativas voltadas a garantir o acesso de todos ao Ensino Fundamental? Se sim, quais?
131. Comparando a atual política educacional com a anterior, que ações são diferentes? Foi dada continuidade a alguma iniciativa da gestão anterior? Se sim, em relação a quê? Por quê?
132. O seu município apresentou uma das maiores variações do Ideb no estado em 2007.
- i. A que você atribui tal resultado?
 - ii. Em sua opinião, que iniciativas educacionais realizadas até 2007 contribuíram para esse resultado?
 - iii. Como e por quem essas iniciativas foram definidas?
 - iv. Como essas iniciativas foram implementadas (planejamento, financiamento, formação, materiais de subsídios, mobilizações, etc.)?
 - v. Quem participou da implantação dessas iniciativas na rede?
133. A Secretaria Municipal divulga os resultados da Prova Brasil e do Ideb? Como e para quem?
134. Há alguma ação da Secretaria Municipal de Educação que foi formulada e está sendo realizada visando à melhoria do Ideb?
135. Os resultados da Prova Brasil e do Ideb vêm sendo utilizados na rede municipal? Se sim, por quem e como?
136. Como se dão os processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações na área educacional do município?
137. A Secretaria Municipal de Educação desenvolve ações de apoio às escolas para o acompanhamento da aprendizagem dos alunos? Quais?
138. As escolas da rede municipal são muito diferentes entre si? Em que aspectos? Como a Secretaria vem lidando com essa realidade?
139. Você considera que as políticas têm favorecido a diminuição da desigualdade de desempenho entre escolas e alunos? Se sim, explique.
140. Há programas do MEC e/ou da Secretaria Estadual de Educação que foram ou têm sido importantes para a melhoria do desempenho dos alunos? Se sim, quais e por quê?
141. Aponte três fatores que têm facilitado e três fatores que têm dificultado as ações da Secretaria de Educação?

Nome do informante: _____

Formação: _____

Cargo/função: _____

Tempo de experiência no serviço público _____ anos.

Atividades exercidas/tempo _____

Tempo de exercício na função atual _____

Vínculo: _____

E-mail: _____

Telefone: _____

Nome do entrevistador: _____

Data: / /

I - Roteiro para entrevista com alguém que represente “voz” discordante da política implementada no período 2005-2007 – municípios com maiores variações

79. Você já ouviu falar do Ideb? Se sim, qual sua opinião sobre esse índice?

80. Você sabe que o Ideb do seu município aumentou entre os anos de 2005 e 2007? Se sim, o que você acha que contribuiu para esse resultado?

81. Em sua opinião, a política educacional que vem sendo implementada pela Secretaria de Educação influenciou esse resultado? Por quê?

82. Como você avalia a política educacional do município do período de 2005 a 2007?

83. A gestão atual está dando continuidade às políticas implementadas nas gestões anteriores? Se sim, em que aspectos? Se não, o que explica essa descontinuidade?

84. Quais são, na sua opinião, os principais desafios educacionais do município?

Informante:

Nome:

Cargo:

Instituição:

(informar que não haverá identificação nominal do informante quando da divulgação dos resultados da pesquisa)

Nome do entrevistador

Data: / /

**APÊNDICE A — Tabela - Data de emancipação, localização, área, população, PIB *per capita* e IDH-M, por município, no conjunto dos que apresentaram os mais elevados Idebs no ensino fundamental 2007 e maiores variações 2005-2007 (1ª até 4ª série)
maiores variações 2005-2007 (1ª até 4ª série)**

Ideb	Município	Data de emancipação	Localização no estado	Área	População	PIB <i>Per capita</i> (R\$) 2000	IDH-M (2000)
M	Aparecida do Taboado	1948	Leste	2.750	19.819	224,05	0,763
	Campo Grande	1899	Central	8.096	724.524	394,71	0,814
	Chapadão do Sul	1987	Nordeste	3.851	16.193	451,52	0,826
I	Naviraí	1963	Sudeste	3.194	43.391	224,17	0,751
	São Gabriel do Oeste	1980	Norte	3.865	20.524	425,19	0,808
M	Amambaí	1948	Sul	4.202	33.426	229,54	0,759
	Bela Vista	1908	Sudoeste	4.896	22.868	223,19	0,755
	Bonito	1948	Sudoeste	4.934	17.275	231,92	0,767
V	Paranaíba	1857	Leste	5.403	38.969	286,92	0,772
	Paranhos	1987		1.302	11.092	113,77	0,676
	MS	-----	-----	357.140	2.078.001	287,46	0,778
	Brasil	-----	-----	8.514.205	169.799.170	297,23	0,766

Legenda: MI – Maior Ideb; MV – Maior variação no Ideb.

Fontes: Ipeadata; PNUD; IBGE

APÊNDICE B — Tabela – percentual da população residente de acordo com declaração de raça, cor e deficiência em 2000

I D E B	Municípios	Declaração de cor, raça e deficiência no ano de 2000 (%)					
		Sem declaração	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena
M I	Aparecida do Taboado	0,19	72,32	4,19	0,56	22,68	0,06
	Campo Grande	0,40	57,05	3,24	1,26	37,14	0,70
	Chapadão do Sul	0,62	63,71	2,53	0,04	33,05	0,04
	Naviraí	0,84	45,74	3,20	1,08	48,67	0,47
	São Gabriel do Oeste	0,08	66,73	2,13	0,52	29,99	0,55
M V	Amambaí	0,56	58,43	2,31	0,03	20,37	18,30
	Bela Vista	0,35	57,20	2,89	0,21	37,52	1,82
	Bonito	0,80	60,57	3,14	0,59	34,66	0,24
	Paranaíba	3,15	65,08	4,08	0,28	28,75	0,06
	Paranhos	0,46	49,18	4,66	0,11	21,09	24,5
	Brasil	0,71	53,74	6,21	0,45	38,45	0,43
	MS	0,59	54,66	3,42	0,78	37,96	2,59

Fonte: Sidra/IBGE

APÊNDICE C — Tabela - População residente de acordo com a localidade 2007 e densidade demográfica

I D E B	Municípios	População residente			Habitante por Km ²
		Urbana %	Rural %	Total	
M	Aparecida do Taboado	88,53	11,47	19.819	6,7
	Campo Grande	98,67	1,33	724.524	81,6
I	Chapadão do Sul	81,59	18,41	16.193	3,0
	Naviraí	91,94	8,06	43.391	11,5
	São Gabriel do Oeste	86,13	13,87	20.524	4,4
M	Amambaí	59,76	40,24	33.426	7,0
	Bela Vista	79,91	20,09	22.868	4,4
V	Bonito	80,02	19,98	17.275	3,4
	Paranaíba	88,03	11,97	38.969	7,1
	Paranhos	49,13	50,87	11.092	7,7
Brasil		81,25	13,27	169.799.170	-----
Mato Grosso do Sul		84,08	15,92	2.078.001	-----

Fonte: Ipeadata; Ministério das Cidades, Pnud

APÊNDICE D — Quadro Síntese dos Indicadores do PAR e critérios de pontuação dos municípios da amostra.

