

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ALICE ANDRÉS RIBEIRO

**A AGENDA DAS METAS E INDICADORES EDUCACIONAIS:
DISSEMINAÇÃO, ATORES E DESAFIOS**

SÃO PAULO
2010

ALICE ANDRÉS RIBEIRO

**A AGENDA DAS METAS E INDICADORES EDUCACIONAIS:
DISSEMINAÇÃO, ATORES E DESAFIOS**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção de título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio.

São Paulo
2010

Ribeiro, Alice Andrés.

A Agenda das Metas e Indicadores Educacionais:
Disseminação, Atores e Desafios / Alice Andrés Ribeiro. - 2010.
140 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Direitos civis. 2. Direito à educação. 3. Educação -- Brasil. 4. Educação -- América Latina. I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 342.7

AGRADECIMENTOS

São muitas as pessoas que, de uma forma ou de outra, contribuíram para que esse trabalho fosse não só possível, mas também que sua realização fosse prazerosa. Por isso, agradeço a todos que foram fundamentais para o desenvolvimento da dissertação.

Em primeiro lugar, agradeço imensamente ao Prof. Fernando Luiz Abrucio, pela orientação prestada no desenvolvimento desse trabalho. Sua confiança e tranquilidade, além de sua visão e conhecimentos sobre os temas tratados, foram essenciais para que a realização dessa pesquisa fosse extremamente enriquecedora.

As disciplinas ministradas por Mário Aquino, Marta Farah, Peter Spink e Regina Pacheco foram fundamentais para o despertar do meu interesse acerca do tema da presente dissertação, e a minha admiração por esses professores sem dúvidas extrapolou os limites da sala de aula. Agradeço também à Capes, pela bolsa concedida durante todo o período do mestrado. Meus sinceros agradecimentos também à toda equipe da Biblioteca Karl A. Boedecker, da Fundação Getulio Vargas, pelo atendimento sempre solícito e gentil.

Agradeço também à equipe do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), que me ajudou a enviar os questionários para todos os estados e o Distrito Federal e, ainda, a todas as Unidades Federativas que o responderam. Sem dúvidas, a sua contribuição foi essencial para enriquecer o meu trabalho.

Eu não poderia deixar de fazer um agradecimento especial a toda a equipe do movimento Todos Pela Educação e, especialmente, à Maria Lucia Meirelles Reis, Mozart Neves Ramos e Priscila Cruz. Tudo o que aprendi com vocês e todo o incentivo que sempre me deram viabilizaram e enriqueceram essa experiência acadêmica. À Ana Maria Diniz, Milú Villela, José Paulo Soares Martins e Luis Norberto Pascoal, grandes exemplos de comprometimento com a causa da educação, agradeço imensamente pelo incentivo e inspiração.

Meus sinceros agradecimentos também à Comissão Técnica do Todos Pela Educação, com quem tive a valiosa oportunidade de aprender muito sobre a educação no Brasil. Agradeço, especialmente, ao Chico Soares, Marcelo Neri, Maria Helena Guimarães de Castro, Mariza Abreu, Reynaldo Fernandes, Ricardo Paes de Barros, Ruben Klein e Viviane Senna, que sempre compartilharam generosamente seus conhecimentos, sanaram inúmeras dúvidas, e de quem me tornei grande admiradora.

Agradeço também aos meus amigos e amigas, pela alegria, pelo incentivo e por compreenderem a minha ausência em momentos especiais – sobretudo à Ana Catarina, Anna Christina, Bia, Carol, Deinha e Luis Felipe. Aos amigos que conheci na FGV, também deixo um enorme agradecimento, pela amizade e por todo o aprendizado. Ao Rodrigo, um abraço especial pela parceria, o carinho e a inspiração de todos os dias.

Por fim, agradeço imensamente aos meus pais, Maria Aparecida e Maurício, e ao meu irmão, Joaquim Pedro, pilares da minha vida, grandes exemplos, fontes de amor e de apoio.

RESUMO

Nos últimos vinte anos vem acontecendo, em âmbito mundial, uma mudança na compreensão do conceito de direito humano à educação. Tradicionalmente esse entendimento envolvia basicamente o acesso aos níveis obrigatórios de escolarização. Hoje, é crescente o consenso de que não só o acesso é fundamental, mas também a qualidade do aprendizado de cada criança e jovem. Assim sendo, as metas e indicadores, que permitem que se quantifique a trajetória e as expectativas de melhorias na educação, ganharam uma dimensão central nos esforços de acompanhamento do cumprimento do direito à educação em todo o mundo. Assim, a presente dissertação tem por objetivo analisar como os atores sociais e governamentais na América Latina como um todo e no Brasil especificamente têm lidado com o uso de metas e indicadores educacionais, enquanto elemento relevante para monitorar o cumprimento do direito humano à educação.

Palavras-chave: Direito humano à educação; metas educacionais; indicadores educacionais; acesso; qualidade do aprendizado; equidade.

ABSTRACT

The last twenty years have seen a change, worldwide, in the understanding of the concept of the human right to education. Traditionally this understanding basically involved access to the mandatory levels of schooling. Today, there is a growing consensus that, beyond this access, each child and youth also has a human right to an educational process of quality. Thus, the goals and indicators used in the quantification of an individual's schooling and the expectations in regard to improvements in education have gained a more central importance in the efforts of monitoring the fulfillment of the right to education around the world. Therefore, the present dissertation was aimed at analyzing how social and governmental actors in Latin America as a whole and in Brazil in particular have been dealing with the use of educational goals and indicators, as a relevant element for monitoring the fulfillment of the human right to education.

Key words: human right to education; educational goals; educational indicators; quality of education; equality.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 – EDUCAÇÃO BÁSICA NA AMÉRICA LATINA: O DESAFIO DA QUANTIDADE E DA QUALIDADE	12
1.1. A emergência da educação como um direito humano	13
1.2. Os desafios educacionais na América Latina	17
1.2.1. Alfabetização	18
1.2.2. Acesso e fluxo	20
1.2.3. Desempenho	25
1.2.4. Investimento	28
CAPÍTULO 2 – ATORES SOCIAIS E O USO DE METAS E INDICADORES EDUCACIONAIS.....	32
2.1. Atores sociais e as agendas governamentais	32
2.2. Os movimentos sociais pró-educação na América Latina.....	36
2.2.1. Argentina: <i>Proyecto EducAR 2050</i>	36
a. Origem e objetivo	36
b. Abrangência geográfica.....	36
c. Estratégia de atuação	37
d. Oportunidades e desafios.....	38
2.2.2. Brasil: movimento Todos Pela Educação	40
a. Origem e objetivo	40
b. Abrangência geográfica.....	42
c. Estratégia de atuação	43
d. Oportunidades e desafios.....	43
2.2.3. Chile: <i>Fundación Educación 2020</i>	51
a. Origem e objetivo	51
b. Abrangência geográfica.....	53
c. Estratégia de atuação	53
d. Oportunidades e desafios.....	56
2.2.4. Colômbia: <i>Fundación Empresarios por la Educación</i>	57
a. Origem e objetivo	57
b. Abrangência geográfica.....	57
c. Estratégia de atuação	58
d. Oportunidades e desafios.....	59
2.2.5. México: <i>Mexicanos Primero</i>	60
a. Origem e objetivo	60
b. Abrangência geográfica.....	60
c. Estratégia de atuação	60
d. Oportunidades e desafios.....	61
2.2.6. Uruguai	63
2.3. Comparação entre as iniciativas analisadas.....	63
CAPÍTULO 3- ATORES GOVERNAMENTAIS E O USO DE METAS E INDICADORES EDUCACIONAIS.....	70
3.1. O sistema educacional brasileiro	71
3.2. A qualidade da Educação Básica no Brasil	75
3.2.1. Indicadores da qualidade do aprendizado.....	76

3.2.2. Metas educacionais no Brasil	80
3.3. As respostas das Secretarias de Estado de Educação	82
a. O conhecimento acerca das metas educacionais existentes no país	90
b. A construção de sistemas subnacionais de avaliação da educação	90
c. A percepção sobre a influência dos sistemas de avaliação e das metas externas sobre os instrumentos educacionais e o aprendizado dos alunos.....	92
d. O envolvimento da sociedade e dos entes federativos	96
e. Aceitação das metas e sistemas de avaliação pelos professores e diretores	98
f. A preocupação com a equidade.....	100
3.4. O aprendizado institucional dos estados.....	102
4. CONCLUSÃO.....	108
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	112

INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos vem acontecendo, em âmbito mundial, uma mudança na compreensão do conceito de direito humano à educação. Tradicionalmente esse entendimento envolvia basicamente o acesso aos níveis obrigatórios de escolarização. Hoje, é crescente o consenso de que não só o acesso é fundamental, mas também a qualidade do aprendizado de cada criança e jovem. Assim sendo, as metas e indicadores, que permitem que se quantifique a trajetória e as expectativas de melhorias na educação, ganharam uma dimensão central nos esforços de acompanhamento do cumprimento do direito à educação em todo o mundo¹. Afinal, embora a ideia da educação de qualidade para todos como um direito seja central para a mobilização da consciência das pessoas, as metas e indicadores educacionais permitem que se conheça se cada criança e jovem tem acesso à escola e se de fato aprendem - e, por conseguinte, se o direito humano à educação está ou não sendo respeitado.

Entretanto, cumpre salientar que as metas e indicadores relativos ao acesso e à aquisição de competências cognitivas são apenas algumas das medidas centrais que permitem inferências acerca da qualidade da educação, não devendo ser os únicos fatores a serem considerados em análises mais aprofundadas sobre a qualidade do sistema educacional e das escolas. Da mesma forma, o aprendizado do aluno não pode ser visto como fruto somente das ações escolares. Seu *background* familiar e suas características pessoais, por exemplo, também influenciam sobremaneira, assim como o papel central da formação e valorização dos professores, e a relação com a comunidade escolar e com os outros alunos na escola frequentada. Como não será possível discutir, na presente dissertação, todos os fatores que impactam o aprendizado do aluno e a qualidade das escolas e da educação, o foco foi aqui conferido à análise de como as metas e indicadores educacionais, até recentemente negligenciados, passaram a fazer parte da agenda de atores governamentais e sociais relevantes.

Assim, essa dissertação tem por objetivo analisar como atores sociais e governamentais têm lidado com o uso de metas e indicadores educacionais, enquanto elemento relevante para

¹ O termo ‘indicador’ será compreendido como o resultado quantitativo que traduz uma avaliação de determinados processos educacionais. A funcionalidade do indicador está em fornecer uma avaliação quantitativa dos processos educacionais no tempo e no espaço. O termo ‘meta’ será compreendido como o objetivo traçado para o indicador – ou seja, a quantificação do ponto ideal a que se pretende chegar em determinado período de tempo. Para ilustrar: tome-se o indicador taxa de atendimento escolar de 91,4%, verificada em 2008 para as crianças e jovens de 4 a 17 anos, no Brasil (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2009). A meta do Movimento é a de que a taxa de atendimento escolar alcance ou supere os 98% das crianças e jovens de 4 a 17 anos atendidos, até 2021.

monitorar o cumprimento do direito humano à educação. Especificamente, será avaliado como o movimento internacional que se formou em torno do direito à educação para todos – direito aqui entendido como aprendizagem efetiva para todas as crianças e jovens - foi absorvido na América Latina em geral, sobretudo no Brasil. Assim sendo, ao final dessa dissertação espera-se poder elucidar não só como as temáticas do direito humano à educação e do uso das metas e indicadores educacionais para monitoramento do aprendizado afetam os atores sociais e governamentais na América Latina mas, principalmente, quando e como estes tópicos entraram na agenda governamental brasileira. Em tempo: a dissertação ater-se-á à Educação Básica, conforme nomeado pela legislação brasileira².

O primeiro capítulo é estruturante: inicia-se com a definição e contextualização do direito humano à educação. Em seguida, destaca-se a crescente promoção do uso de metas e indicadores educacionais em âmbito internacional. Por fim, são apresentados os indicadores relacionados à alfabetização, acesso, fluxo, desempenho e investimento em Educação Básica para seis países da América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai. Esses países foram selecionados por terem sido aqueles que, na região, realizaram o PISA em 2006 – o que tornará possível a comparação da aquisição de competências cognitivas de seus jovens³.

No segundo capítulo mostra-se o que são movimentos sociais, o papel de grupos de interesse e sua influência sobre o estabelecimento das agendas de governo. Tal fundamentação servirá de base para a análise de alguns dos principais movimentos sociais pró-educação, identificados em cinco dos seis países latinoamericanos selecionados: Argentina (*Proyecto*

² Entende-se por Educação Básica o “Primeiro nível da Educação Escolar regular que compreende a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, e tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. A Educação Básica pode organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, tendo por base a idade, a competência e outros critérios, ou de forma diversa, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar” (Glossário do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Ministério da Educação - INEP/MEC e Movimento Todos Pela Educação – TPE. Disponível em <www.todospelaeducacao.org.br>).

Na presente dissertação, serão sinônimos “anos iniciais do Ensino Fundamental” e “Ensino Fundamental I”, bem como “anos finais do Ensino Fundamental” e “Ensino Fundamental II”.

³ O *Programme for International Student Assessment* (PISA) é uma avaliação padronizada, que gera indicadores quantitativos comparáveis internacionalmente, relativos ao desempenho em Leitura, Matemática e Ciências, de alunos de 15 anos matriculados no ensino regular. Desenvolvido pela OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico-, o PISA é realizado a cada três anos e, em 2006, contou com a participação de 58 países. O PISA se configura, atualmente, como o principal indicador da aquisição de competências cognitivas leitoras, matemáticas e científicas na Educação Básica, no mundo, com grande influência na criação de avaliações e metas nacionais e subnacionais.

EducAR 2050), Brasil (movimento Todos Pela Educação), Chile (*Fundación Educación 2020*), Colômbia (*Fundación Empresarios por la Educación*) e México (*Mexicanos Primero*). No Uruguai, também analisado no primeiro capítulo, não se encontrou iniciativas desse tipo.

O terceiro capítulo inicia-se com a apresentação do sistema educacional brasileiro e do contexto de sua inserção, o que permitirá identificar o desenho institucional e o cenário em que os atores governamentais da área da educação atuam. O capítulo prossegue mostrando como o estabelecimento e o acompanhamento de metas e indicadores educacionais entraram na agenda governamental brasileira. E para compreender mais concretamente como os atores governamentais têm lidado com o cumprimento do direito à educação e o uso das metas e indicadores educacionais no país, realizou-se consulta às 27 Secretarias de Estado de Educação⁴. As respostas à consulta serão analisadas com vistas a avaliar:

- em que medida as Secretarias conhecem metas e indicadores educacionais;
- se foram estabelecidas metas próprias de qualidade do aprendizado;
- se levam em conta metas e indicadores nas políticas públicas adotadas;
- qual a receptividade das metas e dos sistemas de avaliação por parte dos professores e diretores escolares;
- que impacto têm tido os sistemas de avaliação nos métodos e instrumentos educacionais e no aprendizado dos alunos e se impulsionaram algum tipo de mobilização social;
- se existem ações realizadas em parceria com outras esferas de governo.

A partir das respostas das Secretarias, levantam-se desafios e perspectivas relativos ao uso de metas e indicadores educacionais, assim como algumas sugestões de encaminhamento.

Finalmente são apresentadas as conclusões, buscando-se mostrar como os atores sociais e governamentais considerados têm lidado com o uso de metas e indicadores educacionais como fator importante para monitorar o cumprimento do direito humano à educação na América Latina como um todo e no Brasil em particular.

⁴ Na consulta realizada com 27 Secretarias de Educação, 9 responderam ao questionário, a saber: Acre, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

CAPÍTULO 1 – EDUCAÇÃO BÁSICA NA AMÉRICA LATINA: O DESAFIO DA QUANTIDADE E DA QUALIDADE

Esse capítulo trata da emergência dos direitos humanos no cenário mundial e da educação como um direito humano. Em seguida será apresentada uma breve visão histórica, em que se ressaltam alguns dos principais elementos caracterizadores da trajetória da América Latina tendo em vista sempre a questão educacional. Sob o título “Os desafios educacionais na América Latina” será também abordado o surgimento, nos países latinoamericanos, do salto quantitativo na Educação Básica, para em seguida evidenciar o deslocamento da ênfase educacional, atualmente em curso, que migra do desafio da inclusão quantitativamente compreendida para o desafio de se garantir uma educação de qualidade para todos.

A análise focalizará seis países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai. Esta escolha se deve principalmente ao fato de terem eles, em 2006, participado do PISA – *Programme for International Student Assessment*⁵-, avaliação padronizada do desempenho em Leitura, Matemática e Ciências de jovens de 15 anos, matriculados no ensino regular. Esse critério de seleção permitirá elaborar, ao final deste primeiro capítulo, um panorama do estado geral da situação socioeconômica e da Educação Básica nos países focalizados, a partir do estudo de indicadores socioeconômicos e educacionais, como os de alfabetização, acesso, fluxo escolar, desempenho e gasto em educação.

Portanto, na primeira seção desse capítulo inicial será explicitado o conceito de direito humano à educação e o crescente entendimento de que a sua aplicação efetiva envolve não só o acesso à escola mas, complementarmente, implica a aquisição de um aprendizado de qualidade para cada criança e jovem. Em outras palavras, que a efetivação do princípio do direito à educação só se realiza em sua integralidade por meio do acesso equânime a um aprendizado de qualidade. E não só isso: indica ainda que os sujeitos da educação têm o direito de saber disso e de reivindicá-lo:

um princípio coerente de equidade indica que todos os estudantes de um país devem ter as mesmas oportunidades de atingir expectativas (...) e, para isso, é importante especificá-las e comunicá-las aos principais atores do sistema de forma clara, operacional e exemplificada (VALVERDE, 2009, p.52).

⁵ Desenvolvido pela OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, o PISA é realizado a cada três anos e, em 2006, contou com a participação de 58 países.

Na segunda seção os cenários educacionais dos seis países selecionados serão caracterizados e comparados com os de outros países de referência. Para tanto, serão apresentados indicadores socioeconômicos e educacionais relevantes, relacionados ao acesso e fluxo, alfabetização, desempenho, e investimento na Educação Básica. Dessa maneira, esse capítulo inicial preparará o terreno para a análise que se seguirá, no segundo capítulo, sobre as condições peculiares em que a referida mudança de ênfase educacional tem se cumprido, implicando a organização, articulação e mobilização de diferentes setores da sociedade em prol do direito humano à educação.

1.1. A emergência da educação como um direito humano

Adotando a premissa de que a história tem um impacto importante nas políticas públicas – incluindo aí a política educacional –, é interessante tentar correlacionar alguns acontecimentos historicamente relevantes com inflexões e mudanças de percurso na trajetória da educação e das compreensões que o conceito de direito à educação vem assumindo no tempo e no espaço.

O mundo moderno do pós-guerra trouxe em seu bojo a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que alinha, em seus trinta artigos, direitos a que toda pessoa pode e deve aspirar. Segundo a ONU, direitos humanos são os direitos de todos os seres humanos, independentemente da nacionalidade, local de residência, sexo, origem nacional ou étnica, cor, religião, língua, ou outras condições⁶. Os direitos humanos são compreendidos como interrelacionados, interdependentes e indivisíveis.

O direito à educação é especificamente tratado no artigo XXVI da Declaração Universal:

1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

⁶ ALTO COMISSARIADO DA ONU PARA OS DIREITOS HUMANOS. Disponível em <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>>. Acesso em 20 de janeiro de 2010.

A partir do aparecimento e da difusão da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito humano à educação passou pouco a pouco a integrar legislações nacionais e convenções internacionais, tais como o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e a Convenção sobre os Direitos da Criança. Entretanto, a implementação desse direito enfrenta diversos desafios e etapas e, em muitos casos, faltam medidas legais, administrativas e políticas necessárias para garantir sua efetivação. Com isso, violações ao direito à educação frequentemente acontecem, e os seus violadores – geralmente governos, os maiores responsáveis pela oferta e o financiamento da Educação Básica pública – raramente são responsabilizados.

O direito humano à educação, no contexto latinoamericano, primeiramente só valia para alguns, envolvendo mais um conjunto de maneiras, modos, códigos e crenças exclusivos e eminentemente discriminatórios, do que um direito de fato universal. Depois, com o advento da democratização, esse direito passou a ser entendido como para todos. E onde não foi ainda apropriado social e politicamente, esse preceito ainda mobiliza milhões, com seu significado primário de assegurar ao menos a inclusão das crianças e jovens em idade escolar no sistema educacional. No entanto, hoje se sabe que isso não basta e não cumpre o completo teor da compreensão do direito humano à educação.

Assim, ao lado da luta pela inclusão quantitativa de todas as crianças e jovens que estão fora do sistema educacional, a qualidade do aprendizado – que pressupõe a equidade, ou seja, a igualdade de oportunidades para que cada criança e jovem possa desenvolver ao máximo sua aprendizagem – constituem as novidades introduzidas na compreensão contemporânea do que está contido no preceito do direito à educação. Assim, o foco das discussões deve se ampliar para abranger que o direito humano à educação só será integralmente cumprido quando todas as crianças e jovens em idade escolar estejam matriculadas, frequentando a escola e aprendendo efetivamente – sendo, para isso, importante que cada aluno disponha das oportunidades de que precisa para de fato ir à escola e aprender. Esta é a acepção aqui adotada do direito de aprender.

O cenário educacional mundial revela que o descumprimento do direito à educação é rotineiro, acontecendo em todas as regiões do mundo. Como evidencia o preâmbulo da Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem (UNESCO, 1990, p. 1), mesmo na década de 1990, o acesso aos anos iniciais do ensino fundamental não era garantido a mais de 100 milhões de crianças; aproximadamente 960 milhões de jovens adultos eram considerados analfabetos; e a conclusão da Educação Básica não

era assegurada a mais de 100 milhões de crianças e a incontáveis adultos – e, no caso daqueles que a concluíam, a aquisição de conhecimentos essenciais frequentemente não era assegurada. Devido a indicadores como esses, instituições internacionais vêm organizando iniciativas que colocam a garantia do direito à educação em posição central e buscam formas de introduzir esse tema no topo das agendas governamentais.

Uma das principais iniciativas nesse sentido foi a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, organizada pela Unesco em Jomtien, Tailândia, entre 5 e 9 de março de 1990. Este encontro resultou na mencionada Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem – também chamada de Declaração de Jomtien-, a qual se fez acompanhar de um Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem. Esses instrumentos expressaram a intenção de seus signatários de assegurar uma educação de qualidade para todos, ao tratar de forma central não só a tradicional promoção da universalização do acesso à escola, mas também os elementos relativos à equidade e à qualidade do aprendizado:

O objetivo último da Declaração Mundial sobre Educação para Todos é satisfazer as necessidades básicas da aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos. O esforço de longo prazo para a consecução deste objetivo pode ser sustentado de forma mais eficaz, uma vez estabelecidos objetivos intermediários e medidos os progressos realizados. Autoridades competentes, aos níveis nacional e estadual, podem tomar a seu cargo o estabelecimento desses objetivos intermediários, levando em consideração tanto os objetivos da Declaração quanto as metas e prioridades gerais do desenvolvimento nacional.

Objetivos intermediários podem ser formulados como metas específicas dentro dos planos nacionais e estaduais de desenvolvimento da educação. De modo geral, essas metas:

- (i) indicam, em relação aos critérios de avaliação, ganhos e resultados esperados em um determinado lapso de tempo;
- (ii) definem as categorias prioritárias (por exemplo, os pobres, os portadores de deficiências); e
- (iii) são formuladas de modo a permitir comprovação e medida dos avanços registrados. Essas metas representam um "piso" - não um "teto" - para o desenvolvimento contínuo dos serviços e dos programas de educação. (UNESCO, 1990, p. 9)

Ao introduzir esses novos elementos como aspirações dos países, a Declaração de Jomtien sedimentou o entendimento de que a matrícula escolar é fator necessário, porém insuficiente para o cumprimento do direito à educação, que requer que os objetivos relacionados à equidade e qualidade do aprendizado sejam também alcançados. E para o cumprimento desses objetivos, a Declaração estatui, como de central importância, o envolvimento, a mobilização e a articulação de diversos atores sociais pela causa da educação, além do obrigatório engajamento das esferas de governo – que são as grandes responsáveis pela oferta da Educação Básica da rede pública.

Como se viu no trecho destacado, os instrumentos emanados da Conferência de Jomtien também buscaram promover o estabelecimento de metas educacionais tanto por país quanto dentro desses. Assim, acabaram também por incentivar a organização, coleta e análise sistemática de dados, que permitiriam o acompanhamento da evolução das situações educacionais por meio de indicadores e de metas a serem devidamente estabelecidos e monitorados no tempo e no espaço. No caso do acompanhamento do aprendizado dos alunos, o Plano de Ação de Jomtien propôs que cada país delineasse suas metas, tendo em vista a “melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que a percentagem convencionada de uma amostra de idade determinada (por exemplo, 80% da faixa etária de 14 anos), alcance ou ultrapasse o padrão desejável de aquisição de conhecimentos previamente definido” (UNESCO, 1990, p. 10).