DIMENSÃO 4 – Infraestrutura					
Área 1 - Instalações físicas gerais					
Indicadores	Critérios para pontuação 1	Critérios para pontuação 2	Critérios para pontuação 3	Critérios para pontuação 4	
1	Biblioteca: instalações e espaço físico	Quando as instalações da biblioteca são totalmente inadequadas para o acervo e para realização de estudos. Ou quando não existe biblioteca. (CS, SGO, BV, BO, PR)	Quando as instalações da biblioteca não permitem a organização e armazenamento do acervo; não existe espaço suficiente para estudos individuais e em grupo. (AT, NA)	Quando as instalações da biblioteca são parcialmente adequadas para a organização e armazenamento do acervo; os espaços para estudos individuais e em grupo não atendem a necessidade da escola. (CG, AM, PB)	
2	Existência e funcionalidade de laboratórios (informática e ciências)	Quando não existem laboratórios (AT, SGO, BV, BO, PB)	Quando existem laboratórios de ciências, informática e/ou artes, mas estão desativados por falta de equipamentos necessários. (CG, NA, PR)	Quando existem laboratórios de ciências, informática e/ou artes, porém pouco equipados e em quantidades insuficientes para atender as necessidades dos professores e alunos. Raramente alunos e professores utilizam os laboratórios de informática e ciências. (CS)	Quando existem laboratórios de ciências, informática e/ou artes, devidamente equipados e em quantidade suficiente para atender as necessidades dos professores e alunos. Alunos e professores utilizam os laboratórios de informática e ciências. (AM)
3	Existência e conservação de quadra de esportes	Quando nenhuma escola da rede possui quadra de esportes. (BO)	Quando menos de 50% das escolas da rede possui quadra de esportes e estas necessitam de reparos, pois colocam em risco a segurança dos usuários. (AT, SGO, BV, CS)	Quando mais de 50% das escolas da rede possuem quadra de esportes; mas a maioria necessita de reparos, pois não há total segurança na utilização. (CG, PB, PR)	Quando todas as escolas da rede possuem quadra de esportes em bom estado de conservação, permitindo uma utilização segura. (AM)
4	Existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitório		Quando parte das escolas da rede possuem cozinha, mas estas não estão devidamente equipadas; o estado de conservação dos equipamentos é ruim; os espaços para o	Quando parte das escolas da rede possuem cozinha devidamente equipada e em bom estado de conservação; existem espaços adequados para o armazenamento dos	Quando todas as escolas possuem cozinha devidamente equipada e em bom estado de conservação; existem espaços adequados para o armazenamento dos alimentos;

			armazenamento dos alimentos são pouco adequados; as escolas não dispõem de refeitório. (SGO, BO, NA, PR)	alimentos; as escolas dispõem de refeitório com capacidade adequada. (AT, CG, BV)	as escolas dispõem de refeitório com capacidade adequada. (CS, AM, PB)
5	Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário		Quando as instalações para o ensino atendem, minimamente, as dimensões para o número de alunos, a acústica, iluminação, ventilação e limpeza. O mobiliário está em péssimas condições de utilização. (CG, NA, SGO, AM, BV, CS, PB, PR)	Quando as instalações para o ensino atendem, em parte as dimensões para o número de alunos, acústica, iluminação, ventilação e limpeza. O mobiliário está, em parte, conservado. (AT, BO)	
6	Condições de acesso para pessoas com deficiência física	Quando as instalações das escolas são totalmente inadequadas às condições de acesso para PcD. Ausência de um planejamento da SME. (BO)	Quando as instalações das escolas são parcialmente adequadas às condições de acesso para PcD, com poucas rampas de acesso. Ausência de um planejamento da SME. (CG, NA, AM, BV, PR, CS, SGO)	Quando parte das escolas da rede apresentam algumas instalações razoavelmente adequadas às condições de acesso para PcD, com rampas de inclinação adequada; instalações sanitárias apropriadas. Essa adequação resulta/expressa parcialmente uma diretriz de ação da SME, não sendo de conhecimento de toda comunidade. (AT, NA, PB)	
7	Adequação, manutenção e conservação geral das instalações e equipamentos		Quando menos de 50% das instalações e equipamentos das escolas são adequados ao fim a que se destinam e estão em bom estado de conservação. (AT, CG, NA, PR)	Quando 50% ou mais das instalações e equipamentos das escolas são adequados ao fim a que se destinam e estão em bom estado de conservação. (AM, BV, BO, PB)	Quando as instalações e equipamentos das escolas são adequados ao fim a que se destinam e estão em bom estado de conservação, refletindo uma política da SME para manutenção e conservação (CS, NA, SGO)
Área 2 - Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública					
	Indicador	Critérios para pontuação 1	Critérios para pontuação 2	Critérios para pontuação 3	Critérios para pontuação 4
1	Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e		Quando parte das escolas da rede possuem apenas um computador ligado à rede mundial de computadores, cada;	Quando parte das escolas da rede possuem computadores ligados à rede mundial de computadores, mas a	

	utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas		sua utilização fica restrita à direção e à secretaria da escola. (AT, SGO, BV, BO, PR)	quantidade existente não permite utilização freqüente por parte de todos os professores e alunos. (CG, CS, NA, AM, PB)	
2	Existência de recursos audiovisuais	Quando nenhuma escola da rede possui sala específica de vídeo, tampouco TV, Vídeo/DVD e equipamento multimídia. (BO)	Quando parte das escolas da rede possui apenas TV e vídeo, em sala não específica e os materiais didáticos disponíveis não são atualizados (AT, SGO, AM, BV, PR)	Quando parte das escolas da rede possui sala específica de vídeo equipada com TV, Vídeo/DVD e equipamento multimídia e tem disponíveis materiais pedagógicos, porém pouco atualizados, para utilização destes recursos. (CG, CS, PB)	
Área 3 - Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais					
Indicador		Critérios para pontuação 1	Critérios para pontuação 2	Critérios para pontuação 3	Critérios para pontuação 4
1	Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico		Quando o acervo é inadequado para uma ou mais etapas de ensino; não atende necessidades dos alunos e professores. (AT, SGO, NA, BV, CS)	Quando o acervo é parcialmente adequado às etapas de ensino que a escola oferece e atende, em parte, as necessidades dos alunos e professores. (CG, AM, BV, BO, PB, PR)	
2	Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos)		Quando parte (menos de 50%) das escolas da rede possui materiais pedagógicos diversos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos), porém, a quantidade existente não atende a necessidade de alunos e professores. Ou quando parte das escolas da rede possui apenas materiais como mapas e dicionários, em quantidade insuficiente para atender alunos e professores e não dispõem de materiais lúdicos (jogos e brinquedos). (AT, SGO, AM, BO) PR, CG)	Quando parte (mais de 50%) das escolas da rede possui, materiais pedagógicos diversos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos), porém a quantidade existente não atende plenamente a necessidade de alunos e professores. (BV)	Quando todas as escolas da rede possuem materiais pedagógicos diversos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos) em quantidade adequada para atender alunos e professores. (CS, NA, PB)

3	Suficiência e diversidade de equipamentos esportivos		Quando parte das escolas da rede possuem equipamentos e materiais esportivos. Estes não estão em bom estado de conservação e a quantidade é insuficiente para o desenvolvimento de práticas desportivas (BV, AT, NA, SGO, AM, BO, PB, PR)	Quando parte das escolas da rede possuem equipamentos e materiais esportivos de qualidade, mas em quantidade insuficiente para o desenvolvimento de práticas desportivas. (CG)	Quando todas as escolas da rede possuem equipamentos e materiais esportivos de qualidade e em quantidade suficiente para o desenvolvimento de práticas desportivas. (CS)
4	Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência.	Quando os recursos pedagógicos existentes não consideram a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais. (CS, AM, BV, BO, AT)	Quando os recursos pedagógicos existentes consideram, em parte, a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais, mas raramente são utilizados. Estes recursos não refletem uma política da SME para a valorização da diversidade no espaço escolar. (PR, NA, SGO)	Quando os recursos pedagógicos existentes consideram, em parte, a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais. A existência e utilização destes recursos não refletem, necessariamente, uma política da SME para a valorização da diversidade no espaço escolar. (CG, PB)	
5	Confeção de materiais didáticos diversos	Quando professores, coordenadores/supervisores pedagógicos e alunos, eventualmente confeccionam materiais didáticos e pedagógicos diversos. A SME não estimula essa prática; não oferece cursos de capacitação nem os recursos materiais necessários.	Quando professores, coordenadores/supervisores pedagógicos e alunos, eventualmente confeccionam materiais didáticos e pedagógicos diversos. A SME não estimula essa prática; não oferece cursos de capacitação nem os recursos materiais necessários. (AT)	Quando professores, coordenadores/supervisores pedagógicos e alunos, eventualmente confeccionam materiais didáticos e pedagógicos diversos. A SME estimula essa prática, mas não oferece cursos de capacitação e eventualmente fornece os recursos materiais necessários. (CG, CS, NA, PR)	Quando professores, coordenadores/supervisores pedagógicos e alunos confeccionam materiais didáticos e pedagógicos diversos. Esta prática é estimulada pela SME que oferece cursos de capacitação e disponibiliza os recursos materiais necessários. (SGO, AM, PB)

DIMENSÃO 1 – Gestão Educacional

Área 1 - Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino

	Indicadores	Critérios para pontuação 1	Critérios para pontuação 2	Critérios para pontuação 3	Critérios para pontuação 4
1	Existência e funcionamento de Conselhos Escolares	Quando não existem CE implantados; a SME não sugere, tampouco orienta sua implantação.		Quando existem CE atuantes em pelo menos 50% das escolas da rede; a SME sugere	Quando existem, em toda rede, CE implantados com participação atuante de todos os

	(CE).	As escolas da rede não se mobilizam para formação de CE. (CG, CS, NA, PB, PR, BV)		e orienta a implantação dos CE. As escolas da rede, em parte, se mobilizam para implantar CE. (AT, AM)	segmentos. A SME sugere e orienta a implantação dos CE. (NA, SGO, BO)
2	Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME).	Quando não existe um CME implementado. Ou quando o CME existente é apenas formal. (BO, PB, SGO)		Quando existe um CME implementado, com regimento interno, escolha democrática dos conselheiros, porém nem todos os segmentos estão representados; o CME; zela pelo cumprimento das normas; não auxilia a SME no planejamento municipal de educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais, apenas valida o plano da SME. (AT, CG)	Quando existe um CME devidamente implementado, com regimento interno, escolha democrática dos conselheiros e representados por todos os segmentos; o CME é atuante; zela pelo cumprimento das normas; e auxilia a SME no planejamento municipal da educação, na distribuição de recursos e no acompanhamento e avaliação das ações educacionais. (CS, NA, AM, BV, PR)
3	Quando o CAE é representado por todos os segmentos (conforme norma); o CAE possui um regimento interno conhecido por todos (comunidade interna e externa); reúne-se regularmente e atua fiscalizando a aplicação dos recursos transferidos; zela pela qualidade dos produtos; acompanha desde a compra até a distribuição dos alimentos/produtos nas escolas; está atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons			Quando o CAE é representado por todos os segmentos; possui um regimento interno; as reuniões não são regulares; o CAE fiscaliza a aplicação dos recursos transferidos; acompanha, em parte, a compra dos alimentos/produtos e a distribuição nas escolas; está parcialmente atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares. (CS, SGO, AM)	Quando o CAE é representado por todos os segmentos (conforme norma); o CAE possui um regimento interno conhecido por todos (comunidade interna e externa); reúne-se regularmente e atua fiscalizando a aplicação dos recursos transferidos; zela pela qualidade dos produtos; acompanha desde a compra até a distribuição dos alimentos/produtos nas escolas; está atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares. (CG, NA, BV, PB, PR)