Entretanto, nem todos os objetivos destacados pela Declaração permitiam o estabelecimento de metas intermediárias e finais claras, mensuráveis e padronizadas, que pudessem ser monitoradas e comparadas periodicamente. Como se verá, esse é um dos problemas enfrentados nos esforços de acompanhamento da qualidade da educação: muitos dos fatores que a influenciam referem-se a processos e não a produtos. Por isso são mais difíceis de serem quantificados, o que dificulta o monitoramento de sua evolução ou impacto. Bom exemplo é a gestão pública de qualidade: fator relevante para a melhoria educacional, é, entretanto, uma variável de difícil quantificação.

Dez anos após a Conferência de Jomtien transcorreu, em abril de 2000, o Fórum Mundial de Educação de Dakar, Senegal, cujos resultados estão contidos no Marco de Ação de Dakar. Nesse, além da reafirmação dos princípios acordados em Jomtien, instituiu-se o compromisso coletivo dos países signatários com ações que visavam melhorias significativas no acesso, qualidade e equidade na Educação Básica, a serem alcançadas até 2015, tarefa essa a ser monitorada por meio do estabelecimento de metas e do uso de indicadores comuns. Por envolver um grupo bastante heterogêneo de países no que tange à qualidade da educação, o Marco de Ação de Dakar incentivou cada país a visar e acompanhar o estabelecimento e o cumprimento de metas intermediárias específicas, mediante a elaboração de planos de ação, mobilização e articulação adequados às suas realidades. O Marco de Ação Regional para as Américas, adotado em fevereiro de 2000, em Santo Domingo, República Dominicana, traduziu, para o continente americano, tais princípios e diretrizes.

1.2. Os desafios educacionais na América Latina

Parece não haver mais, nos dias de hoje, qualquer surpresa ou novidade na ideia de que a educação é um direito de cada ser humano. Da mesma forma, é atualmente quase uma trivialidade afirmar que o nível de educação de um país está intrinsecamente relacionado com seus índices de desenvolvimento e bem-estar social. Entretanto, estas são asserções situadas no tempo e no espaço e, se atualmente não encerram maior novidade, é extensa e cheia de percalços a história que vai de seu nascimento à sua evolução, em cada um dos países do mundo.

A Tabela 1 revela as diferentes condições socioeconômicas dos países analisados⁷.

Tabela 1 - Condições socioeconômicas dos países avaliados

País ou território	DEMOGRAFIA			PNB E POBREZA				DESIGUALDADE	
	Taxa de crescimento	Expect. de vida ao nascer	PNB per capita	População que vive com menos de US\$1/dia ⁴	População que vive com menos de US\$2/dia ⁴	Medidas de desigualdade			
	Pop. total (000)	Pop. total (%)	Pop. total (anos)	Atual US\$	Atual US\$	20% mais ricos/ 20% mais pobres ⁶	Índice de Gini ⁷		
	2006	2005-2010	2005-2010	1998	2006	1990-2005 ⁵	1990-2005 ⁵	1992-2005 ⁵	1992-2005 ⁵
	2006	2005-2010	2005-2010	1998	2006	1990-2005 ⁵	1990-2005 ⁵	1992-2005 ⁵	1992-2005 ⁵
América Latina e Caribe									
Argentina	39 134	1,0	75	8 020	5 150	7	17	18	51
Brasil	189 323	1,3	72	4 880	4 710	8	21	22	57
Chile	16 465	1,0	79	5 270	6 810	...	6	16	55
Colômbia	45 558	1,3	73	2 440	3 120	7	18	25	59
México	105 342	1,1	76	4 020	7 830	3	12	13	46
Uruguai	3 331	0,3	76	6 610	5 310	...	6	10	45
	Soma	Média ponderada	Média ponderada						
Mundo	6.578.149	1,2	68,6	...	7 448	...	...	...	...
Países em transição	278.295	-0,1	66,5	...	...	...	...	...	...
Países desenvolvidos	1.015.689	0,4	79,2	...	...	...	...	...	...
Países em desenvolvimento	5.284.165	1,4	66,7	...	...	...	...	...	...
Mundo Árabe	314.822	2,0	68,8	...	...	...	...	...	...
Europa Central e Oriental	403.456	-0,1	69,9	...	...	...	...	...	...
Ásia Central	77.546	1,0	67,2	...	...	...	...	...	...
Ásia Oriental e Pacífico	2.119.172	0,7	73,0	...	1 856	...	...	...	...
Ásia Oriental	2.085.044	0,7	72,9	...	...	...	...	...	...
Pacífico	34.128	1,2	75,7	...	...	...	...	...	...
América Latina e Caribe	559.994	1,2	73,4	...	4 785	...	...	...	...
Caribe	16.628	1,1	65,4	...	...	...	...	...	...
América Latina	543.365	1,3	73,6	...	...	...	...	...	...
América do Norte e Europa Ocid.	744.476	0,6	79,3	...	...	...	...	...	...
Sul e Oeste Asiático	1.612.841	1,6	64,7	...	...	...	...	...	...
África Sub-Saariana	745.842	2,4	50,3	...	829	...	...	...	...

Fonte: Education For All Global Monitoring Report 2009. Consultado em 03/11/2009. Tradução minha.

1. UN Population Division (2007), medium variant.

2. UNAIDS (2008).

3. Banco Mundial(2008).

4. PNUD (2007).

5. Os dados referem-se aos anos mais recentes disponíveis, dentro do período especificado. Para mais detalhes, ver PNUD (2007).

6. Os dados mostram a razão entre os salários e dispêndios do grupo mais rico para aquele do grupo mais pobre.

7. O valor 0 representa equidade perfeita, e o valor 100 representa iniquidade perfeita.

⁷ Comparações entre os dados socioeconômicos e indicadores educacionais serão feitas entre os países analisados. Entretanto, deve-se levar em consideração que esses países não partiram do mesmo ponto de partida, têm tamanhos muito diferentes e contam com condições socioeconômicas e educacionais muito diversas – o que deriva de suas raízes históricas e culturais.

As grandes diferenças entre as populações globais, as taxas de crescimento anual, as expectativas de vida ao nascer, e as situações de pobreza e de desigualdade na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai revelam-se com clareza. É digno de nota, por exemplo, que, no Brasil, 20 em cada 100 brasileiros vivem com menos de US\$2 por dia, enquanto no Chile e no Uruguai são 6 em cada 100. O Brasil também se mostra como o país com uma das piores distribuições de renda e com maior iniquidade social do continente, ficando atrás somente da Colômbia.

Assim, com tais limitações em vista, para que se possa caracterizar a situação em que se encontram a Argentina, o Brasil, o Chile, a Colômbia, o México e o Uruguai com relação à implementação efetiva do direito à educação, notadamente no que concerne à qualidade da Educação Básica que oferecem, serão apresentados, a seguir, os indicadores de alfabetização, acesso, fluxo, desempenho e investimento para esses países, cuidando de estabelecer também comparações com outros países de referência no mundo atual.

1.2.1. Alfabetização

Se se considera que a alfabetização das crianças na idade correta é pré-requisito para um aprendizado de qualidade nas etapas subsequentes da vida, é indubitável que, sem saber ler e escrever adequadamente, na faixa etária apropriada, todo o aprendizado futuro fica seriamente comprometido. Por isso, é extremamente relevante que metas nacionais e internacionais de melhoria da educação pressuponham uma aquisição efetiva da alfabetização.

Sabe-se que o analfabetismo é um dos maiores problemas da América Latina e de outros países do mundo. Seu combate encerra, portanto, um dos maiores desafios para todas as nações que o enfrentam. Como mostra a Tabela 2, extraída do Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos havia, na América Latina, entre 2000 e 2006, mais de 2,8 milhões de jovens analfabetos entre 15 e 24 anos – dos quais 853 mil são brasileiros, 403 mil são mexicanos e 182 mil são colombianos⁸. Se considerados os analfabetos adultos, essa conta salta de 2,8 milhões para 34 milhões de pessoas. É como se toda a população de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, dois dos mais importantes estados brasileiros, não soubesse ler nem escrever.

⁸ UNESCO, 2009.

Tabela 2 - Analfabetismo juvenil e adulto

País ou território	TAXA DE ALFABETISMO ADULTA (15 anos ou mais) (%)		ADULTOS ANALFABETOS (15 anos ou mais)		TAXA DE ALFABETISMO JUVENIL (15-24 anos)		JOVENS ANALFABETOS (15-24)	
	1985-1994 ¹	2000-2006 ¹	1985-1994 ¹	2000-2006 ¹	1985-1994 ¹	2000-2006 ¹	1985-1994 ¹	2000-2006 ¹
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total
			(000)	(000)			(000)	(000)
América Latina e Caribe								
Argentina	96,1	97,6	889	701	98,3	99,1	92	60
Brasil	...	89,6	...	14.242	...	97,6	...	853
Chile	94,3	96,4	547	447	98,4	99,0	38	28
Colômbia	81,4	92,3	4.458	2.461	90,5	97,9	693	181
México	87,6	91,7	6.397	6.037	95,4	97,9	828	402
Uruguai	95,4	97,8	102	56	98,6	98,7	6	6
	Média ponderada		Soma	Soma	Média ponderada		Soma	Soma
Mundo	76,1	83,6	871.096	775.894	83,5	88,9	166.725	130.498
Países em transição	98,2	99,3	3.730	1.519	99,7	99,7	122	149
Países desenvolvidos	98,9	99,1	8.686	7.660	99,4	99,4	752	789
Países em desenvolvimento	67,9	79,1	858.680	766.716	80,2	87,0	165.852	129.559
Mundo Árabe	58,1	71,9	55.311	57.798	75,6	86,1	10.934	8.949
Europa Central e Oriental	95,9	97,4	11.945	8.235	98,2	98,8	1.056	774
Ásia Central	97,9	98,6	960	784	99,5	99,5	58	82
Ásia Oriental e Pacífico	82,2	93,1	229.172	112.637	94,7	98,2	19.961	6.449
Ásia Oriental	82,0	93,1	227.859	110.859	94,7	98,3	19.607	5.974
Pacífico	93,6	92,8	1.313	1.778	92,3	90,6	354	475
América Latina e Caribe	86,6	90,6	39.575	36.946	93,7	96,8	5.638	3.290
Caribe	66,0	74,0	2.870	2.803	77,8	86,2	578	462
América Latina	87,2	91,1	36.705	34.142	94,2	97,2	5.060	2.828
América do Norte e Europa Ocidental	98,8	99,1	6.400	5.682	99,5	99,5	476	495
Sul e Oeste Asiático	47,5	63,6	394.719	392.725	60,6	''	92.147	67.074
África Sub-Saariana	53,4	61,7	133.013	161.088	63,7	71,4	36.456	43.385

Fonte: Education For All Global Monitoring Report 2009. Consultado em 03/11/2009. Tradução minha.

Nota: Para os países indicados com (*), dados de alfabetismo observados nacionalmente foram utilizados. Para os outros estimativas de alfabetismo da UIS foram utilizadas. As estimativas foram geradas utilizando o modelo "UIS Global Age-specific Literacy Projections". Os dados do período mais recente se referem a 2006 e se baseiam nos dados mais recentes observados para cada país.

A população utilizada para gerar o número de analfabetos é aquela da United Nations Population Division estimates (2007), revision 2006. Para os países com dados nacionalmente observados de analfabetismo, a população corresponde à do ano do censo ou da pesquisa utilizada. Para os países cujos dados foram estimados pelo UIS, as populações utilizadas são para 1994 e 2006.

1. Dados são os mais recentes para o período especificado. Para mais informações, veja a versão online da introdução às tabelas estatísticas para uma explicação mais ampla das definições nacionais de alfabetismo, métodos de coleta, fontes e anos dos dados.

2. Dados de alfabetismo para o ano mais recente não incluem algumas regiões geográficas.

Embora esses números possam ser considerados vergonhosos se comparados com as taxas atuais de analfabetismo características, por exemplo, de países europeus ou da América do Norte, é também digno de nota que estas taxas de alfabetização tenham apresentado importante melhora nos períodos avaliados, para os seis países analisados. Deve-se observar também que os países considerados na região têm índices de alfabetismo superiores à média mundial, o que permite

mensurar a imensa dimensão do desafio educacional no mundo como um todo. Portanto, se na contemporaneidade não faz sentido pensar em cumprimento efetivo do direito à educação sem que esteja assegurada a alfabetização, pode-se destacar, de início, que quanto a este fator, ainda há grandes desafios a se enfrentar, nos países analisados, onde ainda se observam taxas bastante significativas de analfabetismo, não obstante os importantes progressos obtidos.

1.2.2. Acesso e fluxo

O acesso aos diferentes níveis de ensino também é uma grande questão a ser enfrentada pelos países analisados. A Tabela 3 mostra que os países selecionados já conseguiram vencer a maior parte do caminho relacionado à universalização do acesso aos anos iniciais do Ensino Fundamental (EF I): a menor taxa líquida de matrícula é de 88% (Colômbia) e, a maior, de 100% (Uruguai).

Embora os dados da cobertura nos anos iniciais do Ensino Fundamental (EF I) sejam relativamente bons para os países analisados, deve-se ressaltar que o fluxo no sistema educacional ainda deixa muito a desejar. Como mostra a Tabela 3, as taxas de repetência e de abandono entre alunos muito jovens (que vão dos 6 aos 10 anos de idade, em geral) é vergonhosa. O Brasil é o que apresenta os piores indicadores: praticamente 1 a cada 5 alunos dessa faixa etária repetem o ano escolar e/ou abandonam a escola. Os indicadores do Chile são bem melhores: 2,3% e 1,6%, respectivamente. Entretanto, vale ressaltar que, com a exceção da Argentina, todos os países avaliados verificaram uma queda em suas taxas de repetência entre 1999 e 2006, o que é bastante significativo, ainda que a região esteja longe de alcançar patamares realmente satisfatórios.

Tabela 3 - Participação e eficiência do sistema nos anos iniciais do Ensino Fundamental (EF I)

País ou território	Grupo de idade	Pop. em idade escolar (000)	MATRÍCULA EF I		MATRÍCULA LÍQUIDA NO EF I (%)		CRIANÇAS FORA DA ESCOLA (000)		EFICIÊNCIA DO SISTEMA					
			Ano letivo finalizado em		Ano letivo		Ano letivo		TAXA DE REPETÊNCIA - EF		TAXA DE ABANDONO - EF I			
			1999	2006	1999	2006	1999	2006	Ano letivo finalizado em		Ano letivo finalizado em			
			Total	Total	Total	Total	Total	Total	1999	2006	1999	2005		
			2006	2005	(000)	(000)	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total
América Latina e Caribe														
Argentina	6-11	4 119	4 821	4 651	z 99 *	99	z 10 *	36	z 6,1	6,4	z 11,3	13,2		
Brasil	7-10	13 752	20 939	18 661	z 91	94	z 1 033	597	z 24,0	18,7	z ...	19,5		
Chile	6-11	1 624	1 805	1 695	...	...	...	...	2,4	2,3	0,5	1,6
Colômbia	6-10	4 568	5 162	5 296	89	88	369	367	5,2	3,8	33,4	18,3		
México	6-11	12 951	14 698	14 595	97	98	55	73	6,6	4,2	12,8	7,9		
Uruguai	6-11	318	366	365	...	100	...	0,1	7,9	7,0	...	7,6		
		Soma	Soma	Soma	Média ponderada		Soma							
Mundo	...	654.297	648.135	688.173	82	86	103.223	75.177	3,8	2,9	...	12		
Países em transição	...	13.348	16.469	13.165	88	90	1.555	899	0,5	0,2	3	1		
Países desenvolvidos	...	65.763	70.414	66.423	97	95	1.791	2.368	1,2	0,7	2	2		
Países em desenvolvimento	...	575.186	561.252	608.585	81	85	99.877	71.911	6,8	5,3	...	19		
Mundo Árabe	...	41.219	35.402	40.150	78	84	7.980	5.708	8,0	4,0	10	8		
Europa Central e Oriental	...	22.520	26.063	21.792	91	92	2.036	1.611	1,2	0,7	3	3		
Ásia Central	...	5.938	6.884	5.957	87	89	548	352	0,3	0,2	3	1		
Ásia Oriental e Pacífico	...	175.938	217.564	192.241	96	93	6.079	9.535	1,7	1,0	...	...
Ásia Oriental	...	172.464	214.392	189.096	96	94	5.760	8.988	2,7	1,6	...	21		
Pacífico	...	3.474	3.172	3.145	90	84	318	546	0,0	0,0	...	...
América Latina e Caribe	...	58.255	70.206	68.553	92	94	3.522	2.631	4,7	4,1	16	15		
Caribe	...	2.236	2.500	2.412	75	72	493	617	3,1	2,9	...	...
América Latina	...	56.019	67.705	66.141	93	95	3.029	2.014	6,5	6,4	19	16		
América do Norte e Europa Ocid.	...	50.698	52.882	51.377	97	95	1.420	1.981	0,4	0,4	...	1		
Sul e Oeste Asiático	...	177.659	157.510	192.040	75	86	36.618	18.203	...	4,7	...	27		
África Sub-Saariana	...	122.070	81.625	116.063	56	70	45.021	35.156	17,4	13,1	...	33		

Fonte: Education For All Global Monitoring Report 2009. Consultado em 03/11/2009. Tradução minha.

(z) Dados referem-se ao ano escolar finalizado em 2005.

(*) Estimativa nacional.

Os outros níveis de ensino não estão próximos de ter seu acesso universalizado, como no caso dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Na verdade, estão longe disso. Veja-se por exemplo a pré-escola: como evidencia a Tabela 4, em 2006, enquanto a Colômbia tinha apenas 35% de suas crianças de 3 a 5 anos na escola, o México exibiu 93% de incorporação do alunado a este nível educacional.

Tabela 4- Educação Pré-Escolar

País ou território	Grupo de idade	MATRÍCULAS PRÉ-ESCOLA		TAXA LÍQUIDA DE MATRÍCULA NA PRÉ-ESCOLA (%)	
		Ano escolar finalizado em		Ano escolar finalizado em	
		1999	2006	1999	2006
		Total	Total	Total	Total
		(000)	(000)		
América Latina e Caribe					
Argentina	3-5	1191	1 334	z	65
Brasil	4-6	5733	7 298	z	53
Chile	3-5	450	402	...	...
Colômbia	3-5	1034	1 084	33	35
México	4-5	3361	4 463	67	93
Uruguai	3-5	100	122	53	**
		Soma	Soma	Média ponderada	
Mundo	...	112.367	138.895	...	...
Países em transição	...	7.139	7.316	...	...
Países desenvolvidos	...	25.376	26.049	...	...
Países em desenvolvimento	...	79.851	105.529	...	...
Mundo Árabe	...	2.441	3.078	...	...
Europa Central e Oriental	...	9.455	9.597	...	...
Ásia Central	...	1.365	1.476	...	...
Ásia Oriental e Pacífico	...	37.027	36.833	...	...
Ásia Oriental	...	36.615	36.323	...	...
Pacífico	...	412	510	...	...
América Latina e Caribe	...	16.392	20.335	...	...
Caribe	...	672	792	...	...
América Latina	...	15.720	19.544	...	...
América do Norte e Europa Ocidental	...	19.133	19.881	...	...
Sul e Oeste Asiático	...	21.425	38.807	...	...
África Sub-Saariana	...	5.129	8.887	...	...

Fonte: Education For All Global Monitoring Report 2009. Consultado em 03/11/2009. Tradução minha.

1. Dados populacionais nacionais foram utilizados para se calcular as taxas de matrícula.

(z) Dados referem-se ao ano escolar finalizado em 2005.

(y) Dados referem-se ao ano escolar finalizado em 2004.

(*) Estimativa nacional.

(**) Estimativa UIS.

Como mostra a Tabela 5, nos anos finais do Ensino Fundamental (EF II) e no Ensino Médio (EM) os indicadores de acesso variam bastante entre os países, e também não se aproximam da universalização. Em 2006, por exemplo, 64,9% das crianças e jovens entre 11 e 16 anos estavam na escola na Colômbia; no Brasil, o percentual de crianças e jovens entre 11 e 17 anos na escola equivalia a 78,6%. Essa tendência de maior fragilidade nas chamadas “pontas” do

sistema educacional é verificada também no resto do mundo. Comparativamente, nas séries finais do Ensino Fundamental (Ensino Fundamental II ou EF II) e no Ensino Médio (EM), o fluxo no sistema mostra-se pior na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, como se pode ver na Tabela 5.

Tabela 5 - Participação e eficiência do sistema nos anos finais do Ensino Fundamental (EF II) e no Ensino Médio (EM)

País ou território	MATRÍCULAS NO EF II E EM						EFICIÊNCIA DO SISTEMA				
	Grupo de idade	População em idade escolar ³ (000)	Matrículas totais		TAXA LÍQUIDA DE MATRÍCULA (%)	Repetentes no EF II e EM					
			Ano escolar finalizado em			Ano escolar finalizado					
			1999	2006		1999	2006				
			Total	Total		Total	Total				
			(000)	(000)		Total	Total				
2006	2005	(000)	(000)	Total	Total	Total	Total				
América Latina e Caribe											
Argentina	12-17	4 138	3 722	3 476	z	76,2	78,4	7,0	**	11,6	z
Brasil	11-17	23 439	24 983	24 863	z	65,7	78,6	...		21,1	z
Chile	12-17	1 792	1 305	1 634		...	...	4,3	**	3,9	
Colômbia	11-16	5 453	3 589	4 484		53,8	64,9	3,5		2,8	
México	12-17	12 486	8 722	10 883		55,4	** 70,3	2,0		1,8	
Uruguai	12-17	320	284	323		...	...	...		11,5	
		Soma	Soma	Soma		Média ponderada		Mediana			
Mundo	...	782.637	437.287	513.261		52,2	57,8	3,5		3,4	
Países em transição	...	30.758	31.633	27.229		82,8	81,9	0,6		0,1	
Países desenvolvidos	...	83.553	84.564	84.414		88,5	90,6	...		1,9	
Países em desenvolvimento	...	668.325	321.090	401.618		45,4	52,6	7,0		5,3	
Mundo Árabe	...	41.613	22.682	28.208		51,8	59,1	9,8		6,9	
Europa Central e Oriental	...	38.380	39.582	33.661		80,1	80,6	1,0		1,3	
Ásia Central	...	11.868	9.270	10.853		77,5	83,4	0,4		0,2	
Ásia Oriental e Pacífico	...	216.003	133.770	162.445		60,9	69,0	...		2,1	
Ásia Oriental	...	212.747	130.498	158.963		60,7	69,0	2,0		2,1	
Pacífico	...	3.256	3.272	3.482		70,1	65,8	...		...
América Latina e Caribe	...	66.038	52.953	59.033		58,7	70,2	4,0		3,5	
Caribe	...	2.239	1.151	1.270		44,2	40,4	...		0,8	
América Latina	...	63.799	51.802	57.764		59,2	71,3	4,0		4,9	
América do Norte e Europa Ocidental	...	62.429	60.661	62.899		88,1	90,6	...		2,1	
Sul e Oeste Asiático	...	242.452	97.783	123.089		38,5	45,0	...		4,7	
África Sub-Saariana	...	103.854	20.585	33.071		18,5	25,1	15,8		12,6	

Fonte: Education For All Global Monitoring Report 2009. Consultado em 03/11/2009. Tradução minha.

1. Refere-se ao Ensino Fundamental II e Ensino Médio (ISCED níveis 2 e 3).

2. Corresponde ao nível 4 do ISCED. Assim como no EF II e EM, inclui programas generalistas, técnicos e vocacionais.

3. Os dados referem-se a 2005, exceto para países que tenham o calendar school year, em cujos casos os dados serão de 2006.

4. Dados populacionais nacionais foram utilizados para calcular as taxas de matrícula.

6. Os dados de matrícula para o EM incluem a educação de adultos, particularmente em programas pré-vocacionais/vocacionais, em que os homens são m

(z) Dados referem-se ao ano escolar finalizado em 2005.

(y) Dados referem-se ao ano escolar finalizado em 2004.

(x) Dados referem-se ao ano escolar finalizado em 2003.

(*) Estimativa nacional.

(**) Estimativa da Unesco Institute for Statistics.

A repetência e o abandono escolar estão igualmente entre os problemas mais sérios no contexto educacional latinoamericano, e mais uma vez deve-se ressaltar que as taxas de repetência e de abandono variam bastante entre os países considerados. Observe-se na tabela anterior que, enquanto o Brasil apresenta taxa de repetência de 21,1% para os alunos de 11 a 17 anos, o México exibe o menor *score*: 1,8%. Pesquisas apontam que alunos repetentes têm uma tendência maior de abandonar os estudos. E estudo recentemente realizado por Neri (2009) qualifica este abandono, mostrando que, no caso brasileiro, os alunos do Ensino Médio abandonam as salas de aula principalmente porque acham as escolas desinteressantes; a necessidade de trabalhar vem em segundo lugar, na lista de justificativas. Por isso é tão importante que os países como o Brasil desenvolvam políticas públicas e outras ações da sociedade civil organizada que assegurem não só que as crianças frequentem a escola, mas que sigam os graus e níveis de escolaridade corretamente, aprendendo o que se deve aprender em cada série escolar. Reformas educacionais que tornem as escolas mais interessantes para seus usuários, preparando-os adequadamente para enfrentar os desafios do trabalho e da vida contemporânea em sociedade são outra iniciativa recomendada – e urgente.

Em suma, pode-se dizer que o acesso aos anos iniciais do Ensino Fundamental já está praticamente universalizado nos países latinoamericanos avaliados. Entretanto, as pontas do sistema educacional, a saber, a Pré-Escola, o Ensino Fundamental II e o Ensino Médio, demandam ainda grande atenção por parte dos governantes e da sociedade, uma vez que ainda estão longe de ter seu acesso universalizado e o fluxo escolar normalizado. No caso do fluxo, a situação é preocupante devido às altas taxas de repetência e abandono ainda encontradas nos países do continente que foram enfocados. Por isso, é preciso que o acesso seja assegurado a todos e também que a aquisição dos conhecimentos adequados a cada série seja uma prioridade social e política clara, assim como a exigência de reformas que tornem a escola básica mais interessante e condizente com demandas do mundo contemporâneo.

1.2.3. Desempenho

É sabido que o nível de aprendizado dos estudantes varia muito entre grupos de países, entre países e até mesmo dentro de um mesmo país. Para que se possa conhecer e comparar como está o aprendizado na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai foram adotados, nessa dissertação, os parâmetros do PISA.

O PISA, *Programme for International Student Assessment*, é a única avaliação padronizada e regular que gera indicadores quantitativos comparáveis internacionalmente, relativos aos conhecimentos de alunos de 15 anos do ensino regular em Leitura, Matemática e Ciências⁹. Aplicado a cada 3 anos, a ênfase, em cada ciclo trienal, é conferida a uma dessas áreas. Assim, a Leitura foi enfocada em 2000, a Matemática, em 2003 e as Ciências, em 2006. Mais do que avaliar se o aluno adquiriu o domínio do conteúdo curricular de sua escola, o PISA avalia com que êxito os alunos podem ir além do que aprenderam e aplicar seus conhecimentos e habilidades em novos contextos. Desenvolvido pela OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos), o PISA contou, em 2006, com a participação de 58 países – os 30 países da OCDE e 28 convidados, entre os quais constam os seis países latinoamericanos examinados nessa dissertação.

Além de refletirem o perfil das competências e habilidades dos estudantes de 15 anos, comparáveis ao longo do tempo e entre países, os resultados do PISA permitem cruzamentos do desempenho com características dos alunos e das escolas, já que dados relativos ao contexto socioeconômico dos alunos também são coletados. Obtém-se, assim, um material valiosíssimo para a formulação de políticas públicas, práticas educacionais e pesquisas acadêmicas.

De uma forma geral, o desempenho dos seis países latinoamericanos selecionados deixa muito a desejar, especialmente se comparado aos resultados médios obtidos pelos adolescentes dos países da OCDE. Como pode ser visto na Tabela 6, todos os resultados analisados ficam significativamente abaixo da média da OCDE em termos estatísticos. Entretanto, comparativamente, os indicadores do Chile, do Uruguai e do México estão melhores do que os da Argentina, Colômbia e Brasil (o último do grupo em Matemática e Ciências).

⁹ A escolha da aplicação do PISA aos alunos de 15 anos se deve ao fato de que essa é, normalmente, a idade em que os jovens dos países-membros da OCDE estão concluindo a escolaridade básica obrigatória.

Tabela 6 - Desempenho médio e estudantes acima do nível adequado na escala do Pisa

País ou território	DESEMPENHO MÉDIO NA ESCALA DO PISA (2006)			ESTUDANTES ACIMA DO NÍVEL ADEQUADO - PISA 2006(%) ¹		
	Leitura	Matemática	Ciências	Leitura	Matemática	Ciências
América Latina e Caribe						
Argentina	374	381	391	20, 30	15, 40	18, 10
Brasil	393	370	390	19, 20	10, 90	15, 70
Chile	442	411	438	35, 60	20, 90	30, 40
Colômbia	385	370	388	19, 10	9, 90	12, 70
México	410	406	410	24, 10	18, 30	18, 30
Uruguai	413	427	428	30, 0	29, 70	28, 0
Total OCDE	484	484	491	53, 90	50, 40	52, 60
Média OCDE	492	498	500	57, 10	56, 70	56, 70

Fonte: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (2008)

1. O nível 3 do PISA foi aqui considerado como o adequado para os estudantes, pois é nesse nível que se encontra a média de desempenho dos países da OCDE - que podem servir de modelo para a educação no resto do mundo.

Os números obtidos pelos países da região no PISA são ainda piores se considerada apenas a parcela de estudantes que alcançou um desempenho adequado na avaliação. Em Leitura, por exemplo, somente 20% dos alunos argentinos, brasileiros e colombianos demonstrou ter adquirido as habilidades e competências adequadas. No México, esse percentual é de 25% e, no Uruguai e no Chile, é igual ou superior a 30%. Em matemática, os números são ainda mais alarmantes: na Colômbia e no Brasil apenas 10% do alunado posicionou-se acima do nível esperado.

Deixando de lado por um momento os resultados dos alunos latinoamericanos, é preciso reconhecer a importância do PISA como um reflexo da tendência mundial do estabelecimento de sistemas de avaliação e metas. Segundo Ferrer (2006), essa tendência também se verificou na América Latina e, na década de 1990, 19 países da região já contavam com sistemas nacionais de avaliação¹⁰. Foi verificado, também, o estabelecimento de sistemas subnacionais de avaliação em todo o mundo, e o autor esclarece com maiores detalhes os sistemas de Minas Gerais, Paraná e São Paulo (Brasil), Bogotá (Colômbia) e Aguascalientes (México).

¹⁰ São eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Pode-se aventar que apenas num contexto que valorize a educação para grandes contingentes populacionais – ou em outras palavras, que atribua importância à democratização da educação ou à “educação para todos” – faz sentido o uso de ferramentas quantitativas e estatísticas como Censos e outros indicadores. Assim, num contexto em que é relevante e valorada a inclusão quantitativa ao contexto educacional (ou, em outros termos, em que se promova por políticas públicas adequadas e bem sucedidas o acesso à escola), assume importância calibrar os instrumentos de contagem e aprimorar os Censos Escolares, de modo a fornecerem dados fidedignos acerca de tal incorporação. Mas estes instrumentos nada revelam sobre o grau de aprendizado que os “incorporados” ao sistema estão adquirindo.

Daí entram em cena os instrumentos de avaliação como o PISA e similares. Pode-se, portanto, traçar um paralelo, por exemplo, entre a evolução dos objetivos buscados no sistema educacional e a evolução e o aprimoramento das ferramentas quantitativas e qualitativas introduzidas e utilizadas, que muito auxiliam não só os gestores do sistema no desenho, implementação e correção de rumos das políticas públicas, como também facultam à sociedade ter um controle social efetivo dos valores maiores que quer ver implantados em sua vida social.

Em suma, a título de conclusão parcial, pode-se dizer que a desigualdade no acesso à educação, os desafiantes dados relativos ao fluxo escolar, e os baixos indicadores referentes à aprendizagem, parecem configurar em conjunto situações de descumprimento do direito humano à educação nos países latinoamericanos analisados. Tais resultados já deixam, portanto, entrever o tamanho do desafio educacional no continente, na medida em que se considere inaceitável o fato de que, na melhor das hipóteses, nestes países estão sendo sacrificados os direitos de acesso puro e simples à educação ou de acesso a um bom aprendizado, de 7 entre cada 10 alunos, isso sem levar em conta os direitos à educação das centenas de milhares de jovens de 15 anos que simplesmente estão fora da escola.

Cumprido ressaltar, também, que ainda não existem indicadores que mensurem a igualdade de oportunidades no sistema educacional – ou seja, se cada criança e jovem tem, de fato, as oportunidades de que precisa para que possa aprender ao máximo na escola. Entretanto, a enorme dificuldade enfrentada, por exemplo, pelas escolas brasileiras para criarem oportunidades igualitárias de aprendizado em escolas inclusivas para crianças portadoras de deficiência – que representam apenas um dos segmentos que enfrenta a iniquidade no sistema educacional brasileiro –, denota o tamanho do desafio a ser enfrentado nessa seara. Assim sendo, esse cenário

calamitoso já deveria servir de incentivo suficiente para uma mobilização de toda a sociedade em prol do acesso e qualidade na educação, entre outros fatores. Entretanto, infelizmente não é essa ainda a realidade.

1.2.4. Investimento

Da mesma forma são cruciais, na avaliação da situação educacional de qualquer país, os investimentos em educação e os aspectos relativos à gestão deste gasto. Salvo melhor juízo, infelizmente não existem ainda indicadores adequados para medir a qualidade da gestão dos recursos na esfera da educação. Medidas de eficiência relativa do gasto são controversas, e é muito complicado assumir que quanto mais se investir, maiores serão as chances de se cumprir o direito à educação de qualidade para todos – ou, ainda, que são mais eficientes as localidades que gastam menos e apresentam melhores resultados nas avaliações quando comparadas às localidades socioeconomicamente similares. Como foi mostrado, a qualidade da educação deriva de diversos fatores, e a qualidade da gestão não pode ser reduzida a algumas poucas variáveis.

De todo modo, é interessante conhecer e comparar os gastos em educação entre diversos países. Como pode ser observado na Tabela 7, a média mundial do investimento público total em Educação Básica como porcentagem do Produto Nacional Bruto (PNB) ficava em torno de 4,9%, no ano de 2006. Na América do Norte e Europa Ocidental esse percentual chegava a 5,5%, e na América Latina, a 4%.

No caso dos países latinoamericanos aqui analisados, há aqueles que investem bem mais do que a média regional, como é o caso da Colômbia e do México: 4,9% e 5,6% respectivamente. Por outro lado, o Chile e o Uruguai investem menos do que a média regional: 3,6% e 3%.

Tabela 7- Investimento em Educação

País ou território	Investimento público total em educação, como % do PNB		Investimento público corrente no Ensino Fundamental I, como % do PNB		Investimento público corrente no Ensino Fundamental I, por aluno (PPP em 2005 US\$)		Investimento público corrente no Ensino Fundamental II e Ensino Médio, como % do PNB		Investimento público corrente no Ensino Fundamental II e Ensino Médio, por aluno (PPP em 2005 US\$)	
	1999	2006	1999	2006	1999	2006	1999	2006	1999	2006
América Latina e Caribe										
Argentina	4,6	4,0	1,6	1,5	1.637	1.703	1,5	1,8	2.044	2.789
Brasil	4,0	4,1	1,3	1,3	788	1.005	1,4	1,5	714	926
Chile	4,0	3,6	1,5	1,2	1.256	1.287	1,3	1,3	1.424	1.435
Colômbia	4,5	4,9	...	2,0	...	1.257	...	1,4	...	1.052
México	4,5	5,6	1,8	2,2	1.114	1.604	...	1,7	...	1.722
Uruguai	2,8	3,0	0,8	...	748	...	1,0	...	1.100	...
Mundo¹										
Mundo ¹	4,5	4,9	...	1,4	...	1.005	...	1,6	...	...
Países em transição	3,7	3,9	...	...	...	...	...	...	...	...
Países desenvolvidos	4,9	5,3	...	1,1	...	5.100	...	2,2	...	6.427
Países em desenvolvimento	4,5	4,4	...	1,7	...	...	...	1,4	...	...
Mundo Árabe	...	4,6	...	1,7	...	...	...	...	...	...
Europa Central e Oriental	4,4	5,3	...	0,8	...	2.182	...	1,6	...	6.427
Ásia Central	3,7	3,4	...	...	...	...	...	...	...	...
Ásia Oriental e Pacífico	4,7	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Ásia Oriental	3,6	3,6	...	...	...	...	...	...	...	...
Pacífico	6,5	...	...	...	...	...	...	...	...	...
América Latina e Caribe	4,9	4,1	...	1,7	...	...	...	1,4	...	...
Caribe	...	5,8	...	1,8	...	...	...	...	...	...
América Latina	4,5	4,0	...	1,6	...	614	...	1,3	...	594
América do Norte e Europa Ocid.	5,0	5,5	1,3	1,3	4.697	5.584	2,1	2,1	6.858	7.753
Sul e Oeste Asiático	2,9	3,3	...	1,2	...	...	...	...	...	...
África Sub-Saariana	3,0	4,4	...	1,9	...	101	...	1,0	...	376

Fonte: Education For All Global Monitoring Report 2009. Consultado em 03/11/2009. Tradução minha.

1. Todos os valores regionais são medianas

(z) Os dados são de 2005.

(y) Os dados são de 2004.

(x) Os dados são de 2003.

(*) Estimativa nacional.

(**) Estimativa da Unesco Institute for Statistics.

Os gastos por aluno também podem ser variável interessante a se analisar. Os países desenvolvidos gastam, em média, US\$5.100 por aluno dos anos iniciais do Ensino Fundamental e US\$6.427 por aluno dos anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio, investimentos muito superiores aos registrados nos países latinoamericanos. Vale, entretanto, notar que a Argentina é o país com maior investimento corrente por aluno, sendo seus gastos nos anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio três vezes maiores dos que os gastos brasileiros nas mesmas séries.

De forma geral, pode-se dizer que os países latinoamericanos analisados investem menos em Educação Básica do que suas contrapartes no mundo desenvolvido – e isso pode ser observado tanto no investimento total como proporção do PNB, quanto no gasto por aluno. Assim sendo, é preciso que os países avaliados não só invistam mais, como também invistam

melhor em educação, para que possam potencializar a garantia do direito de suas crianças e jovens a uma educação de qualidade.

Em suma, foi visto nessa última seção que a situação educacional das crianças e jovens difere muito entre grupos de países, entre países e também dentro dos países avaliados. Foi mostrado que, em termos gerais, os indicadores são insatisfatórios e denotam o não-cumprimento do direito à educação e ao aprendizado de qualidade nos países analisados, na Educação Básica. Pode-se constatar que há 2,8 milhões de jovens analfabetos na América Latina, dos quais mais de 850 mil se constitui de brasileiros. Os números do analfabetismo juvenil e adulto na região são ainda mais espantosos: 34 milhões. O acesso aos anos finais do Ensino Fundamental e ao Ensino Médio, assim como as taxas de repetência e abandono em todos os níveis também são desafios enormes que devem ser atacados pelos governos e as sociedades latinoamericanas, se se quiser levar a sério o princípio ratificado pelos países da região de garantir educação para todos.

Numa visão geral, apontou-se que o desafio mais agudo, entretanto, já não parece ser mais o da incorporação, ou melhor, da inclusão quantitativa dos grandes contingentes de crianças aos anos iniciais da escola fundamental - deslocou-se agora para a garantia do efetivo aprendizado dos alunos, em qualquer das séries da Educação Básica. Na Pré-Escola, tanto quanto nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio como um todo, porém, o desafio quantitativo se soma ao outro, a saber: o de assegurar educação de qualidade para todos. No que diz respeito a essa questão, como foi mostrado, a situação nos países da América Latina aqui sob exame, ainda está muito aquém do desejável.

Vale observar que, embora os indicadores permitam entrever realidade ainda bastante insatisfatória quanto ao foco considerado, alguns grupos em todos os países examinados encontram-se em situação socioeconômica e educacional ainda mais vulnerável do que a média analisada. São eles as crianças e jovens negros, pardos ou indígenas, os da área rural e aqueles cujos pais têm baixa escolaridade. Evidentemente que a situação será menos severa, caso não provenham de famílias de baixa renda; mas se forem oriundos de famílias despossuídas, sem sombra de dúvida constituem um grande grupo em situação de maior vulnerabilidade educacional, devendo merecer, portanto, atenção redobrada, quando da elaboração e endereçamento de políticas públicas compensatórias ou corretivas nos respectivos contextos.

O que o primeiro capítulo dessa dissertação mostra é que é possível afirmar que a instituição e o reconhecimento do direito à educação como um direito humano foi um dos

principais passos em direção a uma maior centralidade da questão educacional no cenário mundial. Entretanto, ainda que por muitas décadas o direito à educação tenha sido compreendido como o direito de acesso das crianças e jovens aos níveis obrigatórios de escolarização ele é, atualmente, cada vez mais compreendido como o direito de todos e de cada um a um aprendizado de qualidade.

Como foi apresentado nesse capítulo, instituições internacionais como a Unesco, e os instrumentos emanados de eventos como a Conferência Mundial sobre Educação para Todos e o Fórum Mundial de Educação, tiveram e ainda têm um papel central na explicitação, articulação e promoção da mudança de entendimento sobre o que deve integrar a compreensão do conceito de direito à educação, ao salientar que não só o acesso, mas também a qualidade do aprendizado deveria ser buscada. Também foram pioneiros ao defender que metas deveriam ser estabelecidas por países e entes subnacionais, e que essas deveriam ser acompanhadas periodicamente por meio de indicadores.

Finalmente, é também crescente o entendimento de que tanto atores governamentais quanto atores sociais devem estar envolvidos na busca por uma educação de qualidade: os primeiros, cumprindo o seu dever de ofertar uma boa educação pública para todos – e cuidando também de assegurar a boa gestão do investimento – e, os últimos, exercendo efetivamente o controle social, acompanhando e demandando o cumprimento do direito a um aprendizado de qualidade para todos, como convém em sociedades democráticas de fato.

A partir do que se apresentou no primeiro capítulo, será analisado, a seguir, em que medida esse entendimento se traduziu em mobilização organizada de diferentes setores da sociedade em prol da educação de qualidade para todos, nos países da América Latina que participaram do PISA 2006. Como se viu, o cenário educacional local – ainda marcado por resultados muito aquém dos desejáveis em seus indicadores de acesso, fluxo, alfabetização, desempenho e investimento – necessita urgentemente de ações por parte da sociedade como um todo, na medida em que o provimento da educação de qualidade para todos por parte dos entes governamentais, que têm o dever e a investidura para fazê-lo, não têm sido feito a contento.

CAPÍTULO 2 – ATORES SOCIAIS E O USO DE METAS E INDICADORES EDUCACIONAIS

O segundo capítulo dessa dissertação aprofundar-se-á no cenário apresentado no primeiro capítulo, mostrando em que medida a maior ênfase em âmbito mundial na garantia do direito à educação, bem como o crescente entendimento de que esse direito abrange não só o acesso, mas também o aprendizado vêm se traduzindo em organização e mobilização de setores sociais em países latinoamericanos como a Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai. Especificamente, será avaliado como determinados atores sociais – no caso, os movimentos sociais de abrangência nacional que atuam em prol da Educação Básica – têm lidado com o cumprimento do direito humano à educação e com o uso de metas e indicadores educacionais.

O capítulo se inicia com uma discussão teórica. Nessa seção serão apresentados os conceitos de movimentos sociais e de grupos de interesse, e como esses atores influenciam no estabelecimento da agenda de governo. Essa fundamentação teórica servirá como base para a análise subsequente, acerca dos movimentos sociais pró-educação nos países selecionados.

Numa visão geral, entre os países da região que participam do PISA 2006, foram identificados movimentos sociais pró-Educação Básica de abrangência nacional na Argentina (*Proyecto EducAR 2050*), no Brasil (movimento Todos Pela Educação), no Chile (*Fundación Educación 2020*), na Colômbia (*Fundación Empresários por la Educación*) e no México (*Mexicanos Primero*). No Uruguai não foi encontrado esse tipo de iniciativa¹¹. Como se verá ao longo desse capítulo, a diversidade presente nessas iniciativas é bastante rica em termos de origem e objetivos, abrangência geográfica, estratégias de atuação, desafios e perspectivas – o que resulta em diferenças importantes nas formas com que esses movimentos lidam concretamente com o cumprimento do direito humano à educação e com o uso de metas e indicadores educacionais.

2.1. Atores sociais e as agendas governamentais

A urgência de se garantir o efetivo direito à educação na América Latina pode ser vista como decorrência no quadro educacional precário que se desenha a partir da utilização dos indicadores de acesso, fluxo, alfabetização, aprendizado e investimento nos países focalizados,

¹¹ As informações a respeito das iniciativas pró-educação identificadas neste estudo eram as mais atualizadas possíveis até novembro de 2009.

conforme se mostrou no primeiro capítulo dessa dissertação. Devido à magnitude desse desafio, tem sido cada vez mais frequente que, em consonância com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e o Marco de Ação de Dakar, não só governos, mas também atores sociais se articulem e se envolvam nos esforços direcionados à garantia do direito à educação e de um aprendizado de qualidade para todos. Na América Latina essa tendência pode ser atualmente verificada, como mencionado, em iniciativas como o *Proyecto EducAR 2050* (Argentina), o movimento Todos Pela Educação (Brasil), a *Fundación Educación 2020* (Chile), a *Fundación Empresarios por la Educación* (Colômbia) e o projeto *Mexicanos Primero* (México).

Este envolvimento ativo de atores sociais com a causa da educação é relativamente recente. Na América Latina, tradicionalmente os grupos que detinham maior poder – como os latifundiários, a Igreja Católica, as famílias mais abastadas, os militares, exerciam também maior influência sobre as políticas públicas. Sloan (1984) identificou como um dos principais problemas herdados do passado colonial do continente um estilo de tomada de decisões que, em larga medida, não levava em consideração a vontade da maior parte da população. Os países latinoamericanos passaram por anos de regimes autoritários, em que as decisões eram normalmente prerrogativa de poucas pessoas, que não realizavam consultas públicas e que frequentemente desconsideravam a vontade popular, atuando em processos decisórios geralmente envoltos em segredo e em proveito dos próprios grupos dominantes.

Com a redemocratização e a modernização social no continente, que sucedeu, na maior parte dos países analisados, a regimes militares autoritários de maior ou menor duração, mudanças significativas foram introduzidas nos processos de tomada de decisão na arena pública política. Como salientam Rose Neubauer Silva e Ghisleine Silveira:

O contexto político e social no final da década de 70 e início dos anos 80, propiciou a discussão, em quase todos os países da América Latina, de propostas de descentralização que enfatizavam e demandavam maior autonomia e participação da população nos mais diferentes setores governamentais, incluindo aí o da educação. Esse movimento ocorrerá lado a lado com o início do processo de abertura política, mudança de governos militares para civis e a retomada do processo eleitoral. (SILVA e SILVEIRA, 2009, p. 81).

Sloan (1984) lembra ainda que, nesse contexto, novos grupos sociais não só passaram a se organizar e a participar socialmente de forma mais ativa, trazendo novas demandas para o sistema político, como também, por meio de sua participação e suporte, tornaram-se instrumento importante para o desenvolvimento e implementação exitosos de políticas públicas.

Um conceito relevante para que se possa compreender os novos atores sociais que atuam no cenário educacional latinoamericano é o de empreendedores sociais (*policy entrepreneurs*). Segundo Kingdon (1995), os *policy entrepreneurs* são pessoas que atuam nos mais diversos setores, e que se aproveitam de uma conjuntura politicamente receptiva para advogarem pela priorização, na agenda governamental, de seus temas de interesse. Suas motivações podem derivar da preocupação genuína com determinadas questões, da busca por benefícios próprios, da promoção de valores ou do simples prazer de fazer parte e de advogar por uma causa.

Visto que a atuação dos empreendedores políticos frequentemente envolve mobilização de esforços de diversos setores, ela é importante para a que determinado(s) tema(s) torne(m)-se prioritário(s) na agenda dos governos, quando da abertura de uma janela de oportunidade política. Em termos de estratégia de ação, Kingdon ressalta que tais empreendedores podem se valer (e frequentemente se valem) de indicadores relevantes para o tema em torno de que se agregam, no sentido de fundamentarem ou orientarem suas ações e esforços, mobilizando o envolvimento dos formuladores de políticas públicas e da sociedade em geral, ou incentivando a produção e difusão de *feedbacks* públicos sobre o desempenho dos governos.

A organização em prol de uma causa pode ser individual e coletiva, direta ou indireta. Uma das formas de organização coletiva relacionada a uma causa é a de movimento social. Segundo Snow e Soule (2009, p. 6, tradução minha):

movimentos sociais são coletividades que agem com certo grau de organização e continuidade, em certa medida de fora de canais institucionais ou organizacionais, em prol do desafio a sistemas de autoridade ou da resistência à mudança nesses sistemas¹², no âmbito da organização, sociedade, cultura ou sistema-mundo no qual se encontram.

Assim sendo, segundo esses autores, 5 elementos centrais caracterizam os movimentos sociais: a atuação coletiva, o grau de organização, o grau de continuidade, a sua atuação à margem dos arranjos institucionais ou organizacionais e o desafio a ou defesa de sistemas de autoridade. Vale ressaltar que a atuação dos movimentos sociais pode acontecer de forma direta ou indireta: ao passo que a primeira envolve ações objetivas e deixa claro tanto quais são as demandas como quem são os demandantes, a segunda pode se mostrar mais ambígua em termos de ações, demandas e demandantes.