	hábitos alimentares				
4	Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola	Quando todas as escolas possuem um PP, que é padrão para toda a rede, tendo sido elaborado diretamente pela SME. (SGO, AM, BV)	Quando todas as escolas possuem um PP, que é padrão para toda a rede, tendo sido elaborado diretamente pela SME. (AT, CS, PR, CG, AM, BV, BO, PB)		Quando todas, ou a maioria, das escolas possuem um Projeto Pedagógico (PP) elaborado com a participação de todos os professores e do CE, ou órgão equivalente na própria escola. A SME apóia e orienta a elaboração e respeita as especificidades de cada escola. (NA, BO)
5	Critérios para escolha da Direção Escolar	Quando não existem critérios definidos para escolha da direção das escolas. (PB)	Quando existem critérios para escolha da direção das escolas, mas estes não consideram experiência, educacional, mérito e desempenho; não são de conhecimento de todos e não existe uma publicação legal. (PR)	Quando existem critérios definidos para escolha da direção das escolas; estes critérios consideram experiência educacional, mérito e desempenho, mas não são de conhecimento de todos e não existe uma publicação legal. (AT, CS)	Quando existem critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas; estes critérios consideram experiência educacional, mérito e desempenho; são conhecidos por todos e publicados na forma de Lei, Decreto, Portaria ou Resolução. (CG, NA, SGO, AM, BV)
6	Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação - PNE	Quando não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do Plano Municipal de Educação (PME), por parte da SME, ou previsão de implantação, ou, ainda, quando não existe um PME (AT, CS, AM, BV, BO, PR)	Quando existe um Plano Municipal de Educação (PME), e um planejamento para implementação de programa para o acompanhamento e avaliação de suas metas, mas no planejamento não está prevista a criação de um conselho com participação de professores e gestores e de representantes da sociedade civil organizada. (SGO,)	Quando existe um Plano Municipal de Educação (PME), e um programa de acompanhamento e avaliação de suas metas, executado por um conselho que conta com a participação de professores e gestores, sem a presença de representantes da sociedade civil organizada. A avaliação não é contínua e o acompanhamento é voltado à análise de aspectos apenas quantitativos. (CG)	Quando existe um Plano Municipal de Educação (PME), e um programa de acompanhamento e avaliação de suas metas, executado por um conselho que conta com a participação de professores e gestores e de representantes da sociedade civil organizada. A avaliação é contínua e o acompanhamento voltado à análise de aspectos qualitativos e quantitativos. (NA, PB)
7	Plano de Carreira para o magistério		Quando existe plano de carreira com implementação eventual ou acidental; não decorre de processo intencional e direcionado por políticas	Quando o plano de carreira para o magistério está em fase de implementação; expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a	Quando existe plano de carreira para o magistério com boa implementação; resulta ou expressa com clareza uma concepção de valorização do

			previamente formuladas e/ou ações de gestores. (PR)	qualidade da educação escolar, mas não é de conhecimento da comunidade. O plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com horas-aula e horas-atividade. (AT)	magistério para a qualidade da educação escolar, sendo de conhecimento da comunidade. O plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com horas-aula e horas-atividade. (CG, CS, NA, SGO, AM, BV, BO, PB)
8	Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação	Quando não existem regras claras e definidas para o estágio probatório. (PR)		Quando existem regras claras e definidas para o estágio probatório de professores e demais profissionais da educação. Essas regras não são de conhecimento e compreensão de todos. Eventualmente o servidor tem acesso aos relatórios e boletins de avaliação de desempenho. As avaliações são realizadas por membros externos ao seu sistema educacional e consideram a assiduidade, resultado dos alunos nas avaliações oficiais, pontualidade, participação na elaboração do PP e participação nas discussões ou trabalhos pedagógicos. O período de estágio probatório é visto parcialmente como um momento ideal para complementar a formação do professor orientando a prática docente e acompanhando o seu	Quando existem regras claras e definidas para o estágio probatório de professores e demais profissionais da educação. Essas regras são de conhecimento e compreensão de todos. O servidor tem acesso aos relatórios e boletins de avaliação de desempenho. As avaliações, tanto para o estágio de professores quanto o dos demais profissionais são realizadas com participação de membros externos ao seu sistema educacional; a avaliação considera aspectos relacionados a assiduidade, resultado dos alunos nas avaliações oficiais, pontualidade, participação na elaboração do PP e participação nas discussões ou trabalhos pedagógicos. O período de estágio probatório é visto como um momento ideal para complementar a formação do

				desenvolvimento. (AT)	professor orientando a prática docente e acompanhando o seu desenvolvimento. (CG, CS, NA, SGO, AM, BV, BO, PB)
9	Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar	Quando não existe Plano de Carreira. (CG, NA, AM)	Quando existe Plano de Carreira com implementação eventual ou acidental; não decorre de processo intencional e direcionado por políticas previamente formuladas e/ou ações de gestores. (SGO, PR, NA)		Quando existe um Plano de Carreira para os profissionais de serviços e apoio escolar com boa implementação; resulta ou expressa uma diretriz clara e definida; e é de conhecimento da comunidade. O Plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória acadêmica (formação inicial e continuada). (CS, BV, BO, PB)
Área 2 - Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada					
	Indicador	Critérios para pontuação - 1	Critérios para pontuação - 2	Critérios para pontuação - 3	Critérios para pontuação - 4
1	Quando o Ensino Fundamental de 09 anos está implantado e organizado.		Quando o Ensino Fundamental de 09 anos ainda não foi implantado; a reestruturação da proposta pedagógica está em discussão; não há previsão de ações para capacitação dos profissionais; não há plano para adequação dos espaços físicos, mobiliário adequado, equipamentos, materiais didáticos e pedagógicos compatíveis com a faixa etária da criança de 06 anos. (PR)	Quando o Ensino Fundamental de 09 anos está implantado na rede municipal; houve, em parte, a reestruturação da proposta pedagógica; houve ações de capacitação dos profissionais, mas os espaços físicos, mobiliário adequado, equipamentos, materiais didáticos e pedagógicos compatíveis com a faixa etária da criança de 06 anos, ainda não estão disponíveis para todas as escolas. (AT, CG, CS, AM, BO, PB)	Quando o Ensino Fundamental de 09 anos está implantado e organizado; houve reestruturação da proposta pedagógica; houve ações de capacitação dos profissionais; foram disponibilizados espaços físicos, mobiliário adequado, equipamentos, materiais didáticos e pedagógicos compatíveis com a faixa etária da criança de 06 anos. (NA, SGO, BV)