Embora sejam similares em muitos casos, os movimentos sociais não devem ser confundidos com grupos de interesse. Como lembram Snow e Soule (2009, p. 16), a maior

¹² Snow e Soule (2009) definem

diferença entre esses grupos está na maneira como eles se relacionam com o ambiente político ou com as autoridades relevantes: enquanto os grupos de interesse encontram-se contextualizados no sistema político, sendo vistos como atores legítimos, os movimentos sociais encontram-se à margem desse sistema. As estratégias de atuação também diferem: ao passo que os grupos de interesse costumam se valer de meios institucionais – como lobbies políticos – para dar voz aos seus interesses, os movimentos sociais têm por costume se utilizar de táticas extra-institucionais, tais como manifestações em locais públicos.

Em grande parte dos casos, movimentos sociais e grupos de interesse têm por objetivo influenciar a agenda governamental. Por isso, podem trabalhar juntos em prol de demandas comuns e interesses compartilhados.

Convém esclarecer que Kingdon (1995) entende por agenda o conjunto de temas ou problemas que, em dado momento, capturam a atenção tanto das autoridades governamentais quanto das pessoas externas ao governo – porém estreitamente ligadas às autoridades. Ele identifica, ainda, três dinâmicas que ajudam a explicar como as agendas governamentais são estabelecidas:

- o reconhecimento de que há problemas que precisam ser solucionados;
- os desdobramentos acontecidos na arena política que abrem janelas de oportunidades para a abordagem de alguns temas e;
- o papel desempenhado e as escolhas feitas por atores relevantes (ou atores visíveis, como denomina o autor), tais como o presidente e o primeiro escalão do governo.

No entendimento de Kingdon, a combinação dessas três dinâmicas potencializa a chance de um tópico tornar-se prioritário e entrar para a agenda governamental. Ademais, para esse autor, a formulação de políticas públicas abrange diferentes processos, dentre os quais destacam-se o estabelecimento de uma agenda; um levantamento das alternativas a partir das quais deve-se fazer uma escolha; uma escolha final dentre as alternativas disponíveis, seja por meio de voto na esfera do Legislativo ou de decisão presidencial e, por fim, a implementação da decisão tomada. No entanto, esses processos são independentes e o sucesso de um não necessariamente garante o sucesso dos demais.

Aos novos grupos sociais que passaram a participar de forma mais ativa na arena política na América Latina, e que serão analisados a seguir, aplica-se bem, como se demonstrará, o conceito de movimento social. Todos eles constituem formas organizadas de ação coletiva, que

pretendem atuar com continuidade, que nem sempre seguem os canais institucionais em sua atuação, e que desafiam o *status quo* na Educação Básica em seus países de origem.

2.2. Os movimentos sociais pró-educação na América Latina

2.2.1. Argentina: *Proyecto EducAR 2050*

a. Origem e objetivo

As origens do *Proyecto EducAR 2050* remontam à criação do Centro Comunitário Jesús María, em Tres Isletas, na província do Chaco, no norte da Argentina. Composto por um Jardim de Infância, refeitório e posto sanitário, este Centro foi criado em 2001 pela monja Madre María Alcira García Reynoso, com o objetivo de lutar contra a indigência e a ignorância na região.

Algumas pessoas que acompanhavam o trabalho do Centro Comunitário conheceram, durante uma visita, a realidade social da área rural onde se inicia o chamado *Impenetrable Chaqueño*, a 40 quilômetros de Tres Isletas, bem como os enormes problemas enfrentados pelos docentes locais. Essa experiência, juntamente com a crença de que a educação é o melhor caminho para conduzir a uma forma de organização da sociedade mais justa e igualitária, motivaram a criação do *Proyecto EducAR 2050*.

O *Proyecto* surgiu com a missão de contribuir para a melhoria da qualidade da educação na Argentina, atuando tanto na prática, em algumas escolas na província do Chaco, quanto na teoria, com a articulação de esforços, a promoção de debates, a difusão de informações e a promoção do acesso a ferramentas tecnológicas. A sua visão é a de que, até 2050, como resultado de ações conjuntas e de um compromisso de longo prazo, a Argentina esteja entre os cinco países melhor posicionados nas avaliações da qualidade educacional reconhecidas internacionalmente. Para tanto, pretende ajudar a aprimorar o capital físico, humano e social das escolas. Entretanto, o detalhamento da estratégia para alcançar tais objetivos em todo o país não parece estar ainda claramente estabelecido.

b. Abrangência geográfica

Embora o campo da experiência prática do projeto argentino se restrinja somente à província do Chaco, o *EducAR 2050* busca impactar positivamente na educação do país como um

todo. O *Proyecto* atua diretamente em escolas da área rural ao ajudar na melhoria da infraestrutura e das condições de oferta educacional, bem como na articulação de parcerias com outras instituições que atuam localmente¹³. Além disso, um projeto intitulado “Empezar” foi iniciado em agosto de 2009, com o objetivo de atender a 24 crianças locais em jardins de infância.

Por meio do “Programa Continuar”, o *Proyecto EducAR 2050* concede bolsas de estudos e auxílio para a adaptação de jovens da área rural que se comprometem a continuar seus estudos na escola mais próxima – a escola técnica de Tres Isletas. Mediante o programa, o *Proyecto* consegue com que os alunos se mudem para o albergue da Escola Técnica, passando a contar com o apoio de uma profissional de sua região, que os ajuda na adaptação à vida na cidade. Em 2009, o *Proyecto EducAR 2050* concedeu 16 bolsas (9 a mais do que em 2008).

c. Estratégia de atuação

Além da sua atuação prática na província do Chaco, o *Proyecto EducAR 2050* também busca desenvolver aspectos teóricos, no intuito de contribuir com os governos nacional, provinciais e municipais, as escolas, as organizações sociais e a sociedade na melhoria da educação argentina até 2050. Segundo o *Proyecto*, esta sua faceta teórica se cumpre por meio da:

- Organização de debates sobre a qualidade da educação argentina – como a Jornada “Melhorar a educação argentina: desafio do bicentenário”, realizada em setembro de 2009¹⁴. A proposta é que se realizem fóruns anuais para debater a qualidade educacional argentina.
- Promoção do acesso das escolas do país às novas ferramentas tecnológicas, articulando esforços com empresas de tecnologia e comunicação, organizações sociais e outras instituições.
- Articulação de esforços entre fundações, associações e ONGs que atuam na área da educação no país. Para isso, o *Proyecto EducAR 2050* pretende mapear as iniciativas

¹³ No caso da melhoria da infraestrutura local e das condições de oferta educacional, o *Proyecto EducAR 2050* menciona que ajudou a trazer água, eletricidade e serviços de saúde para a comunidade e os alunos, além de materiais didáticos, bibliotecas, computadores, impressoras, quadros-negros, e meios de transporte para professores, alunos e alimentos, entre outros.

¹⁴ Segundo o relato que consta no Portal da Associação EducAR 2050 na internet, essa jornada contou com a participação e a exposição de renomados especialistas em educação e de diversas áreas do conhecimento. Entretanto, não ficou explícito se surgiram encaminhamentos claros para a ação da Associação e seu impacto em políticas públicas existentes e futuras e nos indicadores educacionais.

dessas instituições, seus objetivos e locais de atuação, com vistas à articulação de ações e construção de parcerias.

Embora essas estratégias de atuação nacional pareçam bem delineadas nessas grandes áreas, não fica muito claro como e quando elas acontecerão.

d. Oportunidades e desafios

A abordagem do *Proyecto EducAR 2050* estabelece e ressalta constantemente a relação entre educação e a superação da pobreza. Embora a conexão entre uma educação que não seja suficiente e de qualidade e a pobreza seja inegável, e esteja sendo crescentemente mencionada, essa interligação entre esses fatores não acontece de forma tão contundente nos outros projetos avaliados na América Latina, como acontece na iniciativa argentina.

Também é um fator diferenciador da experiência argentina que o *Proyecto EducAR 2050* contenha, em sua estratégia de atuação, o desenvolvimento de ações diretamente “na ponta”, operando sobre a realidade educacional e social a transformar – e nesta medida, ultrapassando o monitoramento e a análise dos indicadores e pesquisas educacionais, de certa forma apartados da realidade concreta, característicos de movimentos existentes em outros países da região. Neste sentido é notável, sobretudo, o foco e a estruturação de ações do *Proyecto* argentino no que diz respeito ao acesso ao sistema educacional, uma vez que uma de suas iniciativas mais importantes é promover a continuidade dos estudos de jovens da zona rural sem muitas perspectivas, concedendo-lhes bolsas de estudos e viabilizando seu ingresso e adaptação na vida urbana.

Entretanto, alguns desafios à forma de atuação do *Proyecto EducAR 2050* podem também ser identificados. O primeiro é que não fica explícito como a experiência prática, na província do Chaco, se replicará ou contribuirá para a atuação do *Proyecto* no resto do país: haverá um diagnóstico que permita que a Associação ajude a melhorar a estrutura das escolas argentinas como um todo? Haverá a concessão de bolsas para alunos seguirem estudando em outras regiões do país também?

Em segundo lugar, menciona-se a existência de apenas uma Escola Técnica que recebe os alunos bolsistas do Chaco. Não fica claro, entretanto, se há esforço no sentido de se conhecer, se assegurar ou de se aprimorar a qualidade da educação ofertada ali. Será que está sendo ofertada ali uma educação de qualidade acessível para todos, ou simplesmente a pura e simples matrícula no Ensino Médio?

Também é bastante desafiador que o horizonte para a realização do objetivo do *EducAR - 2050* - seja tão amplo. Na documentação disponível sobre o *Proyecto* não há um diagnóstico da situação do aprendizado dos alunos segundo os resultados das avaliações pelas quais será medido o resultado almejado – a saber, que a Argentina esteja entre os cinco países de melhor educação no mundo. Não se esclarece nem mesmo se há - e caso haja, quais são essas avaliações, bem como não se explicita qualquer projeção acerca de onde se poderá chegar até 2050. Nesse quesito, também não foram estabelecidas metas intermediárias para o acompanhamento periódico da melhoria da qualidade do aprendizado, nem apontados os caminhos que deverão ser seguidos para se chegar até lá. Sem estratégias de ação e objetivos claros a serem cumpridos no curto e no médio prazo, as pessoas envolvidas podem ter dificuldades para visualizar a concretização da meta de que a Argentina esteja entre os países mais qualificados em educação no prazo estabelecido.

Além desse desafio implicado no estabelecimento de objetivos de curto e médio prazos, bem como dos caminhos possíveis para cumpri-los, as prioridades para ação do movimento poderiam também ser melhor focalizadas. Os grandes tópicos “teóricos” explicitados pelo *EducAR 2050* – a promoção de debates, a articulação de esforços e a promoção do acesso a ferramentas tecnológicas – a rigor não constituem questões cruciais para a melhoria do aprendizado em sala de aula. Embora a documentação cite uma ação relacionada à Educação Infantil, a preocupação com esse nível de ensino não se reflete explicitamente na estratégia de atuação do *Proyecto*. Professores, diretores, pais e aprendizado dos alunos foram também pouco mencionados, tanto quanto não se explicita um plano de ação que venha a gerar uma maior conscientização e mobilização nacional em prol da educação.

2.2.2. Brasil: movimento Todos Pela Educação

a. Origem e objetivo

Em 2005, em um contexto de grande indignação nacional com o chamado escândalo do “Mensalão” – relativo a denúncias de corrupção patrocinada pelo governo central, que estaria financiando periodicamente parlamentares do Congresso Nacional para obter votações favoráveis aos seus interesses- empresários, gestores públicos e integrantes do Instituto Faça Parte¹⁵, em conversas sobre os caminhos que poderiam levar o Brasil a se tornar de fato um país mais justo, igualitário, desenvolvido e independente, identificaram no efetivo cumprimento do direito de cada criança e jovem a uma educação de qualidade o principal fator capaz de conduzir àquele cenário desejado. Ali germinava a semente para o que viria a ser o movimento Todos Pela Educação (TPE), lançado oficialmente dia 6 de setembro de 2006¹⁶.

O Todos Pela Educação é uma organização não-governamental e apartidária, que reúne representantes dos setores público e privado, lideranças sociais e educadores, com o objetivo de ajudar o Brasil a garantir o direito de suas crianças e jovens a uma Educação Básica de qualidade até 2022 – ano do bicentenário da independência do país. Ao ser idealizado e estruturado, contou com a participação e a contribuição dos mais diversos setores da sociedade, o que envolveu um esforço de alinhamento de expectativas e de interesses entre públicos diversos¹⁷. O financiamento do movimento é privado.

Para cumprir seu objetivo, o TPE propôs e acompanha periodicamente a evolução de 5 Metas, que traduzem o ideal de educação de qualidade para todos. São elas:

- Meta 1- Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola: o indicador acompanhado anualmente por essa meta é a taxa de atendimento dessa faixa etária, calculada a partir

¹⁵ Organização Não Governamental que, segundo sua autodefinição, “fundada em 2001 com a missão de promover a cultura do voluntariado estimulando a participação da juventude como parte ativa da construção de uma nação socialmente mais justa. Atua na promoção do Voluntariado Educativo, reconhecendo e divulgando experiências escolares exemplares. Para tal, produz conteúdos que visam à melhoria da qualidade, à autonomia e à relevância socioeducativa dos projetos realizados pelas escolas, e trabalha pelo fortalecimento da cultura do voluntariado para a comunidade escolar, e a sociedade em geral.”

¹⁶ Para garantir a imparcialidade da análise, deixo claro que trabalhei no movimento Todos Pela Educação entre agosto de 2006 e outubro de 2009.

¹⁷ Estão entre os membros-fundadores do TPE estão o atual Ministro da Educação, prof. Fernando Haddad; o então secretário estadual de educação de Pernambuco, presidente do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação – o Consed – ,professor universitário, e atual presidente Executivo do TPE, prof. Mozart Neves Ramos; a então presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – a Undime, e hoje Secretária da Educação Básica do MEC, profa. Maria do Pilar Lacerda; o presidente do Conselho de Administração do Grupo Gerdau, Jorge Gerdau Johannpeter; Viviane Senna, presidente do Instituto Ayrton Senna; Vincent Defourny, representante da Unesco no Brasil; Maria de Salete Silva, Oficial de Educação do Unicef. O grupo composto por cerca de 100 membros-fundadores reúne-se anualmente e responsabiliza-se pela identificação das ações prioritárias do movimento Todos Pela Educação.

da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE) para o Brasil, as regiões e os estados. Meta técnica: “até 2022, 98% ou mais das crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar matriculados e frequentando a escola”.

- Meta 2- Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos de idade: como ainda não existe uma avaliação padronizada nacional que vise a verificar diretamente a alfabetização das crianças de 8 anos, o Todos Pela Educação advoga por sua criação. Meta técnica: “até 2010, 80% ou mais, e até 2022, 100% das crianças deverão apresentar as habilidades básicas de leitura e escrita até o final da 2ª série (ou 3º ano) do Ensino Fundamental”.
- Meta 3- Todo aluno com o aprendizado adequado à sua série: a meta é acompanhada bianualmente pelo percentual de alunos da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental, e da 3ª série do Ensino Médio, que apresentaram desempenhos condizentes com os esperados para essas séries. Como o Ministério da Educação não estabeleceu padrões educacionais mínimos para cada ano escolar, tais padrões foram propostos pela Comissão Técnica¹⁸ do movimento Todos Pela Educação, a partir da escala do Saeb/ Prova Brasil¹⁹, o que permite calcular o percentual de alunos que atingiram esse patamar²⁰, nas referidas avaliações, em Língua Portuguesa e Matemática. Vale ainda ressaltar que essa meta é calculada para a base territorial – como, por exemplo, para a totalidade das escolas públicas de Minas Gerais- e não pelas redes de ensino – como a rede estadual mineira - para o Brasil, regiões, estados e municípios. Meta técnica: “até 2022, 70% ou mais dos alunos terão aprendido o que é essencial para a sua série”.
- Meta 4- Todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos: o indicador acompanhado anualmente é a taxa de conclusão do Ensino Fundamental por jovens de 16 anos, e a taxa de conclusão do Ensino Médio por jovens de 19 anos, calculadas a

¹⁸ Fazem parte da Comissão Técnica do Todos Pela Educação alguns dos mais renomados especialistas em educação e em medidas educacionais do país, como Célio da Cunha, Cláudia Costin, Cláudio de Moura Castro, Creso Franco, Gustavo Ioschpe, José Francisco Soares, Marcelo Neri, Maria Auxiliadora Seabra Rezende, Maria Helena Guimarães de Castro, Mariza Abreu, Nilma Fontanive, Raquel Teixeira, Reynaldo Fernandes, Ricardo Chaves Martins, Ricardo Paes de Barros, Ruben Klein e Viviane Senna.

¹⁹ O Saeb foi a primeira avaliação de larga escala da Educação Básica a ser criada no Brasil e, em 1990, aconteceu a sua primeira aplicação experimental. O Saeb é aplicado bianualmente, e apresenta resultados de amostras de alunos da 4ª e da 8ª séries do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio em Língua Portuguesa e Matemática, das redes pública e privada, das áreas rural e urbana.

²⁰ A partir da proposta do TPE, os alunos brasileiros alcançariam, até 2022, uma qualidade educacional compatível com a que têm hoje os países da OCDE.

partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE) para o Brasil, as regiões e os estados. Meta técnica: “até 2022, 95% ou mais dos jovens brasileiros de 16 anos deverão ter completado o Ensino Fundamental e 90% ou mais dos jovens brasileiros de 19 anos deverão ter completado o Ensino Médio”.

- Meta 5- Investimento em educação ampliado e bem gerido: é acompanhada anualmente pelo indicador do percentual do investimento direto em Educação Básica com relação ao PIB, calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e o Ministério da Educação. Não existe ainda um indicador adequado para mensurar a boa gestão do investimento em educação. Meta técnica: “até 2010, mantendo até 2022, o investimento público em Educação Básica deverá ser de 5% ou mais do PIB”.

Embora essas 5 Metas sejam de fácil compreensão pelo senso comum, o seu cumprimento efetivo envolve complexidades e dificuldades variadas. Como demonstrou o relatório “De Olho nas Metas 2009”, que descreve o cumprimento das metas intermediárias do movimento entre 2007 e 2008, as melhoras obtidas são muito lentas. Já se pode estimar que, caso esse mesmo ritmo das mudanças se mantenha no futuro, o país não conseguirá atingir as metas da qualidade educacional proposta pelo Todos Pela Educação até o ano de 2022.

b. Abrangência geográfica

O Todos Pela Educação busca contribuir para a melhoria da Educação Básica do Brasil como um todo e, por isso, desagregou suas metas o máximo. Desde o início, o movimento preocupou-se em fazer com que as três esferas de governo conhecessem as metas propostas. Por isso envolveu o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) na conformação do movimento, mantendo-os constantemente informados a respeito do estado de cumprimento das metas propostas para a educação no país. Até novembro de 2009, 8 estados já haviam aderido formalmente ao movimento, firmando o compromisso de buscar alcançar as metas de educação de qualidade para todos. São eles: Alagoas, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Em 2009, foi idealizado pelo TPE um projeto piloto de aproximação com municípios, realizado em conjunto com o Ministério da Educação, a consultoria Symnetics e parceiros da

iniciativa pública e privada de atuação local. Intitulado “Arranjos Locais de Desenvolvimento Educacional”, o projeto buscou criar redes de gestão pública educacional, e reuniu um total de 81 municípios no Recôncavo Baiano, no Agreste Meridional de Pernambuco, na região de Votuporanga (SP) e no estado do Maranhão.

c. Estratégia de atuação

Ao mesmo tempo em que o TPE reconhece que a responsabilidade de oferecer uma boa educação pública cabe primordialmente ao governo, nos três níveis federativos, considera que a demanda por uma educação de qualidade deve partir da sociedade, que deveria se mobilizar e se sentir co-responsável pela garantia de efetivação desse direito. Essa promoção da participação social na discussão, formulação e acompanhamento das políticas, encampada pelo TPE, vai ao encontro da tendência internacional, impulsionada pelos movimentos articulados em torno dos grandes eventos realizados, por exemplo, pelas organizações ligadas à ONU, que propõem e incentivam o aumento da participação social na educação, conforme mostrado no primeiro capítulo. Assim, a estratégia utilizada pelo Todos Pela Educação para ajudar o Brasil a cumprir as 5 Metas, procura qualificar tanto a oferta quanto a demanda por uma educação de qualidade.

As ações do movimento apóiam-se sobre três eixos principais: a elaboração de conteúdos relevantes sobre a Educação Básica, a comunicação e disseminação qualificada desses conteúdos e da causa do movimento, e, finalmente, a articulação de parcerias inter e intrasetoriais. Dessa forma, com base nos conteúdos gerados com as pesquisas que patrocina e com o monitoramento constante das Metas, o movimento busca fazer com que a educação figure no topo da agenda governamental, constrói parcerias para potencializar as ações nos domínios de interesse, além de mobilizar a sociedade brasileira, munindo-a, por meio dos veículos de comunicação de massa, com informações relevantes sobre o que significa uma educação de qualidade e o que pode e deve ser feito especificamente pelos diferentes segmentos da sociedade para alcançá-la.

d. Oportunidades e desafios

Em seus três anos de existência, o movimento já alcançou vitórias relevantes mas também enfrenta muitos desafios. No que tange às vitórias, é importante destacar algumas de suas ações com grande potencial para influenciar políticas públicas educacionais: i) o estabelecimento e o acompanhamento de metas voltadas para o direito de cada criança e jovem de estar na escola e de

aprender; ii) a efetiva influência do TPE e das 5 Metas sobre a formulação de políticas públicas e a oferta dos serviços públicos de educação e; iii) a articulação de um arcabouço legal que buscará solidificar a distribuição clara de responsabilidades e o estabelecimento de um sistema de incentivos e sanções baseados em resultados claros e pactuados. Explicitando melhor:

i) Metas voltadas para o direito de aprender:

Em que medida se pode dizer que o estabelecimento e o monitoramento periódico e transparente das 5 Metas do TPE tem sido significativo para influenciar políticas públicas? Alinham-se a seguir argumentos que permitem fundamentar esta asserção:

- Ao desmembrar os desafios educacionais em 5 áreas (acesso, alfabetização, qualidade, conclusão e investimento/gestão), o Todos Pela Educação permite que se faça um diagnóstico detalhado de como está a educação em cada uma dessas dimensões cruciais, permitindo identificar gargalos de modo a subsidiar a formulação de estratégias e o desenvolvimento de ações de *advocacy*;
- As 5 Metas trazem uma mudança de foco para os debates usuais sobre a educação, pois defendem a garantia do direito de cada criança e jovem a uma boa educação, e não apenas a implementação de processos – como a melhoria da infraestrutura. Os processos defendidos pelo movimento têm por fim explícito a qualidade do sistema, tendo o aluno como foco;
- As Metas centrais do movimento desdobram-se em metas intermediárias, que podem ser acompanhadas periodicamente, mas que devem ser integralmente cumpridas até 2022. Assim, a evolução no cumprimento das Metas atravessa diversos mandatos políticos e pressupõe que sejam buscadas por meio de planos de Estado, e não apenas por planos deste ou daquele governo. Pressupõem, ainda, que se fortaleça o regime de colaboração entre os entes federativos, por referirem-se às bases territoriais;
- As 5 Metas foram propostas e são acompanhadas por um amplo movimento da sociedade civil, cuja Comissão Técnica é composta por um conjunto de especialistas de reconhecida reputação na área de estatísticas educacionais;
- Ao envolver membros e parceiros dos mais diversos setores, o movimento conta com um grande alcance e poder de influência para divulgar e advogar pelo cumprimento dessas Metas, de forma suprapartidária e não-ideológica, contribuindo para a criação de uma cultura de gestão voltada para resultados;

- O MEC, o Consed e a Undime – respectivamente, o órgão de gestão governamental da área educacional e as duas maiores entidades representativas dos gestores setoriais da educação pública - estão envolvidos com o Todos Pela Educação desde o início, e continuam sendo constantemente informados sobre o acompanhamento das metas;
- Visto que o MEC não estabeleceu padrões educacionais mínimos para cada ano escolar, isso foi feito pela Comissão Técnica do TPE. Assim, o movimento estabeleceu expectativas claras de aprendizado, que são mais facilmente compreensíveis para a sociedade do que os desempenhos médios dos alunos nas avaliações - resultados divulgados pelo MEC.

As 5 Metas são passíveis de questionamento e aperfeiçoamento. O fato de que as metas de alfabetização infantil, e a qualidade da gestão educacional não possam ser mensuradas são, sem dúvidas, problemas a serem sanados pelo movimento. A própria legitimidade das metas junto aos entes federativos é um problema – uma vez que as metas não foram negociadas e pactuadas com os gestores, mas já apresentadas prontas. Entretanto, pode-se afirmar que, devido aos fatores elencados acima, o seu estabelecimento e acompanhamento esteja servindo como um dos pilares para uma mudança importante na forma de se lidar com a educação, as metas e indicadores educacionais no Brasil. Como se verá a seguir, o movimento e suas metas têm influenciado efetivamente na elaboração de políticas públicas mais bem direcionadas e na expansão da oferta dos serviços de educação em todas as esferas de governo. Além disso eles têm, de forma geral, funcionado como catalisadores para o uso crescente de metas e indicadores educacionais focados no acesso, no fluxo e na qualidade do aprendizado na Educação Básica brasileira.

ii) A influência sobre as políticas públicas do TPE e das 5 Metas

Na área da educação, nota-se uma tendência crescente de se valorizar não só o diagnóstico educacional mas, principalmente, o estabelecimento de metas e seu acompanhamento por meio dos devidos indicadores. Isto não ocorre por acaso ou por puro desígnio deste ou daquele ator relevante na área, em certa época. Tal tendência pode ser explicada por vários fatores, entre os quais ressalta a própria evolução da apreensão social acerca do que é possível aspirar, na esfera dos benefícios sociais - como é o caso da educação—, ou ainda o grau de comprometimento maior ou menor dos gestores públicos com os compromissos políticos assumidos com os segmentos sociais que lhes dão suporte. Como se comentou brevemente no capítulo anterior, poder-se-ia

traçar um paralelo entre a história do uso e da evolução das ferramentas de medida e a história, por exemplo, dos aspectos que, em cada momento do tempo, são destacados e se tornam relevantes nesta ou naquela esfera da vida social.

Assim também é na área educacional: se numa certa conjuntura o que importa é estabelecer as ferramentas de contagem fidedigna e os indicadores que permitam boas análises quantitativas e bons diagnósticos globais, os Censos educacionais ganham primazia e se tornam foco de preocupações oficiais ou acadêmicas, para que sejam utilizáveis e confiáveis. Da mesma forma, a tendência do estabelecimento de metas e indicadores tão detalhados quanto possível, vai ao encontro da evolução das necessidades, sobretudo dos gestores públicos nas diversas instâncias de sua operação, de diagnosticarem a situação de seus campos de trabalho, os gargalos a serem enfrentados e de traçar objetivos acerca de onde se pretende chegar.

Portanto, na esfera federal, a iniciativa do TPE de propor e de se comprometer a acompanhar o cumprimento de metas educacionais inspirou o Ministério da Educação (MEC) a criar, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem como foco o provimento de Educação Básica de qualidade no Brasil.

De fato, é possível mostrar com clareza em que medida o Plano de Desenvolvimento da Educação do MEC foi influenciado pelo movimento Todos Pela Educação e suas 5 Metas. Uma evidência disso é que o principal decreto no âmbito do PDE, que estabelece diretrizes voltadas para a melhoria do aprendizado dos alunos, foi intitulado “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Dentre as diretrizes do referido Plano de Metas estão:

Estabelecer como foco a aprendizagem; alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade; acompanhar cada aluno da rede individualmente; combater a repetência, por estudos de recuperação ou progressão parcial; combater a evasão; ampliar a jornada; fortalecer a inclusão educacional das pessoas com deficiência; promover a educação infantil; instituir programa de formação e implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação; valorizar o mérito do trabalhador da educação; fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola; promover a gestão participativa na rede de ensino; fomentar e apoiar os conselhos escolares (...).” (BRASIL, Ministério da Educação, 2007, p. 24)

Em 2008, todos os estados e municípios brasileiros manifestaram formalmente sua adesão a esse Plano de Metas governamental. Isso significa que os gestores não só reconheceram suas diretrizes, mas também se comprometeram com a materialização das mesmas no plano local.

Uma das principais ações do MEC no âmbito do PDE foi a criação do Ideb, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. À diferença das Metas do Todos Pela Educação, que são detalhadas e permitem com que os gargalos no sistema educacional sejam identificados, o Ideb é

um indicador sintético que combina o rendimento dos alunos no Saeb/Prova Brasil com as taxas de aprovação, mostrando onde está e para onde deve caminhar a educação nos dois ciclos do Ensino Fundamental e também no Ensino Médio. As metas do Ideb, que deverão ser integralmente cumpridas até 2022 – mesmo ano do cumprimento final das 5 Metas do Todos Pela Educação –, foram calculadas para o Brasil, todos os estados, municípios e escolas públicas, e o cumprimento de suas metas parciais também poderá ser acompanhado a cada dois anos.

O movimento Todos Pela Educação também vem advogando junto ao Ministério da Educação, para que seja criada uma avaliação que permita medir a alfabetização das crianças de 8 anos, de modo a gerar indicadores para a Meta 2. Assim, em 2008 foi criada a Provinha Brasil pelo Ministério da Educação. A importância de seu caráter pedagógico é inegável, pois esta avaliação permite que os professores da 2ª série/3º ano do Ensino Fundamental avaliem a alfabetização de seus alunos e possam sanar os eventuais problemas encontrados ao longo do ano. Entretanto, como a sua aplicação e a divulgação dos resultados não são obrigatórias, e a avaliação não é padronizada – o que não permite a comparabilidade de seus resultados ao longo do tempo –, a Provinha Brasil não é considerada adequada para o acompanhamento da Meta 2 do TPE, e o movimento continua lutando pela urgente criação de tal instrumento.

Nas esferas subnacionais, o Todos Pela Educação também tem influenciado a elaboração de políticas públicas e a oferta dos serviços públicos de educação. Como se disse, até novembro de 2009, 8 estados e 81 municípios brasileiros haviam aderido ao movimento, alinhando-se e comprometendo-se a melhorar seus desempenhos em consonância com as 5 Metas.

Os principais exemplos da influência do Todos Pela Educação sobre a formulação de políticas públicas e a oferta dos serviços públicos de educação nos entes subnacionais aconteceram nos estados do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e de São Paulo. No Rio Grande do Sul e em Minas Gerais, por exemplo, a Meta 2 (alfabetização) foi escolhida como o grande foco das políticas estaduais para a educação, e esses estados refinaram projetos e avaliações locais da alfabetização das crianças de 8 anos.

Já nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, as notas de corte em avaliações padronizadas, consideradas pelo Todos Pela Educação como as mínimas adequadas, foram adotadas como os padrões educacionais mínimos. A partir de então, a atual Secretária de Estado de Educação do Rio de Janeiro, Tereza Porto, adotou para a rede estadual do Rio de Janeiro as exatas metas propostas para esse estado pelo TPE, e criou o Saerj – Sistema de Avaliação da

Educação Básica do Estado do Rio de Janeiro, forma de avaliação que segue os mesmos padrões do Saeb/Prova Brasil – o que possibilita a comparabilidade de resultados. O acompanhamento dos resultados do Saerj permitirá com que o estado monitore, com maior frequência, o cumprimento das metas de qualidade propostas.

Já em São Paulo, Maria Helena Guimarães de Castro, que atuou como Secretária de Estado de Educação entre 2007 e 2009, vinculou o pagamento de bônus por desempenho para professores e servidores ao cumprimento de metas do Idesp – o Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo. O nível ‘adequado’ desse indicador corresponde às notas de corte propostas pelo Todos Pela Educação.

Seria, entretanto, importante, que se gerasse uma maior articulação entre o movimento e os entes federativos pois, em princípio, os outros 21 estados e 5.583 municípios não estão oficialmente comprometidos politicamente a buscar alcançar as metas propostas pelo movimento. Mesmo para os casos em que houve adesão, essa não envolveu, até o momento, a definição das próximas estratégias de ação conjunta do movimento com os estados e municípios. É importante que isso aconteça com brevidade, para que a adesão manifestada não se limite a ser simplesmente uma assinatura em documento que descansa na gaveta.

Em todo caso, mesmo que um *follow-up* adequado para as adesões ainda não tenha sido colocado em prática, já é positivo que a adesão ao movimento possibilite que os gestores locais sejam informados sobre como está e até onde pode chegar a educação em suas localidades. A adesão é positiva também no sentido de induzir maior comprometimento com a causa da educação e uma mobilização local – uma vez que envolve o engajamento do governador ou prefeito e conta sempre com a cobertura da mídia. Por outro lado, também é preciso que o movimento leve a sério o fato de que sua estrutura administrativa²¹ não tem condições plenas de responder à miríade de demandas proveniente de todos os estados e municípios do país, e tampouco para efetivar as adesões formais em todos eles; afinal, é preciso não se esquecer de que, em boa medida, tais demandas foram induzidas voluntária e diretamente pelo próprio movimento. Seria frustrante não conseguir, por falta de cálculo operacional, dar cobertura às reivindicações e progressos que o próprio movimento teve por objetivo ajudar a criar e a impulsionar.

²¹ Em janeiro de 2010, a equipe executiva do Todos Pela Educação contava com onze pessoas.

Em suma nota-se, portanto, que o Todos Pela Educação e suas metas têm influenciado de fato a elaboração de políticas públicas e a oferta dos serviços públicos de educação tanto na esfera federal, como nas esferas subnacionais, cumprindo assim essa missão. O movimento pode, entretanto, potencializar suas ações, ao buscar desenvolver estratégias para se articular melhor com todos os estados e municípios, trazendo maior legitimidade para as Metas; ao estabelecer os passos seguintes às adesões dos estados; ao buscar oferecer algum tipo de incentivo para o cumprimento das metas parciais por parte dos entes federativos e; ao oferecer diretrizes claras do que pode ser feito por diversos públicos na busca pela melhoria da qualidade da educação.

iii) Arcabouço legal

O TPE está articulando, em parceria com a Unesco e a Câmara dos Deputados, a elaboração de uma Lei de Responsabilidade Educacional. Essa lei, inspirada na Lei de Responsabilidade Fiscal existente no Brasil, buscará estabelecer parâmetros de ação para todas as esferas de governo na área da educação, tais como o estabelecimento de metas e a limitação de gastos – envolvendo sanções em caso de seu descumprimento.

Esse tipo de ação é relevante pois organiza o arcabouço legal referente à educação. Além disso, por meio dela pode ser gerada a base legal para que se melhore o regime de colaboração entre as esferas de governo e se traga uma maior transparência, uma distribuição clara de responsabilidades e a responsabilização por resultados, com vistas à melhoria dos resultados da gestão pública.

iv) Outros desafios

Outras questões estruturais também se mostram bastante desafiadoras para a atuação do movimento Todos Pela Educação. A primeira delas diz respeito à sua abrangência. O próprio nome do movimento é bastante ambicioso. Como se pode imaginar, questionamentos podem ser levantados com relação a quais segmentos de fato compõem o “Todos”: embora o movimento realmente tenha mobilizado diversos setores, e almeje envolver, mobilizar e co-responsabilizar a sociedade como um todo, ainda não existe interlocução direta com atores centrais da política educacional, como os professores, os demais servidores da educação, os alunos e suas famílias.

A diversidade da composição do movimento também encerra um desafio relativo à coordenação dos interesses e expectativas dos atores envolvidos. Essa coordenação é delicada,

especialmente no contexto de uma organização que conta, em seu Conselho de Governança, com alguns dos principais nomes do empresariado nacional e, em sua Comissão Técnica, com 16 renomados especialistas em educação no País. Reconhece-se ser essa uma das facetas mais interessantes do movimento, que previsivelmente não tem chance de padecer de falta de ideias ou de perspectivas de ação já que dispõe do melhor da criatividade nacional com *expertise* na área educacional. Entretanto, é preciso coordenar, no seio do movimento, essa incrível diversidade de interesses e de expectativas, e que se imprima rumo e posicionamento claros ao movimento garantindo, assim, a coerência e a consistência de suas ações.

O acompanhamento da evolução das 5 Metas propostas pelo Todos Pela Educação também apresenta desafios. Por um lado, o acompanhamento contínuo de metas e indicadores educacionais ambiciosos por uma organização apartidária e que pretende atuar até 2022 é bem-vindo, uma vez que opera com transparência e impõe certa responsabilização para o sistema educacional brasileiro. Entretanto, como esse acompanhamento afeta sempre interesses, principalmente políticos, mais ou menos arraigados, houve e há frequentemente questionamentos quanto à legitimidade das Metas e das iniciativas do movimento, levantados por gestores educacionais de todas as esferas de governo. De fato, as metas não foram construídas junto com os entes federados – mas pela Comissão Técnica do TPE - e comunicadas para aqueles que teriam o dever de cumpri-las. E como o cumprimento das metas do Todos Pela Educação não envolve incentivos técnicos ou financeiros – como no caso do Ideb do MEC – as motivações e razões para que os estados ou municípios busquem cumpri-las com maior ou menor expediência não ficam, de fato, tão fortalecidas.

As próprias metas estabelecidas impõem também desafios para o movimento e para seu *staff* técnico/científico. Isso acontece especialmente no caso das Metas 2 (alfabetização) e 5 (investimento e gestão), uma vez que ainda não existem instrumentos adequados de mensuração da alfabetização das crianças até os 8 anos, e não há um indicador que avalie a gestão educacional.

Assim, embora ainda haja diversos e grandes desafios para a atuação do movimento Todos Pela Educação pode-se, sem qualquer dúvida, afirmar que sua atuação até aqui já conseguiu gerar frutos de extrema relevância no cenário educacional brasileiro. Exemplos são a priorização da Educação Básica na agenda governamental, a elaboração de diagnósticos e o acompanhamento de metas e indicadores de acesso, fluxo e qualidade focados nos alunos, e seu

papel catalisador para a criação de um sistema nacional de acompanhamento de metas e indicadores educacionais. Falta muito ainda, é verdade, para que as metas do movimento Todos pela Educação sejam atingidas em sua plenitude. Mas também é verdade que o já realizado é bastante significativo e, de certa maneira, não é exagero afirmar que as iniciativas do movimento estão conseguindo influenciar mudanças significativas na Educação Básica nacional.

2.2.3. Chile: *Fundación Educación 2020*

a. Origem e objetivo

A *Fundación Educación 2020* estima que, a cada ano, egressem da Educação Básica chilena aproximadamente 150 mil jovens que não entendem o que lêem. A cada ano também se formam 10 mil novos professores que, ao longo de suas vidas, educarão 2 mil alunos. Entretanto, as estatísticas revelam que 40% dos estudantes de pedagogia não conseguem extrair conclusões de um texto simples.

Para ocupar-se da melhoria desse cenário educacional nasceu a *Fundación Educación 2020* no dia 7 de setembro de 2008, de início, apenas como uma campanha pontual e temporária, para qualificar a demanda pela melhoria na qualidade da Educação Básica no Chile²². Essa iniciativa já revelava, em seu documento norteador - o Manifesto *Educación 2020* -, uma preocupação central com a qualidade e a equidade na educação, ao estipular que, em 2020, o quintil de estudantes mais pobres do Chile deverá ter a mesma educação de qualidade do quintil de estudantes mais ricos. Nesse sentido, duas metas principais foram estabelecidas:

- Todos os professores da Educação Básica no Chile devem ter, certificadamente, competências comparáveis às dos professores de países como a Finlândia e a Espanha.
- Todos os diretores devem ter as competências, recursos e atribuições apropriados para poderem liderar efetivamente a escola e o processo educativo.

Entre as estratégias identificadas como necessárias para que essas metas sejam atingidas, destacaram-se a modificação e flexibilização do Estatuto Docente; a criação de uma avaliação docente de qualidade e transparente; a criação de um exame nacional de habilitação para novos professores, pelo menos enquanto os cursos de pedagogia chilenos não tiverem uma qualidade

²² As propostas do movimento *Educación 2020* buscam impactar, principalmente, na Educação Pré-Escolar, Fundamental e Média, bem como na formação pedagógica.

homogênea, reconhecimento e parâmetros curriculares mínimos; a capacitação efetiva e uma nova certificação para professores que tenham potencial para alcançarem padrões mínimos de excelência; o fortalecimento, em nível internacional, dos cursos de pedagogia; o fechamento de cursos de pedagogia de baixa qualidade; a realização de concursos voltados para os diretores vitalícios, para que se verifique se eles estão aptos a realizarem a função de diretores; a possibilidade de aposentadoria antecipada para professores e diretores que não se encaixem nos padrões mínimos estabelecidos, ou que já estejam desmotivados.

Como ações mais importantes a desenvolver, a *Fundación Educación 2020* propôs a atração de bons alunos do sistema escolar para a pedagogia, por meio da valorização da carreira, a criação de bolsas atraentes e a promessa de uma remuneração equivalente à de um médico, engenheiro ou advogado; e a possibilidade de capacitar em matérias pedagógicas e de gestão escolar os bons profissionais de outras áreas com interesse em atuar nas escolas.

Para que essas estratégias e metas frutificassem, o movimento *Educación 2020* identificou três mandatos fundamentais que caberiam ao governo, aos parlamentares, aos políticos e ao Sindicato de Professores cumprirem: que se começasse a agir imediatamente; que se estabelecesse um pacto nacional de 12 anos pela educação, que contemplasse modificações e flexibilizações no Estatuto Docente, e que permitisse que os diretores escolares possam ser líderes educativos, atuando tanto na parte administrativa como na pedagógica; e, por fim, que o Chile assumisse, como país, o compromisso de investir mais em educação.

O movimento ressalta que, embora suas demandas não apresentem novidade maior, o caráter sistêmico e simultâneo das propostas, o apoio social com que contam e o caráter de urgência impresso nessas medidas foram as novidades trazidas para o cenário educacional do Chile pelo *Educación 2020*.

Para demonstrar o apoio a essa campanha, o movimento *Educación 2020* pediu que os cidadãos saíssem às ruas com algum objeto verde, entre 8 e 18 de setembro de 2008. Também naquele período, quem quisesse apoiar formalmente as propostas do movimento poderia registrar sua adesão no sítio eletrônico da iniciativa. A proposta, com todas as assinaturas recolhidas, seria então levada à Presidência da República, ao Congresso Nacional e ao Sindicato de Professores.

Em pouco tempo, o *Educación 2020* alcançou a adesão de milhares de pessoas, entre estudantes, professores, profissionais de destaque e cidadãos, e teve seus objetivos apoiados pela

Comissão de Educação da Câmara dos Deputados chilena²³. Suas propostas também foram amplamente disseminadas nos meios de comunicação e nas redes sociais. Devido a todo esse apoio e mobilização, a iniciativa *Educación 2020* deixou de ser temporária e se transformou em um movimento permanente da sociedade civil chilena.

b. Abrangência geográfica

A *Fundación Educación 2020* busca melhorar a qualidade da educação no Chile como um todo e sua atuação acontece em âmbito nacional. Entretanto, o movimento incentiva o agrupamento de voluntários por área de atuação e por localização geográfica, para dar suporte às propostas do *Educación 2020*.

c. Estratégia de atuação

Tendo claros o seu objetivo final a alcançar até 2020 - a saber, maior equidade na Educação Básica no país - e as metas para se chegar a esse objetivo – professores e diretores de fato capacitados para exercerem seu trabalho-, o movimento *Educación 2020* estabeleceu seis grandes focos para seus dois primeiros anos de trabalho:

1. A criação de um programa de qualidade internacional para a formação de diretores, que abranja desde a definição dos pré-requisitos para participação no processo de seleção²⁴ para esse cargo, até uma orientação precisa sobre o como os novos conhecimentos adquiridos podem ser aplicados nos estabelecimentos de ensino. Os diretores selecionados contariam, ainda, com maiores responsabilidades e autonomia, além de um sistema de incentivos atrelados aos resultados apresentados.
2. A melhoria dos incentivos para professores e, principalmente, para aqueles que atuam em áreas vulneráveis. Esses incentivos incluiriam uma revisão das condições de oferta

²³ Esta adesão ao movimento *Educación 2020* significa a manifestação de apoio aos objetivos dessa organização, e pode ser realizada no Portal do movimento na internet. O movimento espera que, com a adesão, dissemine-se de forma mais capilarizada a mensagem da importância de se assegurar educação de qualidade para todos.

²⁴ O movimento *Educación 2020* propõe um mecanismo de seleção de diretores transparente e profissional, que seja capaz de efetivamente selecionar os candidatos dotados de um nível mínimo indispensável de competências e habilidades. Segundo as propostas do movimento, esse mecanismo mediria não só as capacidades cognitivas e psicológicas dos candidatos, mas também seu potencial de liderança; a formação poderia ser dada por consórcios de renomadas entidades pedagógicas e de gestão, considerada a possibilidade de construção de alianças internacionais, sendo a seleção das entidades realizada por licitação pública; contaria com um processo de inserção dos gestores selecionados em escolas vulneráveis, com tutoria e apoio. O interessante é que, na página 6 do documento “*Agenda Inmediata 2009-2010*”, o movimento detalha até mesmo sua proposta de como poderia ser o processo de seleção de diretores.

da educação, como a relação entre horas letivas e não letivas e as condições de trabalho em escolas vulneráveis; a criação de um sistema de incentivo atrelado ao seu próprio desempenho e ao aprendizado dos alunos; a valorização da carreira docente; o aumento da remuneração, equiparando-a à de um médico, engenheiro ou advogado.

3. A criação de uma avaliação de nível internacional, pública e independente, do sistema de reconhecimento (acreditação) dos cursos superiores de pedagogia²⁵. A partir dos resultados encontrados, o sistema de reconhecimento (credenciamento ou acreditação) seria modificado e tornado mais rígido, assim como as consequências da atuação de cursos não reconhecidos – como a proibição de que recebam alunos até que sejam reconhecidos ou credenciados. Enquanto os cursos de pedagogia chilenos não contarem com uma qualidade homogênea, reconhecimento e parâmetros curriculares mínimos, o movimento propõe que se torne obrigatório o exame nacional de habilitação que avalie tanto competências disciplinares como pedagógicas para quem quiser dar aulas. Para aqueles professores e diretores que já não se encaixariam nesse sistema educacional idealizado, seriam ofertadas condições dignas de indenização e de aposentadoria antecipada.
4. A atração dos bons alunos para a área da pedagogia, com medidas como a oferta de bolsas de estudos atraentes e a criação de um sistema de incentivos para professores e diretores.
5. Uma avaliação da gestão e do impacto dos programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação, contribuindo para sua maior eficácia, efetividade e eficiência. Um exemplo disso seria a redução do prazo de três anos para um ano, para a definição dos parâmetros curriculares das escolas de pedagogia, no âmbito do programa *INICIA*²⁶.
6. A promoção de maior conscientização nacional acerca da importância de uma educação de qualidade e da valorização da escola, dos professores e gestores escolares. Essa campanha deveria atingir a população como um todo, e também

²⁵ Segundo o movimento *Educación 2020*, 80% dos 405 programas chilenos de pedagogia ainda não foi devidamente acreditado ou reconhecido.

²⁶ O programa *INICIA* do Ministério da Educação chileno tem como foco otimizar a formação inicial docente, principalmente por meio da definição de parâmetros curriculares nacionais para a formação docente; a melhoria da estrutura e gestão das diversas instituições formadoras de professores em nível nacional e; a avaliação dos conhecimentos e competências adquiridos pelos profissionais egressos das carreiras de pedagogia.

ajudaria no maior envolvimento dos pais e responsáveis no processo educacional de seus filhos, principalmente no caso das escolas vulneráveis.

Esses seis grandes objetivos se desdobram em propostas de trabalho, com impacto na elaboração e/ou no refinamento de políticas públicas, e o movimento faz uma estimativa dos valores que deverão ser investidos em cada uma delas.

A propósito, o financiamento do movimento *Educación 2020* é essencialmente privado. Há dois tipos principais de aportes: um, financeiro, proveniente de pessoas físicas e empresários, e outro, que envolve recursos materiais e humanos, como o desenvolvimento voluntário de campanhas publicitárias. O movimento não tem vinculação financeira com candidatos ou partidos políticos.

De uma forma geral, é bastante claro o posicionamento da *Fundación Educación 2020* com relação a questões-chave relacionadas à educação e o movimento não hesita em questionar o governo e fazer propostas sobre a elaboração ou o aperfeiçoamento de políticas públicas.

Em termos de conquistas, o movimento *Educación 2020* manifesta sua satisfação com o reflexo, ao nível das políticas públicas, de algumas de suas principais demandas e pleitos. Conforme anunciado pela então presidente chilena Michelle Bachelet em seu discurso de 21 de maio de 2009, estão previstos a criação, pelo governo federal, de um programa de formação de diretores de nível internacional; a criação de um exame de habilitação docente, obrigatório para egressos dos cursos de pedagogia e para outros profissionais que desejem dar aulas; a execução de estudos sobre as horas letivas e não letivas; a melhoria do valor e quantidade de bolsas de estudos para alunos talentosos que queiram cursar pedagogia e o endurecimento dos critérios para o reconhecimento dos cursos de pedagogia.