2	Existência de atividades no contra turno	Quando não existem atividades no contraturno em nenhuma escola da rede, nem estão contempladas no PME e nos PP. (BO)	Quando menos de 50% das escolas da rede oferecem atividades no contraturno; contemplam unicamente alunos matriculados em uma das etapas do Ensino Fundamental; estão ligadas apenas ao lazer e não são monitoradas por professores, coordenadores pedagógicos ou outros profissionais; também não estão contempladas no PME e nos PP. (AT,CS, SGO, BV, PB, PR,)	Quando mais de 50% das escolas da rede oferecem atividades no contraturno, mas não contemplam todas as etapas de ensino; as atividades estão ligadas ao reforço escolar, às artes, ao lazer, informática, esportes e outras áreas tendo como foco a formação integral dos alunos, porém, apenas parte das atividades são monitoradas por professores, coordenadores pedagógicos ou outros profissionais (podendo ser voluntários), mesmo estando contempladas no PME e nos PP. (AM, BV)	Quando todas as escolas da rede oferecem atividades no contraturno, que contemplam todas as etapas de ensino ofertados pela rede; as atividades estão ligadas ao reforço escolar, às artes, ao lazer, informática, esportes e outras áreas, tendo como foco a formação integral dos alunos; são monitoradas por professores, coordenadores pedagógicos e outros profissionais (podendo ser voluntários), e estão contempladas no PME e nos PP. (AT, CG, CS, NA)
3	Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC		Quando a SME e as escolas divulgam, em parte, os resultados das avaliações oficiais do MEC; mas os resultados não são analisados e discutidos pela comunidade escolar. (AT, AM, BV, BO, PB)	Quando a SME e as escolas divulgam, em parte, os resultados das avaliações oficiais do MEC; apenas parte destes resultados é analisada e discutida com comunidade escolar (o CE raramente participa desta discussão); gerando eventualmente estratégias para melhoria. (CG, BV)	Quando a SME e as escolas divulgam os resultados das avaliações oficiais do MEC; os resultados são analisados e discutidos com a comunidade escolar (incluindo o CE); a partir da análise são geradas estratégias para melhoria. (NA, SGO, PR)
Área 3 - Comunicação com a Sociedade					
Indicador		Critérios para pontuação – 1	Critérios para pontuação - 2	Critérios para pontuação - 3	Critérios para pontuação - 4
1	Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares	Quando não existem acordos com parceiros externos para o desenvolvimento de atividades complementares, nem planejamento da SME de fazer parcerias(AT)	Quando menos de 50% dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas participam ou participaram de cursos com formação específica para atuação nestas modalidades. (CG, NA)	Quando existem, por parte de algumas escolas, acordos com parceiros externos para o desenvolvimento de atividades complementares às realizadas nas escolas que visem à formação integral dos alunos. Esses acordos são de conhecimento da SME, que apóia e busca formas de	Quando existem, por parte da SME e de todas as escolas, acordos com parceiros externos (ONGs, Institutos, Fundações etc) para o desenvolvimento de atividades complementares às realizadas nas escolas, visando a formação integral dos alunos. (CS, BV, BO)

				expandir o atendimento às demais escolas da rede. (AT, CG, SGO, AM, PB, PR)	
2	Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas	Quando a metodologia fornecida por parceiros externos não reflete a real necessidade das escolas; não houve discussão do conteúdo e objetivos com a comunidade escolar; a metodologia adotada não consta do PME nem do PP das escolas; os professores não recebem capacitação e os resultados quanto à aprendizagem dos alunos não são satisfatórios(AT)		Quando as escolas da rede utilizam metodologias específicas para o desenvolvimento do ensino, fornecidas por parceiros externos (ONG, Institutos, Fundações etc). O conteúdo e os objetivos do método foram discutidos, apenas em parte, pela comunidade escolar, mas têm trazido, comprovadamente, resultados positivos à aprendizagem dos alunos; a metodologia adotada está inserida no PME mas não no PP das escolas; os professores, embora seguros, não recebem capacitação específica. (SGO, PR)	Quando as escolas da rede utilizam metodologias específicas para o desenvolvimento do ensino, fornecidas por parceiros externos (ONG, Institutos, Fundações etc). Essas metodologias têm trazido, comprovadamente, resultados positivos à aprendizagem dos alunos; o conteúdo e objetivos do método foram discutidos pela comunidade escolar; a metodologia adotada está inserida no PME e no respectivo PP da escola; os professores sentem-se seguros na aplicação e recebem a devida capacitação para colocá-las em prática. (AT, CG, AM)
3	Relação com a comunidade/ Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário		Quando o espaço escolar é utilizado pela comunidade em situações excepcionais, como nos casos em que os outros espaços comumente utilizados estão indisponíveis. A SME não tem nenhuma ação planejada para mudar a situação. (BO, NA)	Quando as escolas, raramente são utilizadas pela comunidade em atividades esportivas, culturais e/ou para discussão de questões de interesse da comunidade; a comunidade não é estimulada a participar e ocupar o espaço escolar para desenvolver atividades de integração; a SME esporadicamente apóia ou estimula esta forma de integração. (AT, PB)	Quando as escolas da rede são utilizadas pela comunidade em atividades esportivas, culturais e/ou para discussão de questões de interesse da comunidade; a comunidade é estimulada a participar e ocupar o espaço escolar para desenvolver atividades de integração; a SME estimula e apóia a utilização do espaço escolar pela comunidade. (CG, CS, SGO, AM, BV, PR)