Todas essas medidas são reconhecidas e aplaudidas pela *Fundación Educación 2020*. Entretanto, o movimento não hesita em questionar ou fazer propostas relacionadas ao aprimoramento das ações governamentais. Nesse sentido, embora aplauda o aumento do orçamento da Educação para 2010, o movimento ressalta que da Lei Orçamentária chilena não constam nitidamente as disposições referentes aos recursos direcionados à materialização dessas ações – e, por isso, solicita que o governo explicita como elas estarão ali contempladas. Outro exemplo é a sugestão de que o governo redirecione para projetos condizentes recursos de outros programas governamentais menos estratégicos, para que, no mínimo, se duplique a capacidade

inicial do programa de formação dos diretores e haja um processo de certificação em nível nacional pelo qual todos os postulantes aos concursos de diretores devam passar. O movimento também pleiteia que o programa de habilitação docente já se materialize em 2011, que se aumente o investimento na criação e melhoria das bolsas de estudos para alunos talentosos que decidam estudar pedagogia, e que os cursos de pedagogia que não sejam reconhecidos por dois anos consecutivos não possam receber novos alunos até que sejam certificados. O movimento ainda sugere que seja criado um orçamento para um plano comunicacional que aponte para a importância da qualidade da educação e que somente veicule promessas realistas e atraentes para a população como um todo.

d. Oportunidades e desafios

O trabalho empreendido pela *Fundación Educación 2020* destaca-se por sua clareza de objetivos, pela relevância intrínseca do fator que elegeu como foco – a valorização e a qualificação docente e do pessoal escolar - e pela coerência entre os objetivos, as metas de longo prazo e os pleitos de curto prazo. Ao advogar pela efetiva qualificação dos professores e diretores, exigindo muito deles, mas também propondo o estabelecimento de um poderoso sistema de apoio e de incentivos monetários e não monetários, o movimento envia um sinal importante: de que é preciso que se reconheça, apóie e responsabilize esses públicos, sem o que não existirá, simplesmente, educação de qualidade para ser ofertada às crianças e jovens do país.

Também é interessante notar que o movimento *Educación 2020* tem como estratégia central de atuação a pressão junto a governos com vistas a gerar impactos positivos em políticas públicas. Para tanto, o movimento organiza suas propostas, sugerindo cronogramas de mudanças legislativas e a alocação de recursos, além de buscar criar uma consciência maior e articular a mobilização social pela causa. O movimento utiliza intensamente redes sociais como *Twitter*, *Facebook* e *Youtube*, e seu sítio eletrônico – bastante informativo - inclui ainda fóruns de discussão a propósito dos mais diversos tipos de assuntos correlacionados com os objetivos do projeto. Nesses fóruns é especialmente interessante conhecer as opiniões de pessoas sobre a educação no Chile e sobre o próprio movimento *Educación 2020*. Uma das críticas registradas, feita ao movimento, é a de que ele está muito conectado com as estatísticas e pouco com a realidade das salas de aula, ficando suas propostas, assim, um tanto longe da realidade.

Também é interessante que, ao propor essas ações, o movimento já estime os valores que precisariam ser investidos para financiar as iniciativas. Mas como bem coloca o *Educación 2020*, o seu papel é o de estruturar e divulgar as demandas educacionais, deixando com que o Executivo e o Legislativo resolvam a origem do financiamento.

2.2.4. Colômbia: *Fundación Empresarios por la Educación*

a. Origem e objetivo

A *Fundación Empresarios por la Educación* é um movimento empresarial estabelecido em 2002 na Colômbia, com o objetivo de contribuir para a geração de condições de equidade por meio da melhoria da gestão do sistema educacional e da qualidade da Educação Básica, em parceria com o setor educacional e atores relevantes da sociedade civil. Constituem a Fundação os empresários que dela são membros, as secretarias executivas e os empresários dos capítulos regionais, bem como os sócios, parceiros e co-patrocinadores das iniciativas e projetos da instituição.

A visão do movimento é a de que, até 2015, ele deverá ter contribuído para a construção de um sistema educacional líder na América Latina em termos de cobertura, equidade e qualidade, em um país que avançará em sua igualdade social, desenvolvimento, democracia e paz. Para tanto, a *Fundación Empresarios por la Educación* procura mobilizar e unir esforços com outras empresas, a sociedade, o setor educacional, os pais e responsáveis, bem como colocar em relação os conhecimentos empresariais e escolares. Suas ações têm por foco a Educação Básica.

b. Abrangência geográfica

A *Fundación Empresarios por la Educación* busca impactar na qualidade da Educação Básica na Colômbia como um todo. Entretanto, dado que o sistema educacional colombiano é descentralizado, a Fundação entende que sua atuação deve ocorrer primordialmente nos departamentos e municípios. Assim sendo, nesses 7 anos de funcionamento, a instituição conseguiu mobilizar 13 dos 33 departamentos colombianos, articulando a ação de empresas e empresários em prol da educação e estabelecendo laços de cooperação com as instâncias

governamentais de educação nos três níveis de governo, e ainda com ONGs e centros acadêmicos. A Fundação tem, nesses 13 capítulos regionais que contam com o apoio de suas secretarias executivas, seu eixo central de atuação.

c. Estratégia de atuação

Os destinatários finais das ações da *Fundación Empresarios por la Educación* são as crianças e jovens colombianos. Com vistas a alcançar uma sociedade mais equitativa por meio da obtenção de maior qualidade e igualdade no acesso e aprendizado escolar, a Fundação direciona seus programas principalmente para as populações mais vulneráveis, contribuindo para sua formação pessoal, social, política e produtiva.

São 4 as principais linhas de atuação da Fundação:

1. Influência sobre políticas públicas da área da educação: nessa linha de atuação, busca-se promover a continuidade de políticas públicas efetivas; apoiar e/ou questionar publicamente as políticas vigentes; apoiar o fortalecimento das capacidades institucionais e de gestão; influir sobre a agenda educacional do país; contribuir para a melhoria dos recursos humanos do setor; e gerar e disseminar o conhecimento empresarial para as autoridades educacionais colombianas.
2. Melhoria e gestão do sistema educacional colombiano: nessa linha, a Fundação promove projetos que visem a melhoria da gestão, da qualidade e do acesso à educação, e que articulem os empresários com o propósito de complementar a ação do Estado. Para tanto, busca-se replicar modelos educacionais de sucesso; melhorar a gestão das instituições educativas; identificar, apoiar e difundir iniciativas exitosas em educação e; promover a qualidade na aprendizagem.
3. Mobilização social: o objetivo dessa linha de ação é sensibilizar a sociedade, gerando consciência em torno da importância da educação, com vistas a fazer com que esse seja tema prioritário para os cidadãos, os governantes e os formadores de opinião. Para isso, pretende-se qualificar a opinião pública para que ela possa melhor se posicionar sobre o que acontece na seara educacional e promover o envolvimento social na busca pelas soluções educacionais.
4. Mobilização empresarial: essa linha de ação objetiva sensibilizar os empresários para a importância da educação e obter sua vinculação à *Fundación Empresarios por la*

Educación e aos capítulos locais. Para tal propósito, a Fundação divulga seus resultados, busca envolver o empresariado como aliado de projetos ou ações executados pela fundação em nível nacional ou regional, e participa de eventos nacionais e internacionais sobre responsabilidade social corporativa e educação.

d. Oportunidades e desafios

Por ser um movimento empresarial que abertamente busca promover uma maior integração entre o empresariado e a área da educação, a *Fundación Empresarios por la Educación* tem, nessa sua forma de atuação, uma grande oportunidade e um grande desafio. Um dos maiores diferenciais e oportunidades desse movimento está justamente em integrar os conhecimentos empresariais com os da escola, ao lado da possibilidade de disseminar experiências e conhecimentos valiosos em suas interações com os gestores educacionais em todos os níveis de governo. Um dos maiores desafios, por outro lado, é vencer as frequentes resistências e preconceitos contra a atuação de empresários na educação.

O envolvimento ativo dos empresários com a área da educação também é interessante por refletir o entendimento de que todos os setores são co-responsáveis pela melhoria da qualidade da educação. Além disso, o empresariado muitas vezes dispõe de capilarização e poder de mobilização, o que é muito bem-vindo para o envolvimento dos diversos setores da sociedade com a causa da educação.

Também é relevante que o movimento atue de forma descentralizada, uma vez que a gestão da educação na Colômbia cabe, em grande medida, aos departamentos e municípios. Entretanto, seria interessante que a Fundação expandisse ainda mais sua atuação, alcançando também os demais 20 Departamentos colombianos em que ainda não está presente.

Finalmente, seria também interessante que a instituição explicitasse melhor como monitora e avalia o seu impacto do desenvolvimento de cada uma de suas 4 linhas de ação. Ficam bastante claros quais são os processos em que a Fundação se envolve, mas não como tem sido o impacto desse envolvimento em termos do alcance do objetivo central de contribuir para a construção de um sistema educacional líder na América Latina em termos de cobertura, equidade e qualidade até 2015.

2.2.5. México: *Mexicanos Primero*

a. Origem e objetivo

Em 2004, um grupo de amigos integrantes de organizações da sociedade civil de caráter filantrópico e cultural reuniu-se para discutir e analisar a situação em que se encontrava o México, e chegou à conclusão de que a educação seria o principal fator capaz de impulsionar o desenvolvimento do país.

Com o objetivo de identificar as prioridades educativas para a construção de um México mais justo e próspero, esse grupo liderou ampla participação social em debates sobre o tema e dialogou com renomados especialistas em educação. Assim, em 2005, com o intuito de apontar caminhos para a melhoria da qualidade da educação no México até 2030, nasceu o projeto *Mexicanos Primero*. Esse projeto almeja promover uma transformação na cultura cívica mexicana, construindo instrumentos de participação, compromisso e demanda social por uma educação de qualidade. Para tanto, Mexicanos Primeiro tem por objetivo envolver toda a sociedade mexicana na busca pelo entendimento, consenso e co-responsabilidade em torno das prioridades nacionais – a começar pela educação-, com o propósito de colocar o México e os mexicanos como pontos de partida para a elaboração de políticas públicas.

b. Abrangência geográfica

O projeto *Mexicanos Primero* busca melhorar a educação no México como um todo, e não realiza ações localizadas.

c. Estratégia de atuação

Dado o objetivo da melhoria da qualidade da educação no México, o projeto busca monitorar resultados de iniciativas programadas, propor alternativas de ação, gerar sinergias e mobilizar diversas pessoas e grupos pela causa da educação. Definindo-se como uma iniciativa cidadã, independente e plural, *Mexicanos Primero* atua em três frentes principais: pesquisa, articulação e comunicação. O movimento não conta com financiamento público.

O projeto mexicano estabeleceu os seguintes princípios básicos a serem observados, em sua atuação:

1. Só a educação de qualidade muda o México.

2. A verdadeira independência e liberdade está na educação.
3. O direito das crianças e jovens é prioridade absoluta.
4. Todos e cada um devem ser contemplados.
5. Nossos professores são a chave para a melhoria do sistema.
6. O que não se avalia não pode ser melhorado, e o que não se evidencia com transparência não pode ser modificado.
7. Nem um passo para trás: deve-se sempre avançar.
8. A escola não é do governo, é do povo.
9. A escola é um projeto e não um reflexo da comunidade.
10. O lugar do México no mundo é o lugar do meu filho na escola.

Suas propostas para a transformação do sistema educacional mexicano incluem:

1. Formar, recrutar, avaliar constantemente e reconhecer os professores como fatores-chave para a melhora educativa.
2. Ampliar a participação social nos processos de tomada de decisão e prestação de contas sobre a educação, tanto em um nível sistêmico quanto para cada escola.
3. Favorecer a melhora radical das práticas educativas, fazendo com que essas garantam um aprendizado de qualidade.
4. Estabelecer suficiente autonomia para cada escola, de forma que ela possa assumir a responsabilidade por seus resultados.
5. Sistematizar e informar os incentivos e sanções de maneira justa e transparente.
6. Reforçar o papel e a autonomia da avaliação como instrumento orientador e assegurador da qualidade educativa.
7. Reverter a evasão e a repetência.
8. Estabelecer uma educação de valores como tarefa de toda a comunidade educativa.
9. Aplicar de forma intensa e coerente as tecnologias de informação e comunicação como aceleradores para eliminar as desigualdades educativas.
10. Mudar a proporção e melhorar a gestão do gasto público em educação.

d. Oportunidades e desafios

Segundo o relatório de atividades de 2008 do *Mexicanos Primero*, o projeto alcançou, no referido ano, alguns resultados relevantes. Em termos de impactos sobre políticas públicas,

ressaltou-se que o movimento contribuiu para a promoção de um sistema educativo mais eficiente e transparente, inclusive no que tange ao planejamento claro dos resultados que deverão ser alcançados e na maneira como podem ser melhor comunicados. Quanto a estes aspectos, o movimento considera relevante ter advogado para que o aluno fosse o foco central das atenções no âmbito da Aliança pela Qualidade da Educação – firmada entre o governo federal e os professores mexicanos. Ainda no âmbito dessa aliança, o movimento foi exitoso em suas demandas relativas à necessidade de se planejar com maior seriedade as políticas educacionais e de se reconhecer a importância da participação social no processo da busca pela melhoria da qualidade da educação.

No que tange ao impacto sobre as políticas públicas, o movimento propôs mudanças no sistema educacional mexicano em parceria com outras instituições da sociedade civil, por meio de instrumentos oficiais como Ofícios e a Proposta Cidadã ao Plano Setorial. Um exemplo foram as sugestões feitas no âmbito do programa governamental “Programa Escolas de Qualidade – Fundo de Investimento Direto nas Escolas”, em que o movimento conseguiu a implementação de um modelo de autonomia em algumas escolas vulneráveis, e criou a proposta de um programa de atenção a crianças em situação de risco. Para o movimento, a assimilação, pelas autoridades mexicanas, da expressão “nem um passo para trás” – um de seus lemas – também foi um ganho do período.

Também faz-se importante ressaltar que o movimento tem atuado para mostrar e tentar disseminar as boas práticas existentes no campo educacional e reforçar a importância de se ter professores qualificados e certificados.

Pelas informações disponíveis, o *Mexicanos Primero* de fato participa ativamente e ajuda a promover parcerias intra e intersetoriais, em prol da educação. Exemplo é a sua participação no processo de monitoramento social do projeto governamental “Programa Escolas de Qualidade”, juntamente com outras organizações sociais, ou as propostas de melhorias endereçadas ao órgão governamental responsável pela organização de jornadas de transparência e prestação de contas na educação. No que respeita à participação cidadã, o movimento também fomentou a criação do Conselho Cidadão Autônomo para a Controladoria Social da Educação, que contará com a colaboração de outras ONGs e pesquisadores no monitoramento da participação social, da controladoria social, da política de avaliação educacional e do ingresso, promoção e formação continuada no serviço docente.

Para 2009, o *Mexicanos Primero* elencou como prioridades a redefinição dos aspectos cruciais da formação e seleção de professores, com a consolidação do concurso nacional de docentes e sua ampliação para a seleção de diretores; a luta pela manutenção de padrões rigorosos nas reformas possíveis e necessárias no sistema educacional, principalmente junto à Secretaria de Educação Pública e os sindicatos; a implementação de campanhas de comunicação de massa para qualificar a demanda por educação de qualidade por parte de diversos públicos e; a criação de um sistema que mostre como está a educação em cada escola de educação básica no país.

Numa breve avaliação do movimento, pode-se dizer que sobretudo a criação de um sistema que informe sobre a qualidade da educação nas escolas é passo importante para a consolidação da atuação nacional do *Mexicanos Primero*. Afinal, o objetivo do movimento – a melhoria da qualidade da educação no México – é muito amplo e é essencial que haja marcos claros a serem alcançados. Do contrário a sociedade, os governos e outros públicos interessados poderão ter dificuldade de visualizar onde a educação mexicana deverá chegar.

2.2.6. Uruguai

No Uruguai não foram identificados movimentos sociais pró-educação de abrangência nacional.

2.3. Comparação entre as iniciativas analisadas

Este capítulo versou sobre os resultados de pesquisa realizada acerca da existência de movimentos sociais que, nos países de referência – a saber, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai –, estivessem atuando explicitamente, e de modo abrangente, em termos nacionais, em prol da causa da educação de qualidade para todos. O levantamento constatou a existência deste tipo de iniciativa em cinco dos seis países analisados (a exceção foi o Uruguai) e tratou de caracterizá-las.

Mostrou-se que algumas das iniciativas arroladas procuram qualificar a demanda por educação de qualidade, buscando facilitar a compreensão social de seu significado e apontar caminhos viáveis para alcançá-la. Outras procuram monitorar, avaliar e divulgar a evolução de indicadores educacionais relevantes, de forma a influenciar, responsabilizar e mobilizar os responsáveis pela oferta educacional de qualidade no país em questão. Entretanto,

independentemente das estratégias de ação adotadas, é interessante notar que tais iniciativas têm como objetivo comum fazer com que a busca pela qualidade do aprendizado das crianças e jovens esteja posicionada no topo da agenda de seus governos. Neste sentido, pode-se dizer que todas elas influenciam a forma como as agendas governamentais são estabelecidas e como os temas que as compõem são priorizados.

A tabela a seguir sistematiza os principais aspectos de destaque nas iniciativas estudadas.

Tabela 8- Movimentos sociais de abrangência nacional em prol da Educação Básica na América Latina

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLÔMBIA	MÉXICO	URUGUAI
POPULAÇÃO (milhões) <small>Fonte: Banco Mundial, 2007</small>	39,5	191,6	16,6	46,1	105,3	3,3
PIB (em bilhões US\$) <small>Fonte: Banco Mundial, 2007</small>	238,9	1.133	138,6	149,9	878	21,2
PIB PER CAPITA (US\$) <small>Fonte: Banco Mundial, 2007</small>	6.050	5.910	8.350	3.250	8.340	6.380
NOTA MÉDIA NO PISA 2006						
Leitura	374	393	442	385	410	413
Matemática	381	370	411	370	406	427
Ciências	391	390	438	388	410	428
Há movimento social pró- educação	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Nome do movimento	Proyecto EducAR 2050	Todos Pela Educação	Fundación Educación 2020	Fundación Empresarios por la Educación	Mexicanos Primero	
Origem	2001	2006	2008	2002	2005	
Data limite para sua atuação	2050	2022	2020	2015	2030	
Objetivo do movimento	Que até 2050, como resultado de esforços conjuntos e de um compromisso de longo prazo, a Argentina esteja entre os 5 países melhor qualificados em avaliações de qualidade educacional reconhecidas internacionalmente	Ajudar o Brasil a garantir o direito de suas crianças e jovens a uma Educação Básica de qualidade até 2022. O cumprimento desse direito será acompanhado por meio das 5 Metas estabelecidas pelo movimento	Em 2020, o quintil de estudantes mais pobres deverá ter a mesma educação de qualidade do quintil de estudantes mais ricos. Para tanto, propõe que todos os professores da Educação Básica no Chile tenham, certificadamente, competências comparáveis às dos professores em países como a Finlândia e a Espanha, e que todos os diretores tenham competências, recursos e atribuições para poderem liderar efetivamente a escola e o processo educativo.	Até 2015, o movimento deverá ter contribuído para a construção de um sistema educacional líder na América Latina em termos de cobertura, equidade e qualidade, em um país que avançará em sua igualdade social, desenvolvimento, democracia e paz	Melhoria da qualidade da educação no México. Para isso busca monitorar resultados, propor alternativas de ação, gerar sinergias e mobilizar diversas pessoas e grupos pela causa da educação.	
Preocupa-se com a qualidade		x	Pressupõe que a qualidade melhorará, mas não menciona níveis que deverão ser alcançados	x	x	
Abrangência geográfica	Nacional, mas com experiência prática no Chaco	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	

COMO ADVOGA PELA PRIORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NA AGENDA GOVERNAMENTAL?	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	MÉXICO	URUGUAI
Esforços são baseados em indicadores educacionais		x	x			
Estabelece e acompanha metas e indicadores educacionais	Estabeleceu meta, mas não formas de acompanhá-la até 2050	x	Estabeleceu metas, mas não formas de acompanhá-las até 2020			
Articula-se e/ou lida diretamente com outros segmentos sociais?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Gestores públicos (Advocacy tb)	x	x	x		x	
Professores			x		x	
Alunos	x		x			
Escolas	x			x	x	
Setor privado	x	x		x		
ONGs	x	x	x	x	x	
Outros (relacionar)			Diretores	Pais e responsáveis	Sindicatos	
Observações sobre as estratégias de atuação	Atuação prática em algumas escolas na província do Chaco e atuação teórica, com a articulação de esforços, o fomento a debates e a promoção do acesso a informações e a ferramentas tecnológicas	A estratégia utilizada pelo TPE para ajudar o Brasil a cumprir as 5 Metas busca qualificar a oferta e a demanda por uma educação de qualidade. Suas ações apoiam-se sobre três eixos principais: conteúdo, comunicação e articulação	O movimento não hesita em questionar o governo e fazer propostas sobre a elaboração ou o aperfeiçoamento de políticas públicas			
FINANCIAMENTO	Não foi mencionado	Privado	Privado	Privado	Privado	
DESAFIOS E PERSPECTIVAS	Não detalhou como contribuirá para a melhoria do capital social, humano e físico das escolas - apenas mencionou o foco na promoção de debates, articulação de esforços e a promoção do acesso a ferramentas tecnológicas; Horizonte até 2050 é muito longo - e não há estratégias claras de ação nem metas que possam ser acompanhadas; Áreas nevrálgicas como a da qualidade do aprendizado não foram priorizadas; Não mencionou qual a qualidade da educação oferecida pela escola para que concede bolsas; Não deixou claro se jornada de debates produziu encaminhamentos; Não delineou plano de ação para busca gerar uma maior conscientização e mobilização nacional pró-educação.	Embora tenha proposto 5 Metas de educação de qualidade, apenas 3 são integralmente mensuráveis; Para favorecer a equidade o movimento poderia, em sua Meta 3 (desempenho), estabelecer e acompanhar a melhoria de grupos de alunos por níveis de aprendizado; A adesão ao movimento não gerou próximos passos; O sistema de adesão ao TPE é insustentável, pois a equipe enxuta do movimento não tem condições de realizar adesões formais em todos os estados e municípios do país; Não há interlocução com alguns dos principais atores da educação: professores e alunos; Legitimidade das Metas junto aos entes federados pode ser questionada, por terem sido impostas, e não pactuadas;	Embora tenha estabelecido uma meta relacionada à equidade no sistema educacional - que o quintil de estudantes mais pobres deverá ter a mesma educação de qualidade do quintil de estudantes mais ricos - não foi mensurada qual deve ser essa qualidade, ou como ela poderá ser acompanhada periodicamente, até 2020; Propõe que todos os professores da Educação Básica no Chile tenham competências comparáveis às dos professores finlandeses e espanhóis, e que todos os diretores tenham competências, recursos e atribuições para poderem liderar efetivamente a escola e o processo educativo. Entretanto, também não há métricas referentes a essa qualidade.	É preciso vencer as frequentes resistências e preconceitos contra a atuação de empresários na educação; 20 departamentos colombianos ainda não contam com a presença local da Fundación - e é importante que isso aconteça, visto que ela atua de forma descentralizada; seria interessante que o movimento explicitasse melhor como monitora e avalia o seu impacto em suas 4 linhas de ação: Ficam claros quais os processos em que a fundação se envolve, mas não como tem sido o impacto desse envolvimento.	O objetivo do movimento - a melhoria da qualidade da educação no México - é muito amplo, e é importante que haja marcos claros a serem alcançados - do contrário a sociedade, os governos e outros públicos interessados poderão ter dificuldade de se visualizar aonde a educação mexicana deve chegar.	
DIFERENCIAIS	Das iniciativas avaliadas, é a única que atua "na ponta" promovendo, entre outros, a continuidade dos estudos de jovens de realidades desafiadoras;	Atuação com base em indicadores e metas; Meta de aprendizado tem o PISA como referência; Com base nos conteúdos gerados com as suas pesquisas e com o monitoramento constante das Metas, o movimento busca construir parcerias para potencializar as ações nessa área, além de mobilizar a sociedade brasileira com informações relevantes sobre o que significa uma educação de qualidade e o que deve ser feito para alcançá-la.	O trabalho empreendido pela Fundación Educación 2020 destaca-se por sua clareza de objetivos e pela coerência entre esses, as metas de longo prazo e os pleitos de curto prazo; Caráter sistêmico e simultâneo das propostas; Grande foco centrado na equidade do sistema; estratégia de ação é voltada essencialmente para a qualificação do quadro de professores e diretores do país pensando-se, inclusive, na atração de estudantes talentosos para a carreira pedagógica e a possibilidade de aposentadoria antecipada para professores e diretores desmotivados; Apóia a responsabilização e a montagem de sistemas de incentivos no cenário educacional; Site é informativo e há espaço para pessoas se manifestarem em fóruns, blogs, etc.	Movimento empresarial que abertamente busca promover uma maior integração entre o empresarial e a área da educação - buscando integrar os conhecimentos empresariais com os da escola, e a possibilidade de disseminar experiências e conhecimentos valiosos em suas interações com os gestores educacionais em todos os níveis de governo; Menciona claramente a meta de se alcançar liderança em termos de cobertura, equidade e qualidade do sistema educacional - em consonância com o entendimento ampliado do que constitui o direito à educação; eixo central de atuação é descentralizado; As 4 principais linhas de atuação são bem estruturadas e há ações claras previstas;	É claro com relação a seu foco nas crianças e jovens, na equidade e qualidade do sistema em seus princípios básicos; reafirma o papel e a autonomia da avaliação como instrumento orientador e assegurador da qualidade educativa; Assim como o movimento do Chile, reafirma o papel-chave dos professores para a melhora educativa; Apóia a criação de sistemas de incentivo justos e transparentes, assim como no movimento chileno; como o caso brasileiro, apoia a mudança na proporção e a melhoria da gestão do gasto público em educação;	

Importa aqui ressaltar os diversos pontos em comum nas iniciativas avaliadas. Todas foram criadas recentemente – sendo a mais antiga a Associação *EducAR 2050*, da Argentina, cuja origem remonta a 2001, e a mais nova, a chilena *Fundación Educación 2020*, que é de 2008; todas têm um período de atuação previsto para um prazo relativamente longo, sendo que a fundação chilena trabalha com o horizonte mais curto – 12 anos – e a associação argentina, com o mais longo: 49 anos.

Todas as iniciativas reconhecem explicitamente a educação como o melhor caminho para a melhoria mais permanente das condições de vida das populações de seus países, e os movimentos como o Todos Pela Educação e o *Mexicanos Primero* reiteradamente afirmam a educação de qualidade como um direito de todas as crianças e jovens de seus respectivos países, colocando explicitamente esses públicos como o destinatário final de suas ações.

Entretanto, as estratégias para se gerar impacto no desempenho dos alunos são, como se viu, variadas. A Associação *EducAR 2050* busca fazê-lo por meio da geração de debates, da construção de sinergias entre diversas instituições e do foco em disseminação de tecnologias para as escolas – além de determinar um campo bem delimitado para a sua atuação prática, no caso, a província argentina do Chaco. O Todos Pela Educação o faz por meio de suas ações que têm como fim qualificar a demanda e a oferta por educação de qualidade, além do monitoramento constante das suas 5 Metas. O *Educación 2020*, por sua vez, busca impactar os resultados dos alunos por meio da valorização e da qualificação efetiva dos professores e diretores. *Mexicanos Primero*, por fim, atua mediante a qualificação dos professores, a criação de um sistema de incentivos e sanções relacionado aos resultados obtidos e à mobilização da sociedade. Finalmente, a colombiana *Fundación Empresarios por la Educación* atua descentralizadamente, buscando sobretudo impactar na elaboração de políticas públicas, qualificação da gestão e alinhamento do investimento social privado em educação na Colômbia.

Diferentemente do Todos Pela Educação, do movimento *Educación 2020*, da *Fundación Empresarios por la Educación* e do *Mexicanos Primero*, o projeto argentino *EducAR 2050* atua em escolas, trabalhando diretamente com os alunos de nível médio do norte da Argentina. Essa atuação prática é interessante, pois permite que o projeto tenha uma percepção sobre a educação que não se baseia somente em estatísticas e pesquisas, de certa forma, distantes – mas também na vivência dos desafios diários de uma das regiões mais pobres do país. A iniciativa argentina também se diferencia de suas contrapartes brasileira, chilena, colombiana e mexicana uma vez

que não faz parte de sua estratégia de ação a promoção de grande mobilização social ou de impacto significativo nas políticas públicas. Sua estratégia é muito mais focada em “remexer as águas” por meio de debates que ocorrerão em fóruns anuais sobre a qualidade educacional, e na união de esforços entre instituições privadas e do terceiro setor, em prol das escolas.

Nenhuma das iniciativas avaliadas pareceu entrar em discussões sobre métodos pedagógicos, entendendo que cada sistema tem melhor condição de decidir sobre essas questões. Essas iniciativas entendem que podem ajudar a melhorar o sistema educacional de seus países se atuarem provocando os agentes apropriados para que façam seus trabalhos com a maior eficácia, eficiência e efetividade possível.

Entretanto, notável é, neste campo particular, o fato de o movimento *Educación 2020* ter escolhido atuar sobre os meios educacionais, e particularmente a prioridade dada à valorização e a qualificação dos professores e diretores de escolas como o foco de seu trabalho em nível nacional. Assim, os objetivos vinculados à educação de qualidade relacionam-se diretamente com os atores educacionais que vão implementar as políticas. Se, como vimos, este não é o único fator importante para a consecução das metas propostas assinalado pela organização chilena, é indubitavelmente um dos principais e o definidor do maior ou menor sucesso na qualificação da educação ministrada.

Por outro lado, observa-se que o movimento Todos Pela Educação e o *Mexicanos Primero* não se furtam a sugerir caminhos para a melhoria da qualidade da educação, disponibilizando em seus portais na internet e em materiais variados de divulgação, sugestões de atuação direcionadas aos diversos públicos alvos, como cidadãos, alunos, professores e pais – mas sua articulação com os mais diversos públicos pára por aí. No caso do Todos Pela Educação, um movimento que se propõe a ser abrangente e inclusivo, é preocupante que não se trabalhe com maior proximidade com públicos-chave da educação tais como os professores, pais e alunos.

Embora as iniciativas argentina, brasileira, chilena, colombiana e mexicana tratem da qualidade quanto da equidade na educação básica, há diferenças perceptíveis entre os pesos dados a essas questões em cada um desses movimentos. No caso argentino, a igualdade de oportunidades em termos de acesso é um fator muito presente uma vez que há a preocupação real em se melhorar uma das regiões mais pobres do país, por meio da atuação prática da Associação na área da educação. No caso brasileiro, as 5 Metas do Todos Pela Educação reportam-se a “todos os alunos”, mas nota-se que, no caso da Meta 3 (qualidade do aprendizado), utiliza-se uma

média, e não a separação por níveis, para medir o percentual de alunos acima do nível adequado de aprendizado. No caso chileno, o movimento *Educación 2020* explicita, em sua grande missão, o componente da equidade, ao pregar que o quintil mais pobre dos alunos deva ter a mesma qualidade da educação do que o quintil mais rico. É interessante notar ainda que a questão da equidade está claramente quantificada nessa missão – mas a qualidade do aprendizado está implícita. Em nenhum momento se falou de qual é o patamar entendido como de qualidade do aprendizado no caso chileno – diferentemente da iniciativa brasileira, que estabelece as pontuações mínimas consideradas adequadas para o desempenho em avaliações padronizadas nacionais. Já a iniciativa mexicana reitera diversas vezes a importância do cumprimento do direito a uma educação de qualidade, especialmente para os mais desprotegidos.

Entre as iniciativas analisadas, a única que conta com metas e indicadores estabelecidos, e que podem ser acompanhados periodicamente, é o movimento Todos Pela Educação, do Brasil. Como foi apresentado anteriormente, 3 das 5 Metas do movimento foram integralmente quantificadas, tendo séries históricas, metas intermediárias e metas finais bem estabelecidas, que podem ser acompanhadas e cobradas por toda a população. É importante, entretanto, que se quantifique também a meta de alfabetização infantil e a da qualidade da gestão educacional – e que se busque constantemente legitimar as metas junto aos entes federativos, já que elas não foram negociadas, mas apresentadas a eles.

Tanto o *Mexicanos Primero* como o *Educación 2020* apóiam claramente o estabelecimento e/ou o fortalecimento de um sistema justo de incentivos e sanções, em que se detalham as consequências da autonomia e da responsabilidade de todos os participantes do processo educativo. Entretanto, os dois movimentos não deixam muito claro em que consiste esse sistema e como medirão os insumos e os resultados. Por outro lado, o movimento Todos Pela Educação, que tem metas claras de desempenho estudantil estabelecidas, não esclarece suficientemente em que medida de fato apoia uma maior responsabilização pelos resultados alcançados – ainda que esteja efetivamente envolvido na criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional no Brasil.

Todas as iniciativas avaliadas tratam, em maior ou menor grau, da importância de um maior envolvimento e mobilização sociais na busca por uma educação de qualidade. Entretanto, a forma e o peso com que materializam esse valor em suas estratégias de atuação diferem. No caso do movimento Todos Pela Educação a busca pela mobilização social se materializa não só em seu

nome, mas principalmente em seus esforços de comunicação, ao sempre procurar divulgar na grande mídia dados e pesquisas educacionais relevantes, assim como campanhas de conscientização da importância da educação de qualidade para todos. Já o projeto *Educación 2020* tem, entre seus grandes focos para seus primeiros anos de atuação, promover uma maior conscientização nacional relativa à importância da educação de qualidade e à valorização da escola, dos professores e gestores escolares, por meio de um grande plano de comunicação. A iniciativa *Mexicanos Primero* conta, desde sua origem, com a estratégia de buscar envolver os mais diversos setores da sociedade com a causa da educação, e isso se materializa em seu trabalho de *advocacy* com os gestores educacionais, a atuação conjunta com outros grupos em ações de controle das políticas públicas educacionais, entre outros. Já no caso da associação *EducAR 2050*, embora sejam mencionadas a importância da conscientização e da mobilização social, não fica claro como o movimento fará para potencializá-los.

O movimento Todos Pela Educação, o *Educación 2020* e o *Mexicanos Primero* têm nos meios de comunicação um importante instrumento de seu trabalho – e todos fazem uso amplo ferramentas eletrônicas contemporâneas de comunicação imediata como o *FaceBook*, o *Twitter* e o *YouTube*. Entretanto, enquanto o Todos Pela Educação ainda não disponibiliza um instrumento de comunicação direta com seus interlocutores, como um blog ou fórum de discussão, as duas outras iniciativas mencionadas já o fazem.

Em suma, nota-se a riquíssima diversidade encontrada entre as mobilizações pró-educação avaliadas em termos de origem e objetivos, abrangência geográfica, estratégias de atuação, desafios e perspectivas. Entretanto, em todos os atores sociais estudados a busca pelo direito à educação de qualidade para todos é uma constante, e insere-se no contexto de uma maior preocupação, em âmbito mundial, com a garantia do direito à educação e como uma resposta aos indicadores educacionais desafiadores encontrados.

No próximo capítulo será estudado, com maior detalhe, como os atores governamentais brasileiros têm lidado com o uso de metas e indicadores educacionais como fator importante para monitorar o cumprimento do direito humano à educação no Brasil.

CAPÍTULO 3- ATORES GOVERNAMENTAIS E O USO DE METAS E INDICADORES EDUCACIONAIS

O terceiro capítulo da presente dissertação pretende mostrar se – e em caso positivo, como – o uso de metas e indicadores educacionais tornou-se peça fundamental para os gestores públicos no Brasil, e se tem se prestado, de alguma maneira, ao acompanhamento efetivo do cumprimento do direito à educação para todos.

Em primeiro lugar, serão apresentados o sistema educacional brasileiro e o contexto político e institucional em que ele se insere, para que se possa melhor compreender o cenário em que os atores governamentais da área da educação atuam no país. Em seguida, mostrar-se-á que o estabelecimento de metas e o acompanhamento da evolução de indicadores educacionais parece ter ingressado de fato na agenda governamental brasileira, tornando-se ferramenta preciosa de gestão e monitoramento de implantação e desenvolvimento de políticas públicas. E objetivando a compreensão de como os atores governamentais brasileiros concretamente têm lidado com o cumprimento do direito à educação para todos e o uso das metas e indicadores educacionais no dia a dia da gestão governamental, serão avaliadas as respostas a um questionário enviado para todas as Secretarias de Estado da Educação²⁷.

As respostas das Secretarias serão analisadas com vistas a abordar:

- em que medida os(as) secretários(as) de estado e sua equipe de governo conhecem metas e indicadores educacionais e os valorizam;
- se foram estabelecidas naquela Secretaria metas próprias de qualidade do aprendizado;
- se nas políticas públicas adotadas pela Secretaria metas e indicadores educacionais são levados em conta;
- qual tem sido a receptividade com relação às metas, indicadores e sistemas de avaliação por parte dos professores e diretores escolares;
- que impacto têm tido os sistemas de avaliação nos métodos e instrumentos educacionais e no aprendizado dos alunos, e se impulsionaram algum tipo de mobilização social;
- se existem ações realizadas em parceria com outras esferas de governo com proveito para a esfera educacional.

²⁷ Foram enviados questionários às 27 Secretarias de estado de Educação do Brasil, acompanhados de Ofício explicativo da autoria e das razões da pesquisa. O retorno obtido consistiu de 9 respostas por escrito, provenientes dos estados do Acre, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Ainda que pouco significativa do ponto de vista estritamente quantitativo, é preciso que se diga que alunado matriculado na rede pública dos 9 estados respondentes perfaz 6.793.443 alunos, equivalente a 38% do alunado da rede estadual brasileira.

As respostas das Secretarias permitiram identificar desafios e perspectivas decorrentes do uso de metas e indicadores educacionais tanto quanto ensejaram algumas reflexões no sentido de um possível aprimoramento dessa utilização.

3.1. O sistema educacional brasileiro

O Brasil é uma República Federativa presidencialista e democrática, que abrange 26 estados, um Distrito Federal e 5.564 municípios²⁸. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em janeiro de 2010, estimava a população brasileira em 192 milhões de habitantes. A Constituição Federal vigente, elaborada por Assembléia Nacional Constituinte a partir de amplo processo participativo, foi promulgada em 5 de outubro de 1988.

A periodização tradicional da história do Brasil divide-a em 4 períodos: o Pré-Descobrimento (até 1500), o Brasil-Colônia (do chamado descobrimento do Brasil pelos portugueses em 1500, até 1822), o Império (da Independência, em 1822, à proclamação da República, em 1889) e a República (de 1889 aos dias de hoje).

Um período mais recente, compreendido entre 1945 e a década de 1970, foi marcado por um crescimento econômico rápido e estável no país, marcado por forte intervenção do Estado na economia. Na área social, o intervencionismo estatal também sempre se fez sentir. Do ponto de vista da política, o país vivenciou, a partir de 1964 - após golpe de Estado que afastou o governo civil eleito do poder -, mais de duas décadas de autoritarismo sob uma sucessão de governos militares. Fase do chamado milagre econômico, que se fez acompanhar do fechamento do Congresso Nacional - depois reaberto, mas funcionando amordaçado, num contexto de pesada repressão às liberdades democráticas e de campanhas nacionalistas e ufanistas - os chamados anos de chumbo da história do Brasil só conheceram distensão já nos anos 80, com a campanha pelas "Diretas Já", que teve seu auge em abril de 1984. Mas não obstante a explícita manifestação da vontade da grande maioria da população brasileira pela realização de eleições diretas para presidente, o último governo militar do período, comandado pelo general João Figueiredo, ainda com forte poder sobre o Congresso, conseguiu mobilizar votação majoritária contra tal demanda e as eleições diretas ficaram adiadas para 1989. A campanha, entretanto, tornou-se marco político importante, na medida em que significou a repolitização do espaço público político nacional,

²⁸ IBGE, 2007.

dando início a um movimento que culminou na eleição – indireta - de Tancredo Neves à presidência da República, em 1985, e deu margem ao surgimento de novas lideranças políticas que mais tarde tornaram-se referências no cenário nacional. São exemplos dessas lideranças o então sociólogo e professor universitário Fernando Henrique Cardoso e o então líder sindical Luiz Inácio da Silva, o Lula - ambos mais tarde eleitos presidentes.

Como lembra Marta Farah (2001), até os anos 1980 as políticas públicas brasileiras caracterizavam-se por grande centralização decisória e financeira, pela gestão verticalizada e por uma fragmentação institucional que desfavorecia a coordenação inter e intra-setorial e governamental. Em toda a história brasileira foram e são recorrentes os métodos clientelísticos de administração pública, a corrupção, a burocratização, a pouca participação da sociedade civil nos processos decisórios. Também era crônica a exclusão de importante parcela da população do acesso a programas sociais - traço este que só muito recentemente conheceu mudança significativa, não obstante as iniquidades e desigualdades sociais que ainda afetam a população.

No contexto pós-autoritário, a idéia da descentralização das políticas sociais mostrou-se especialmente sedutora já que, segundo expectativas otimistas, promoveria maior participação social e democracia, maior eficiência do governo e eficácia de suas políticas. Sob essa ótica, a descentralização configurar-se-ia como vetor de maior envolvimento popular na discussão, formulação, execução e acompanhamento das políticas, reduzindo o clientelismo, o autoritarismo, o mau uso dos recursos públicos e a burocracia excessiva. Entretanto, como se viu posteriormente, essa relação não era mandatória nem linear: a descentralização não garantiu, automaticamente, todas essas benesses²⁹. Como mostra Arretche (1996), o que realmente pode

²⁹ Autores como Nogueira (1997), Almeida (2005) e Arretche (1996) buscam desconstruir os mitos criados em torno da idéia de descentralização. Em primeiro lugar, Nogueira lembra que a descentralização não gera, automaticamente, maior participação - visto que essa não pode ser imposta ou estabelecida. Além disso, ainda que haja participação, não significa que todos os grupos e interesses estejam representados no jogo político em curso, ou que tal participação se exercerá sem dificuldades tanto para a gestão pública – que precisará aprender a lidar com novos atores e novas formas de fazer e executar políticas – quanto para a própria sociedade civil - que se verá envolvida nos complexos meandros da administração pública.

Em segundo lugar, a descentralização não é prerrogativa apenas de períodos democráticos, e também não decorre espontaneamente do fim do autoritarismo nem conduz sempre a uma maior democratização. Em terceiro lugar, o clientelismo e a ineficiência alocativa dos recursos não desaparecem simplesmente com a introdução de um modelo de gestão descentralizada. Enquanto o primeiro baseia-se em grande medida em aspectos culturais, o último depende sobremaneira da capacidade técnica e da visão sistêmica dos gestores – e esses fatores não são facilmente alteráveis. Embora seja comum a associação entre a descentralização e a redução do aparato estatal, deve-se ressaltar também que a descentralização não implica necessariamente em redução do papel, da importância ou do tamanho do governo central. Ao incentivar que instâncias subnacionais assumam a responsabilidade pela provisão de serviços sociais, o papel do governo central muda, mas isso não necessariamente significa uma retração estatal - já que ele pode passar

fazer a diferença nos níveis de participação, de democratização, de clientelismo e de mau uso dos recursos públicos não é o nível de governo em que as decisões são tomadas, mas a natureza e o bom funcionamento das instituições envolvidas na administração pública.

A descentralização e a forma heterogênea como ela tem sido exercida em todo o país são influenciadas pela dinâmica política e social de cada estado e localidade. Farah (2006) lembra que, após a Constituição de 1988, verificou-se um processo de inovação da administração pública, marcado por novos processos decisórios, de gestão e de provisão de serviços públicos. Nesse contexto, a autora ressalta a importância de novos atores tais como a chamada sociedade civil organizada ou as Organizações Não-Governamentais (ONGs) na discussão, formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas, bem como o estabelecimento de novos arranjos institucionais, marcados pela construção de parcerias público-privadas, articulação entre setores e níveis de governo, além da formação de redes.

A Constituição Cidadã de 1988 desempenhou papel fundamental na legitimação da agenda descentralizadora. Por um lado, reconheceu estados e municípios como entes federativos autônomos, para os quais poderiam e deveriam ser transferidos decisões, atribuições e recursos. Competências comuns e legislativas concorrentes às diferentes esferas de governo foram estabelecidas, e se supunha que estaria em vigor uma forte coordenação federativa – o que de fato não aconteceu. Como lembram Abrucio e Gaetani (2006):

(...) a Constituição de 1988 e o *front* intergovernamental dos últimos vinte anos produziram uma espécie de federalismo compartimentalizado (ABRUCIO, 2005a). Trata-se de uma situação na qual há poucos incentivos ao entrelaçamento e compartilhamento de tarefas entre os níveis de governo, dificultando a articulação entre as várias competências comuns e concorrentes estabelecidas pela Carta constitucional. Em outras palavras, a coordenação federativa é frágil no Brasil. (ABRUCIO e GAETANI, 2006, p. 26-27)

A administração do sistema educacional brasileiro é descentralizada, sendo compartilhada pelos governos federal, estadual e municipal. Legislação federal define uma base nacional comum que deve ser respeitada pelas outras esferas de governo, tais como o mínimo de 200 dias letivos por ano e o mínimo de quatro horas/aula por dia. Entretanto, estados e municípios dispõem de grande autonomia para organizar suas redes e currículos de acordo com as peculiaridades locais, desde que não desrespeitem legislação superior.

a atuar em outras áreas ou assumir novos papéis normativos, reguladores e redistributivos, condizentes com as novas competências dos outros entes federativos, como lembra Almeida (2005).

Na área da educação, assim como em outras áreas sociais, verifica-se a superposição de atribuições e competências. O desafio da melhoria do funcionamento e interrelação dos sistemas educacionais é grande, pois não há em vigor, no país, um Sistema Nacional de Educação, com um regime de colaboração claramente construído entre as três esferas de governo, respaldado em legislação que estabeleça as claras responsabilidades de cada uma delas. É especialmente importante que as redes educacionais estejam de fato coordenadas, sobretudo para garantir o direito à educação daqueles alunos que, por qualquer razão, precisam mudar de rede dentro do sistema educacional. Como lembra João Batista Oliveira:

No caso da educação básica, temos uma torre de Babel protegida sob o conceito politicamente conveniente de ‘regime de colaboração’. Segundo esse conceito, as três instâncias podem operar (ou não) redes de ensino; podem financiar (ou não) a educação; e podem escolher onde desejam (ou não desejam) atuar. Resultado: não existe uma instância do poder público que seja responsável (e responsabilizável) pela oferta (ou não) de ensino fundamental. Cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente em regime de colaboração. (OLIVEIRA, 1998, *apud* ABRUCIO, 2010, p. 22-23)

Esta configuração institucional norteia toda a estrutura da Educação Básica brasileira. A oferta da Educação Básica da rede pública nacional cabe fundamentalmente aos estados e municípios, enquanto que à União compete cuidar do sistema federal de Ensino Superior. Este desenho institucional tem impacto direto na organização dos sistemas oficiais de avaliação, no estabelecimento e na busca pelo cumprimento de metas, e na mobilização social pela causa da educação, entre outros elementos relevantes para a presente dissertação.

Os principais instrumentos que regem a educação brasileira são a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 – que tem foco específico sobre a educação escolar. De forma geral, esses dispositivos estatuem que o direito à educação é universal; que ele se cumpre no seio de diversas estruturas sociais como a família, o trabalho, as instituições de ensino, as organizações da sociedade civil e movimentos sociais, entre outros; que seus objetivos são o desenvolvimento pleno, a preparação para a prática da cidadania e a qualificação para o trabalho; e que a oferta da Educação Básica da rede pública cabe, em larga medida, aos municípios e estados – cabendo prioritariamente aos primeiros a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e, aos últimos, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio³⁰.

Em parte alguma, entretanto, se esclarece o que exatamente os alunos de cada nível ou série têm que aprender ao longo de sua educação escolar. É preciso ressaltar que já há mais de

³⁰ Para maiores informações, consultar os Artigos 205 e 211 da Constituição Federal (1988) e os artigos 1, 8, 9, 10 da LDB.

uma década, não existe mais no Brasil uma base curricular comum ou *standards* mínimos nacionais que devam ser alcançados pelo aluno em cada ciclo de aprendizagem ou série – independentemente da rede de ensino frequentada, e sem cuja aquisição não poderia ascender aos níveis subsequentes de escolaridade³¹.

Tendência hoje estabelecida e que resultou de ampla mobilização e participação capitaneada, sobretudo, por intelectuais e movimentos ligados à educação, a derrubada dos currículos comuns e a linha a partir de então dominante, orientada pelos Parâmetros Curriculares Nacionais, bem como as “modernas” e muito flexíveis diretrizes relativas a fluxo e promoção, clamam atualmente por urgente rodada de debates e avaliações críticas. Esses na certa tratarão de, até por bom senso, sugerir necessárias revisões, na medida em que sem o estabelecimento de parâmetros programáticos claros a se tornarem, primeiro, objetos a compor obrigatoriamente a formação e a qualificação docente e, depois, a permitirem monitoramento e avaliação clara da aprendizagem desejável para cada fase escolar. Do contrário, vai se aprofundar o cenário hoje existente: o de um quadro educacional fluido, variável e pouco qualificado, que a cada exame oficial reitera os tristes resultados de baixo desempenho e a defasagem de aprendizado da ampla maioria dos estudantes que a eles são submetidos.