4	Quando o poder público recupera e mantém, constantemente, espaços públicos de lazer, esportivos e outros, que podem ser utilizados pela comunidade escolar; e existe uma política de incentivo e apoio efetivo para utilização destes espaços.			Quando o poder público recupera, raramente, espaços públicos de lazer, esportivos e outros, que são utilizados pela comunidade escolar. Não existe uma política de incentivo para utilização desses espaços, tampouco um plano para realizar melhorias. (AT, SGO, BO)	Quando o poder público recupera e mantém, constantemente, espaços públicos de lazer, esportivos e outros, que podem ser utilizados pela comunidade escolar; e existe uma política de incentivo e apoio efetivo para utilização destes espaços. (CG, CS, NA, AM, BV, PB, PR)
Área 4 - suficiência e estabilidade da equipe escolar					
Indicador		Critérios para pontuação 1	Critérios para pontuação 2	Critérios para pontuação 3	Critérios para pontuação 4
1	Quando todas as escolas da rede apresentam uma relação matrícula/professor adequada resultante de uma política da SME que visa garantir boas condições de trabalho ao professor e considera as necessidades pedagógicas das diversas faixas etárias	Quando todas as escolas da rede apresentam uma relação matrícula/professor inadequada, pois não consideram as condições do trabalho do professor, tampouco as necessidades pedagógicas das diversas faixas etárias. (PR)		Quando mais de 50% das escolas da rede apresentam uma relação matrícula/professor adequada resultante de uma política da SME que visa garantir boas condições de trabalho ao professor e considera as necessidades pedagógicas das diversas faixas etárias. (AT, NA)	Quando todas as escolas da rede apresentam uma relação matrícula/professor adequada resultante de uma política da SME que visa garantir boas condições de trabalho ao professor e considera as necessidades pedagógicas das diversas faixas etárias. (CG,CS, SGO, AM, BV, BO)
2	Quando a SME e as escolas calculam o número de remoções e substituições do quadro de professores da rede; esse cálculo é analisado e gera um planejamento para que no ano seguinte as remoções e			Quando a SME e as escolas calculam o número de remoções e substituições do quadro de professores da rede; esse cálculo gera um planejamento para que no ano seguinte as remoções e substituições sejam reduzidas e realizadas de maneira a não gerar prejuízos para o aprendizado dos alunos.	Quando a SME e as escolas calculam o número de remoções e substituições do quadro de professores da rede; esse cálculo é analisado e gera um planejamento para que no ano seguinte as remoções e substituições sejam reduzidas e realizadas de maneira a não gerar prejuízos para o

	substituições sejam reduzidas e realizadas de maneira a não gerar prejuízos para o aprendizado dos alunos. O planejamento é feito para todas as etapas de ensino ofertadas pela rede			O planejamento contempla, em parte, todas as etapas de ensino. (AT, BO)	aprendizado dos alunos. O planejamento é feito para todas as etapas de ensino ofertadas pela rede. (CG, CS, NA, SGO, AM, BV, PB, PR)
Área 5 - Gestão de Finanças					
Indicador		Critérios para pontuação 1	Critérios para pontuação 2	Critérios para pontuação 3	Critérios para pontuação 4
1	Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação.		Quando os mecanismos existentes para fiscalização e controle tanto interno quanto externo e social, do cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação de recursos da educação não estão devidamente implementados e não permitem a análise e a divulgação do demonstrativo de investimentos às unidades escolares e não há outras formas de publicização. (AT)	Quando existe, em parte, a implementação de mecanismos de fiscalização e controle tanto interno quanto externo e social, que assegurem o cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação de recursos da educação, através da análise e divulgação do demonstrativo de investimentos em mais de 50% das unidades escolares e contempla outras formas de publicização. (SGO, PR)	Quando existe a implementação de mecanismos de fiscalização e controle, tanto interno quanto externo e social, que assegurem o rigoroso cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação de recursos da educação, através da análise e divulgação periódica do demonstrativo de investimentos, seja a todas as unidades escolares, seja por outras formas de publicização. (CG, CS, NA, AM, BV, BO, PB)
2	Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb		Quando a aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb acontece de acordo com os princípios legais; mas as áreas prioritárias não são definidas a partir de um diagnóstico situacional. Não existe um conselho responsável pelo controle social. (AT)	Quando a aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb acontece de acordo com os princípios legais; as áreas prioritárias eventualmente provêm de um diagnóstico situacional e o controle social é exercido parcialmente pelo Conselho responsável. (CG, SGO, BV, BO)	Quando a aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb acontece de acordo com os princípios legais; as áreas prioritárias são definidas a partir de um diagnóstico situacional e descritas no PME. O controle social é exercido pelo conselho responsável. (CS, NA, AM, PB, PR)
DIMENSÃO 2 - Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar					
Área 1 – formação inicial dos professores da educação básica					

Indicador		Critérios para pontuação 1	Critérios para pontuação 2	Critérios para pontuação 3	Critérios para pontuação 4
1	Quando todos os professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada.	Quando menos de 10% ou nenhum dos professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada. (PR)	Quando menos de 50% dos professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada. (AT)	Quando 50% ou mais dos professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada. (CG, PB)	Quando todos os professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada. (CS, NA, SGO, AM, BV, BO)
2	Quando todos os professores que atuam na pré-escola possuem habilitação adequada.	Quando menos de 10% ou nenhum dos professores que atuam na pré-escola possuem habilitação adequada. (PR)	Quando menos de 50% dos professores que atuam na pré-escola possuem habilitação adequada. (AT)	Quando 50% ou mais dos professores que atuam na pré-escola possuem habilitação adequada. (PB)	Quando todos os professores que atuam na pré-escola possuem habilitação adequada. (CG, CS, NA, SGO, AM, BV, BO)
3	Quando todos os professores da rede que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental possuem formação superior em curso de licenciatura.		Quando menos de 50% dos professores da rede que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental possuem formação superior em curso de licenciatura. (PR)	Quando parte (mais de 50%) dos professores da rede que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental possuem formação superior em curso de licenciatura. (AM, BV, BO)	Quando todos os professores da rede que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental possuem formação superior em curso de licenciatura. (AT, CG, CS, NA, SGO, PB)
4	Quando todos os professores da rede que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental possuem formação superior na área/ disciplina de atuação			Quando parte (mais de 50%) dos professores da rede que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental possuem formação superior na área/ disciplina de atuação. (AM, BV, BO)	Quando todos os professores da rede que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental possuem formação superior na área/ disciplina de atuação. (CG, CS, NA, SGO, PB, PR)
Área 2 - Formação Continuada de Professores da Educação Básica					
Indicador		Critérios para pontuação 1	Critérios para pontuação 2	Critérios para pontuação 3	Critérios para pontuação 4
1	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil	Quando não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas). (AT, BV, BO)	Quando existem políticas sem implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas). (CG)		Quando existem políticas com boa implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas). (CS, SGO, AM, PB)
2	Existência e implementação de políticas para a	Quando não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que	Quando existem políticas sem implementação, voltadas para a formação continuada dos		Quando existem políticas com boa implementação, voltadas para a formação continuada dos

	formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental.	atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental visando a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares. (AT, BO, BV)	professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas).(PR, NA)		professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental, visando a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares. (CG, CS, SGO, AM, PB)
3	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries finais do ensino fundamental.	Quando não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, visando a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares. (BV, BO)	Quando existem políticas sem implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, mas estas não visam integralmente a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares, (AM, PR, NA)		Quando existem políticas com boa implementação e adesão, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, visando a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares, (AT, CG, CS, SGO, PB)

Área 3 - Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas

Indicador	Critérios para pontuação 1	Critérios para pontuação 2	Critérios para pontuação 3	Critérios para pontuação 4
1	Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.	Quando menos de 50% dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas participam ou participaram de cursos com formação específica para atuação nestas modalidades. (AT, CG, NA, PR, PB)	Quando 50% ou mais dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas participam ou participaram de cursos com formação específica para atuação nestas modalidades. (BV, PB)	4 - Quando todos os professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas participam ou participaram de cursos com formação específica para atuação nestas modalidades. (AM, CS, SGO)

Área 4 - Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03

Indicador	Critérios para pontuação 1	Critérios para pontuação 2	Critérios para pontuação 3	Critérios para pontuação 4
1	Existência e implementação de	Quando não existem políticas voltadas para a formação inicial e	Quando existem políticas sem implementação, voltadas para a	

	políticas para a formação inicial e continuada de professores, que visem a implementação da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003.	continuada dos professores visando o cumprimento da Lei 10.639/03. (BV, PB, PR, AT, NA, BO)	formação inicial e continuada dos professores visando o cumprimento da Lei 10.639/03. (CS, SGO, AM)		
Área 5 - Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar					
Indicador		Critérios para pontuação - 1	Critérios para pontuação - 2	Critérios para pontuação - 3	
1	Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos	Quando menos de 10% das escolas da rede possuem pelo menos 1 profissional de serviço e apoio escolar que participa ou participou de programas de qualificação, voltados para gestão escolar. (AT, PB, PR, NA)	Quando menos de 50% das escolas da rede possuem pelo menos 1 profissional de serviço e apoio escolar que participa ou participou de programas de qualificação, voltados para gestão escolar. (AM, SGO)	Quando 50% ou mais das escolas da rede possuem pelo menos 1 profissional de serviço e apoio escolar que participa ou participou de programas de qualificação, voltados para gestão escolar (CG, NA, BV, BO)	Quando 50% ou mais das escolas da rede possuem pelo menos 1 profissional de serviço e apoio escolar que participa ou participou de programas de qualificação, voltados para gestão escolar. (AT, CS)
DIMENSÃO 3 – Práticas pedagógicas e avaliação					
Área 1 Elaboração e Organização das práticas pedagógicas					
Indicador		Critérios para pontuação 1	Critérios para pontuação 2	Critérios para pontuação 3	Critérios para pontuação 4
1	Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas		Quando existem coordenadores ou supervisores pedagógicos lotados na SME, os quais apenas realizam visitas esporádicas às escolas. (AT)	Quando 50% ou mais das escolas da rede possui coordenadores ou supervisores pedagógicos em tempo integral e estes atendem a todas as etapas ofertadas. Esses profissionais orientam e auxiliam os professores no desenvolvimento de conteúdos e metodologias de ensino. (BV)	Quando todas as escolas da rede possuem coordenadores ou supervisores pedagógicos em tempo integral. Esses profissionais orientam e auxiliam os professores no desenvolvimento de conteúdos e metodologias. (CG, CS, SGO, AM, BO, PB)
2	Quando existem reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos, periodicamente, envolvendo a		Quando ocorrem reuniões e horários de trabalhos pedagógicos, esporadicamente, para discussão de conteúdos e metodologias de ensino, mas estas não contam com a	Quando existem reuniões e horários de trabalhos pedagógicos, periodicamente, envolvendo apenas professores e coordenadores ou supervisores pedagógicos para	Quando existem reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos, periodicamente, envolvendo a participação de toda comunidade escolar, incluindo

	participação de toda comunidade escolar		participação de todos os professores. Estas reuniões/horários não estão previstos no calendário escolar. (AT)	discussão dos conteúdos e metodologias de ensino. Estas reuniões/horários estão previstos no calendário escolar. (CG, CS, SGO, AM, BV, BO, PB)	todos os professores, coordenadores ou supervisores pedagógicos e o CE para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino. Estas reuniões/horários estão previstos no calendário escolar. (NA)
3	Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar	Quando a SME e as escolas prevêem, mas não dão condições para a realização de práticas pedagógicas fora do espaço escolar; as atividades ficam restritas a algumas visitas e não envolvem a integração com a comunidade do entorno.(NA)	Quando a SME e as escolas prevêem, mas não dão condições para a realização de práticas pedagógicas fora do espaço escolar; as atividades ficam restritas a algumas visitas e não envolvem a integração com a comunidade do entorno. (CG,)	Quando a SME e as escolas estimulam e dão condições parciais para a realização de práticas pedagógicas fora do espaço escolar; as atividades são basicamente de visitas e raramente envolvem a integração com a comunidade do entorno. (AT)	Quando a SME e as escolas estimulam e dão condições para a realização de práticas pedagógicas fora do espaço escolar. (Exemplos: atividades culturais, como visitas a museus, cinema, teatro, exposições, entre outros; atividades de educação ambiental, como passeios ecológicos, visitas à estação de tratamento de água e esgoto, lixão, entre outros; atividades de integração com a comunidade do entorno). (CS, SGO, AM, BV, BO, PB)
4	Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno.	Quando não existem programas especiais de estímulo à leitura. (AT, SGO, PR)	Quando existem, em menos de 50% das escolas da rede, programas de incentivo à leitura em apenas uma etapa de ensino, para o professor e o aluno.	Quando existem, em 50% ou mais das escolas da rede, programas que incentivam a leitura em uma ou duas etapas de ensino, para o professor e o aluno. (CG, BO)	Quando existem, em todas as escolas da rede, programas que incentivam a leitura em todas as etapas de ensino, para o professor e o aluno. (CS, AM, BV, PB)
Área 2 - Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.					
Indicador		Critérios para pontuação 1	Critérios para pontuação 2	Critérios para pontuação 3	Critérios para pontuação 4
1	Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos		Quando os professores geram o conceito final considerando somente os elementos informativos; os elementos formativos são, por vezes,	Quando além dos aspectos informativos (notas), os professores utilizam elementos formativos para gerar o conceito final; porém, há pouco estímulo	Quando além dos aspectos informativos (notas), os professores utilizam elementos formativos para gerar o conceito final; estimulam a auto-

			utilizados em atividades interdisciplinares; não há estímulo à auto-avaliação e são raras as atividades interdisciplinares. (AM, BO, NA)	à auto-avaliação e são raras as atividades interdisciplinares. (AT, CG, SGO, BV)	avaliação; e existem atividades interdisciplinares com regularidade. (CS, PB)
2	Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.	Quando a escola não oferece tempo para assistência individual e/ou coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem. (AT, AM, BV, BO, PR)	Quando o tempo para assistência individual e/ou coletiva não é informado como um direito que o aluno terá, durante todo o ano letivo, e acontece somente no final do ano letivo. (NA)	Quando o tempo para assistência individual e/ou coletiva não é informado como um direito que o aluno terá, durante todo o ano letivo, e acontece somente após o término do bimestre/período de avaliação final. (CS, PB)	Quando a escola oferece tempo para assistência individual e/ou coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem e informa aos alunos e pais que, se for necessário ao avanço da aprendizagem, o aluno terá direito, durante todo o ano letivo, a usufruir de mais tempo para realizar estudos com assistência individual ou coletiva, oferecida periodicamente em horários diferentes aos do normal da sala de aula. (CG, SGO,
3	Quando existem mecanismos claros e definidos para o registro diário da frequência dos alunos. A escola entra em contato com os pais para saber o motivo da ausência por mais de 03 dias consecutivos; a escola comunica as instâncias pertinentes quando não consegue trazer o aluno de volta à frequência regular			Quando existem mecanismos claros e definidos para o registro diário da frequência dos alunos. A escola eventualmente entra em contato com os pais para saber o motivo da ausência. Eventualmente a escola comunica as instâncias pertinentes quando não consegue trazer o aluno de volta à frequência regular. (AT, BO)	Quando existem mecanismos claros e definidos para o registro diário da frequência dos alunos. A escola entra em contato com os pais para saber o motivo da ausência por mais de 03 dias consecutivos; a escola comunica as instâncias pertinentes quando não consegue trazer o aluno de volta à frequência regular. (CG, CS, NA, SGO, AM, BV, PB)
4	Política específica de correção de fluxo	Quando não existem políticas definidas para correção de fluxo. (AT, CS, BV, BO)	Quando existem políticas específicas para a correção de fluxo, mas estas não são	Quando existem políticas específicas, em parte implementadas, para a correção	Quando existem políticas específicas e implementadas para a correção de fluxo

			integradas (só para repetência ou só para evasão); não foram implementadas e não oferecem condições para superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir as distorções idade-série. (SCO, AM, PR	de fluxo (repetência e evasão); estas não contemplam integralmente condições para superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir as distorções idade-série. (CG	(repetência e evasão), que oferecem condições para superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir as distorções idade-série. (PB
--	--	--	---	---	--

APÊNDICE E – Gastos totais com educação, por etapa da educação básica expressos e valor corrente (sem indexação)

Tabela – Gastos com educação, valor corrente

Ideb	Municípios	Gastos gerais com educação			
		2005	2006	2007	2008
M	AT	4.234.459,24	4.959.693,76	5.957.882,82	7.140.655,78
	CG	165.360.864,97	198.205.607,28	238.353.640,05	301.921.181,90
I	CS	7.994.209,53	8.372.775,73	9.101.002,86	10.700.809,42
	NA	9.746.820,23	11.397.185,29	14.430.274,41	17.291.019,83
	SGO	6.824.933,87	6.865.937,65	9.277.489,35	11.217.797,29
M	AM	8.348.256,47	10.073.758,82	12.113.561,87	17.817.126,33
	BV	6.019.336,14	6.958.043,06	7.820.749,88	9.186.389,18
V	BO	5.356.695,79	5.997.538,44	6.685.410,19	*
	PB	7.449.865,79	8.296.539,20	9.576.732,87	12.077.672,24
	PR	*	4.390.510,62	4.953.730,55	6.671.873,17

Tabela – Gastos com educação por etapa da educação básica em 2005, valor corrente

Municípios	Gastos em Reais - 2005			
	EI	EF	EM	ES
Aparecida do Taboado	546.929,42	3.135.367,03	0	389.851,22
Campo Grande	27.075.867,15	130.753.418,65	0	0
Chapadão do Sul	2.221.028,36	5.381.139,00	0	20.737,92
Naviraí	1.592.184,84	7.540.166,04	0	0
São Gabriel do Oeste	607.352,17	4.837.025,74	0	316.991,70
Amambaí	0	8.348.256,47	0	0
Bela Vista	539.258,85	5.480.077,29	0	0
Bonito	0	5.114.492,29	0	0
Paranaíba	1.215.553,65	6.043.137,48	8.245,06	0
Paranhos	*	*	*	*

Tabela – Gastos com educação por etapa da educação básica em 2008, valor corrente

Municípios	EI	EF	EM	ES
Aparecida do Taboado	251.640,44	6.079.699,10	0	599.412,92
Campo Grande	53.816.130,13	230.398.811,32	0	0
Chapadão	1.920.931,78	8.587.551,35	0	132.285,25
Naviraí	62.395,26	15.554.521,50	0	0
São Gabriel do Oeste	1.949.645,69	8.748.633,04	0	226.888,13
Amambaí	3.945.049,65	13.234.386,32	0	0
Bela Vista	0	9.186.389,18	0	0
Bonito	*	*	*	*
Paranaíba	1.866.830,04	9.216.728,65	40.659,50	0
Paranhos	169.148,60	6.489.913,96	0	0