3.2. A qualidade da Educação Básica no Brasil

Historicamente a Educação nunca figurou no topo da agenda governamental brasileira. Como ensina Maria Helena Guimarães de Castro:

O atraso educacional brasileiro tem suas raízes na formação histórica do país. Contrariamente ao que ocorreu em outras partes do Novo Mundo, o colonialismo português prestava pouca atenção ao tema da educação pública. A primeira preocupação com a organização de um sistema público de educação se observa na segunda metade do século XIX, com a criação das primeiras instituições federais de ensino. Pode-se dizer que a educação pública só entrou para a agenda nacional nos anos 1920, a partir das Conferências Nacionais promovidas pela Associação Brasileira da Educação, a criação do Ministério da Educação e Saúde em 1931, e a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, assinado por Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e tantos outros. Essas iniciativas, contudo, não tiveram força suficiente para dar à educação a prioridade devida. (CASTRO, 2007b, p. 4)

Castro (2007b) lembra que no Brasil agrário da década de 1930, apenas uma entre cada cinco crianças frequentava a escola, e o mais comum era que a escolarização se restringisse

³¹ Embora os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) ofereçam um referencial importante, eles não conseguem de fato cumprir esse papel.

somente aos anos iniciais do Ensino Fundamental, dado que os níveis de ensino seguintes só eram oferecidos nas cidades maiores. A autora mostra ainda que, entre as décadas de 1930 e 1960, grande prioridade foi conferida ao estabelecimento de um sistema público de ensino e não à universalização do acesso - acontecendo a sua expansão e diversificação somente a partir dos anos 1960. Até os anos 1990, a principal forma de se conceber e conhecer a qualidade do sistema educacional brasileiro era por meio de indicadores de fluxo e permanência, tais como as taxas de atendimento, repetência e evasão, bem como a média de anos de estudo.

Nesse contexto, em que ter acesso e permanecer na escola eram tidos como sinônimos da aquisição de conhecimento, o acompanhamento desses indicadores se mostrava relevante pois grande parte da população encontrava-se fora da escola ou passava pouquíssimos anos no ambiente escolar. Entretanto, passou-se a perceber como essa relação entre escolarização e aprendizado não era linear, e o Brasil aderiu, nos anos 90, às tendências internacionais de se refinar os instrumentos estatísticos educacionais e de se debater e medir a qualidade do aprendizado. Nesse cenário, os gestores públicos passaram a considerar cada vez mais relevante a mensuração e o acompanhamento da evolução da aquisição não só de conteúdos, mas de habilidades e competências cognitivas como a leitura e a matemática, por meio de testes padronizados e aplicados periodicamente.

3.2.1. Indicadores da qualidade do aprendizado

É importante que se abordem, na presente dissertação, as avaliações brasileiras que têm por objetivo verificar os conhecimentos dos alunos da Educação Básica, uma vez que possibilitam o acompanhamento e a análise da evolução do aprendizado – uma das dimensões centrais implicadas no conceito do direito humano à educação. A partir dos indicadores resultantes dessas avaliações é possível não só conhecer a trajetória da qualidade da educação, como fazer correções de rumo nas políticas em curso, a partir de novas metas de aprendizagem que sejam traçadas para o futuro.

O denominado Sistema de Avaliação da Educação Básica brasileiro começou a ser desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

(Inep/MEC) no final dos anos 80³². Compõe-se atualmente do Saeb e da Prova Brasil e tem por objetivo conhecer o sistema educacional brasileiro em detalhe, bem como gerar subsídios para que as políticas educacionais sejam elaboradas e implementadas, não de maneira voluntarista e errática, mas controlada, com base em dados reais sobre a qualidade efetiva do aprendizado³³. Dadas as condições em que hoje tais exames se realizam, a partir dos resultados dessas avaliações é possível traçar um diagnóstico da qualidade do aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática para os alunos da 4ª e da 8ª séries do Ensino Fundamental, e do 3º ano do Ensino Médio, à luz das competências e habilidades compreendidas como essenciais constantes das matrizes de referência dessas disciplinas³⁴. Além das avaliações de aprendizado propriamente ditas, são também aplicados questionários a alunos, professores e diretores de escolas com vistas a compreender melhor determinados fatores associados ao desempenho escolar, tais como os hábitos de estudos dos alunos, informações socioeconômicas das famílias, formação e qualificação dos professores e gestão escolar.

O Saeb constituiu-se na avaliação pioneira instituída pelo MEC e sua aplicação experimental realizou-se em 1990. Em 1995 o exame foi metodologicamente reestruturado, passando a gerar resultados comparáveis; por isso o ano de 1995 costuma aparecer nas tabelas demonstrativas como o ano inicial de apresentação de seus resultados. Aplicado a cada dois anos, o Saeb, como se afirmou, gera resultados referentes a amostras de alunos da 4ª e da 8ª séries do ensino fundamental e do 3º ano do Ensino Médio, em Língua Portuguesa e Matemática, das redes pública e privada, das áreas rural e urbana, apresentando dados globais para o País e distribuídos por Regiões Geográficas e Unidades da Federação.

A Prova Brasil, por sua vez, foi criada em 2005 com o objetivo de avaliar as escolas e a educação nas redes municipais. Praticamente censitária, é aplicada, também bienalmente, às crianças matriculadas na 4ª e da 8ª séries do Ensino Fundamental cujas turmas tenham mais de 20 alunos, de todas as escolas públicas urbanas. Gera resultados globais para o país e distribuídos por Região, Unidades da Federação, Municípios e escolas avaliados, expandindo, assim, o grau

³² Segundo o inciso VI do art.9º da LDB, cabe à União “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

³³ As avaliações hoje conhecidas por Saeb e Prova Brasil denominam-se, oficialmente, Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), respectivamente.

³⁴ As matrizes de referência para Língua Portuguesa (foco em leitura) e para Matemática (foco em resolução de problemas) são as mesmas para a Prova Brasil e para o Saeb.

de desagregação dos resultados do Saeb. Esse maior detalhamento é bem-vindo, pois torna os números mais próximos da realidade da população e das redes municipais, além de constituir passo importante para a consolidação do regime de colaboração entre os entes federativos, uma vez que permite que se conheçam os gargalos de aprendizagem especificamente por rede.

O quadro a seguir resume as principais características da Prova Brasil e do Saeb:

Tabela 9- Quadro comparativo entre a Prova Brasil e o Saeb

	PROVA BRASIL	SAEB
Objetivo	Avaliar a escola e a qualidade da educação entre escolas da mesma rede	Avaliar os sistemas de ensino e os panoramas regionais
Primeira aplicação	2005	1990
Aplicação mais recente	2009	2009
Periodicidade	Bienal	Bienal
Participação	Voluntária. A adesão é realizada pelas secretarias de educação municipais e estaduais	Voluntária. Escolas participantes são selecionadas por sorteio.
O que avalia	Habilidades em Matemática (resolução de problemas) e Língua Portuguesa (leitura)	Habilidades em Matemática (resolução de problemas) e Língua Portuguesa (leitura)
Alunos avaliados	4a e 8a séries do Ensino Fundamental	4a e 8a séries do Ensino Fundamental e 3o ano do Ensino Médio
Redes avaliadas	Escolas públicas urbanas, com mais de 20 alunos nas turmas avaliadas	Redes pública e privada, rurais e urbanas, com mais de 20 alunos nas turmas avaliadas
Abrangência	Censitária	Amostrai
Níveis de desagregação dos resultados	Brasil, regiões, UFs, municípios e escolas	Brasil, regiões e UFs.

Fonte: Inep/MEC. Tabulação Própria

Visto que a Prova Brasil e o Saeb compartilham a mesma metodologia, eles passaram a ser operacionalizados conjuntamente, a partir de 2007, sendo o exame hoje conhecido como Saeb/Prova Brasil. Entretanto, para que se mantivesse a comparabilidade de seus resultados em uma série histórica, essas avaliações não foram extintas em separado. Assim sendo, a Prova Brasil passou a ser a avaliação aplicada a todos os alunos da 4ª e da 8ª séries do Ensino Fundamental, de todas as escolas públicas urbanas brasileiras. Fizeram por outro lado, o Saeb, amostras de alunos dessas mesmas séries de escolas particulares urbanas e rurais, não compreendidas no escopo da Prova Brasil, além de amostragem de alunos do 3º ano do Ensino Médio, também das áreas urbana e rural.

Dessa maneira, o Brasil já há quase três décadas se integra à tendência internacional de estruturar e realizar periodicamente avaliações nacionais e subnacionais. Os entes federados com interesse em criar avaliações próprias contam com a cooperação técnica do órgão federal incumbido dessa missão, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – o Inep, e boa parte das avaliações realizadas nos estados e municípios se valem da matriz de referência e dos ítems-âncora do Saeb, o que possibilita com que seus resultados sejam comparáveis aos da avaliação do governo federal. Como lembra Castro (2007a), isso é vantajoso, pois os sistemas subnacionais de avaliação propiciam um diagnóstico aprofundado sobre as peculiaridades locais, com resultados por escola e permitindo a coleta de dados de interesse específico dos respectivos gestores das redes – o que não é possível de se obter por meio das avaliações nacionais. É interessante aqui observar que a maioria dos estados que respondeu ao questionário conta com sistemas próprios de avaliação.

O estabelecimento dessas avaliações também aponta para o reconhecimento do valor da gestão educacional voltada para resultados. Ao possibilitar o monitoramento e a avaliação periódica do aprendizado dos alunos, podem-se criar sistemas de incentivos seletivos para a comunidade escolar e os gestores públicos que levem em consideração essas metas e indicadores.

Embora a implementação de avaliações como a Prova Brasil e o Saeb seja muito bem-vinda, principalmente por estimular a consolidação de uma cultura de estabelecimento, acompanhamento e avaliação de metas educacionais no país, vale ressaltar que uma das maiores fragilidades desses testes consiste na forma de apresentação de seus resultados. Tomando por base uma escala que varia de 125 a 350 (e não uma que parta do zero e chegue, por exemplo a 10 ou a 100, intuitivamente muito mais fácil de ser compreendida), e considerando que os níveis mínimos desejáveis para cada série e disciplina nunca foram estabelecidos *a priori*, os resultados dos exames do sistema Prova Brasil/Saeb acabam por gerar resultados que não são auto-explicativos, demandando explicações complexas, nem sempre bem entendidas. Por consequência, dificilmente contribuem para que a população compreenda e seja bem informada a respeito da qualidade da educação que é ministrada às crianças e aos jovens, e, assim, possa cobrar por sua melhoria. Além disso, dificulta-se a identificação dos gargalos de aprendizado, impedindo com que se possam definir estratégias pedagógicas efetivas para sua superação.

Em suma, é preciso atenção constante para que as metas e indicadores educacionais não se tornem fins em si mesmos; é fundamental que cumpram sua finalidade precípua – a de serem

ferramentas, instrumentos a serviço de algo substantivo e real, no caso, a educação nacional –, que sirvam ao propósito de elucidar se está sendo ou não favorecido o acesso à educação, se estão ocorrendo mudanças positivas, retrocessos ou estagnações no aprendizado de todos e de cada aluno no que diz respeito aos conteúdos, competências e habilidades apropriadas e desejadas para aquela fase educacional em questão, contribuindo, dessa forma, para elucidar se está ou não havendo, em dada situação, o cumprimento efetivo do direito à educação de qualidade para todos. O aparente cumprimento de metas globais, se tomado isoladamente, pode se constituir na forma mais patente de se mascarar, por exemplo, o descumprimento do direito humano à educação, caso os indicadores utilizados, ainda que sejam bons, deixem de contemplar fatores relevantes a exemplo do acesso, da qualidade e da equidade do aprendizado de cada criança e jovem.

3.2.2. Metas educacionais no Brasil

A partir do momento em que passou a ser possível monitorar e analisar indicadores que elucidam o grau e tipo de conhecimento auferido pelos alunos – a exemplo das notas médias obtidas em avaliações como a Prova Brasil e o Saeb –, possibilitou-se, também, o estabelecimento de metas de aprendizagem. Ao gerarem resultados desagregados para o Brasil, as regiões geográficas, as Unidades da Federação, os municípios e as escolas, as avaliações nacionais permitiram aproximar as informações relevantes, concernentes ao aprendizado, da realidade das redes de ensino, dos pais de alunos e da sociedade como um todo, facilitando a identificação de situações problemáticas bem como o estabelecimento e o acompanhamento de metas. Como foi mostrado no segundo capítulo, o movimento Todos Pela Educação, destacado para estudo no caso brasileiro, desempenhou um importante papel catalisador para o estabelecimento de metas de aprendizado pelo governo federal e pelos governos subnacionais.

Em 2007 o foco no aprendizado e o estabelecimento de metas educacionais foi oficializado pelo Ministério da Educação (MEC), no âmbito do já referido Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que visa a garantir, entre outros, a qualidade da Educação Básica, tendo no aprendizado dos alunos o seu ponto central, conforme reza a primeira diretriz do Decreto que o instituiu, e que não por acaso recebeu o nome de Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação:

Art. 1º O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:

I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir; (BRASIL, Ministério da Educação, 2007)

Até 2008, todos os estados e municípios brasileiros já haviam aderido formalmente ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, o que implicava não só ter o aprendizado como foco, como também a alfabetização das crianças até os oito anos de idade e o acompanhamento de cada aluno matriculado, buscando combater a repetência e a evasão escolar. Entretanto, o Plano não estipulou qualquer sanção em caso de descumprimento desses compromissos.

Outra ação no âmbito do PDE, importante para o tema aqui analisado, consistiu na criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que traduziu o mais significativo esforço já feito pelo governo federal brasileiro para estabelecer metas educacionais para o país como um todo. Indicador sintético que cruza o rendimento dos alunos no Saeb/Prova Brasil com as taxas de aprovação, o Ideb conseguiu traduzir em uma escala de fácil entendimento (que varia de 0 a 10) a trajetória, o diagnóstico atual e as metas futuras para a educação, tanto para os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental quanto para o Ensino Médio. As metas do Ideb, que como as do Todos pela Educação, deverão ser cumpridas até 2022, foram calculadas para o Brasil, para os estados, os municípios e as escolas públicas urbanas de Ensino Fundamental, e o cumprimento de suas metas parciais poderá ser acompanhado a cada dois anos. O MEC já fez divulgar que a maior parte das metas do Ideb foi cumprida entre 2005 e 2007 – ou seja, já é possível inferir, com alguma segurança, que a qualidade da educação estaria melhorando, a tomar por base esse indicador³⁵.

Em suma, pode ser dito que o estabelecimento de metas educacionais no Brasil é fenômeno recente e, embora possa ainda ser bastante aprimorado, já permite que se tome o pulso e que se diagnostique como está a qualidade da Educação Básica ofertada no país. Seria interessante, entretanto, que o Ideb e as avaliações educacionais mostrassem de forma mais clara

³⁵ Entretanto, o cumprimento das metas do Ideb não corresponde ao cumprimento das metas do Todos Pela Educação, sendo estas mais ambiciosas e menos sintéticas.

quais são e onde estão os principais gargalos de aprendizagem, – possibilitando interferências para sua superação ou pelo menos, mitigação. Seria igualmente desejável que se estabelecessem metas por base territorial, a serem cumpridas mediante cooperação entre estados e municípios, visando o fortalecimento da coordenação federativa. Poderia, também, agregar um componente mais forte de equidade, computando de alguma forma negativa os dados relativos às crianças e jovens em idade escolar que não estejam na escola, que por algum motivo não tenham podido realizar as avaliações ou que não tiveram igualdade de oportunidades no acesso ao conhecimento.

E por fim - mas não menos importante –, é preciso que as autoridades constituídas, bem como os movimentos da sociedade organizada, ligados séria e responsavelmente à causa da Educação, não descansem, trabalhando duro para conseguir incorporar os milhões de crianças e jovens que ainda - ou já - não estão no sistema educacional, e que, portanto, definitivamente não têm tido o seu direito à educação respeitado.

3.3. As respostas das Secretarias de Estado de Educação

Para identificar como as Secretarias de Estado de Educação brasileiras percebem e se relacionam com o estabelecimento e o acompanhamento de indicadores educacionais³⁶ foi, em novembro de 2009, enviado a cada uma delas, por meio de seu órgão representativo, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), um questionário especialmente elaborado para fins de uso nesta dissertação. Até janeiro de 2010, somente nove Secretarias estaduais haviam respondido ao questionário, a saber, as do Acre, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Segundo o Censo Escolar 2009, o Brasil contabilizava naquele ano 39.830.989 matrículas iniciais no ensino regular nas redes municipal e estadual. Como as redes estaduais são o objeto de estudo da presente seção, é importante apresentar também suas matrículas iniciais em 2009: eram 17.690.692 as matrículas registradas neste subsistema, perfazendo 44,4% do alunado total³⁷.

Para as finalidades deste trabalho, seria interessante que as 27 Secretarias tivessem respondido ao questionário enviado. Entretanto, há que ressaltar que, mesmo tendo obtido

³⁶ As respostas originais aos questionários encontram-se no Anexo I.

³⁷ Reitera-se que no Brasil, por força de dispositivo constitucional, os estados predominam fortemente no atendimento ao ensino médio e os municípios, no fundamental.

somente um terço das respostas, o impacto numérico dos estados respondentes não é desprezível, como pode ser verificado na Tabela 10: as Secretarias que responderam ao questionário contabilizam 6.793.443 matrículas iniciais na rede estadual, respondendo por 38% das matrículas da rede estadual brasileira, ou 17% do alunado total.

Tabela 10 - Matrículas iniciais na rede estadual

	MATRÍCULAS INICIAIS NA REDE ESTADUAL
BRASIL (rede estadual)	17.690.692
Brasil (redes municipal e estadual)	39.830.989
ACRE	133.382
CEARÁ	482.774
DISTRITO FEDERAL	428.298
MARANHÃO	480.619
MINAS GERAIS	2.178.965
PARAÍBA	326.173
PERNAMBUCO	761.469
RIO DE JANEIRO	939.806
RIO GRANDE DO SUL	1.061.957
Total de matrículas das redes respondentes	6.793.443

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica de 2009. Tabulação própria.

O questionário, como se afirmou, tinha por objetivo compreender como as Secretarias de Estado de Educação lidam com e percebem a existência das metas e indicadores educacionais. A tabulação das respostas às questões encaminhadas encontra-se descrita na Tabela 11, a seguir.

Tabela 11 - Tabulação das respostas das Secretarias de Estado de Educação

	ACRE	CEARÁ	DISTRITO FEDERAL	MARANHAO
1. Conhece o Ideb?	Sim	Sim	Sim	Sim
Conhece o Ideb para sua UF?	Sim	Sim	Sim	Sim
2. Conhece as 5 Metas do TPE?	Sim	Sim	Sim	Sim
Conhece a Meta 3 do TPE para sua UF?	Sim	Sim	Não respondeu	Sim
3. A Secretaria tem metas próprias de melhoria do aprendizado?	Sim	Sim	Sim	Sim
Se sim, de quando em quanto tempo essas metas são monitoradas e divulgadas? Como é feita a divulgação?	As escolas têm metas que são repactuadas anualmente, cujos cálculos se baseiam em avaliação externa e dos dados de abandono e aprovação.	O monitoramento e a divulgação dos dados são realizados anualmente, com ampla divulgação na mídia, nas gerências regionais e nas escolas.	O monitoramento e a divulgação dos dados são realizados anualmente	O Plano de Metas da Secretaria de Estado da Educação está em fase de construção. Tal Plano tem como referência as metas "externas" (Ideb /Todos Pela Educação) e a realidade educacional maranhense, e prevê um monitoramento contínuo. Tão logo sua elaboração seja concluída terá divulgação nos diversos setores da SEDUC e comunidades escolares.
4. Quais metas são levadas em consideração nas políticas adotadas pela Secretaria?				
Metas próprias da Secretaria	Sim	Sim	Sim	Sim
Ideb	Sim	Sim	Não	Sim
Metas do Todos Pela Educação	Sim	Não	Não	Sim
Outras	Metas estabelecidas para alcance em articulação com as redes municipais de ensino.			
Há premiações e/ou punições atreladas ao cumprimento das metas?	Premiação: Professores: 14o salário que leva em conta regência, assiduidade e participação nas formações. Gestores: 14o salário pelo alcance das metas.	Premiações: prêmios para as escolas, professores e alunos que apresentarem os melhores resultados.	Um sistema de incentivos/punições passará a funcionar em 2010.	O Plano de Metas da SEDUC prevê acompanhamento do cumprimento das metas, embora as premiações e/ou punições não estejam definidas.
Há aderência ou resistência dos professores e diretores com relação às metas e sistemas de avaliação?	Mais aderência do que resistência, devido às negociações a pactuações com relação às metas.	Mais adesão do que resistência. Reconhece que o discurso corporativo é ambíguo ou contrário.	Um pouco de resistência por parte dos professores.	Ao longo do processo de implementação da avaliação de sistema, a SEDUC vem trabalhando com todo o corpo docente, gestores, pessoal administrativo, alunos e comunidade em geral, no sentido de discutir a importância desses indicadores para a reorganização do trabalho educativo, didático-pedagógico no âmbito escolar, de modo a proporcionar uma elevação dos atuais índices. Esse trabalho tem reduzido as resistências naturais a um processo avaliativo, e promovido a constatação da necessidade de implementação de mudanças significativas no currículo escolar.

	MINAS GERAIS	PARAÍBA	PERNAMBUCO	RIO DE JANEIRO	RIO GRANDE DO SUL
1. Conhece o Ideb?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Conhece o Ideb para sua UF?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
2. Conhece as 5 Metas do TPE?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Conhece a Meta 3 do TPE para sua UF?	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
3. A Secretaria tem metas próprias de melhoria do	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Se sim, de quando em quanto tempo essas metas são monitoradas e divulgadas? Como é feita a divulgação?	O Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública, Simave, é responsável pelo desenvolvimento de programas de avaliação integrados. Os resultados das avaliações realizadas servem de base para responder às necessidades de planejamento e ação educacionais, servindo à realidade da sala de aula e influenciando a definição de políticas públicas para a educação em MG. O Simave aponta as prioridades educacionais tanto para professores, especialistas e diretores quanto para os gestores do sistema, sendo fundamental na definição de ações para uma educação eficaz.	As Metas estão estabelecidas no Plano Estadual de Educação e são detalhadas nos Planos Plurianuais e, anualmente, por ocasião da elaboração do orçamento.	As metas são monitoradas ano a ano, de acordo com a publicação (também anual) do indicador estadual - o IDEPE. A divulgação é feita pelos meios de comunicação de massa locais, o site da Secretaria e os seminários e palestras realizados com a equipe gestora das escolas.	Anualmente é realizado o SAERJ- Sistema de Avaliação da Educação do Rio de Janeiro-, e seus resultados são divulgados e trabalhados nas escolas, além de cursos e oficinas sobre apropriação dos resultados. Além disso, os resultados das avaliações federais, Prova Brasil e Saeb também são divulgados e discutidos. A partir de 2010 um trabalho junto às escolas com resultado de desempenho baixo serão acompanhadas de perto, dentro de um projeto para estabelecimento de metas e discussão mais aprofundada dos resultados e das práticas pedagógicas.	Há metas de desempenho monitorados por meio de avaliação anual em larga escala. A divulgação é feita para todas as escolas por meio de boletins de resultados e para toda comunidade. Os resultados são colocados, também, em sitio na internet.
4. Quais metas são levadas em consideração nas políticas					
Metas próprias da Secretaria	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Ideb	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Metas do Todos Pela Educação	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Outras					
Há premiações e/ou punições atreladas ao cumprimento das metas?	Os resultados do Simave fazem parte das metas da Secretaria, das Superintendências Regionais de Ensino e das Escolas. A Lei 17.600/08 criou o Prêmio por Produtividade dos servidores do Estado de Minas gerais, pelo cumprimento das metas estabelecidas. As metas são relacionadas ao fluxo e ao desempenho de alunos ao final dos ciclos de aprendizado.	Não.	Punições, não. Há uma premiação como estímulo para os profissionais das escolas que conseguem alcançar as suas metas no IDEPE (Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco). A premiação consta de um Bônus por Desempenho Educacional (BDE) - uma espécie de 14º salário pago aos servidores das escolas que conseguiram elevar seus indicadores, alcançando, pelo menos, 50% da meta pactuada entre escola e secretaria de Educação.	Não.	Não.
Há aderência ou resistência dos professores e diretores com relação às metas e sistemas de avaliação?	Em geral os professores, diretores, alunos e comunidade escolar apóiam as metas e os sistemas de avaliação.	Há interesse das escolas em melhorar seus indicadores.	Na implantação do Programa, existiu uma resistência do Sindicato da categoria. Hoje, a maioria da rede já aceita e compreende que a forma eficaz de melhorar a qualidade da educação é definir metas e medir os resultados.	O entendimento sobre avaliação é ainda muito tomado pelo medo de ser avaliado. Também não há um entendimento claro sobre tais avaliações e como a escola pode trabalhar tais resultados.	Houve resistência logo no início da implantação do sistema de avaliação. Hoje as resistências são pontuais. As escolas têm se apropriado dos resultados e os utilizado para melhoria da qualidade e elevação dos níveis de aprendizagem.

	ACRE	CEARÁ	DISTRITO FEDERAL	MARANHÃO
5. Como os sistemas de avaliação estão mudando os instrumentos educacionais e o aprendizado?	<p>_Servem de parâmetros para o estabelecimento de metas por UFs e municípios; _Atraem atenção por comporem o Ideb;</p>	<p>_Gestão passa a focar trabalho nos resultados acadêmicos; _Capacitações ganham foco mais operacional; _Professores passam a levar em conta os resultados das avaliações, gerando mudanças em sala de aula; _Existe o perigo de se passar simplesmente a buscar preparar os alunos para as provas.</p>	<p>Os sistemas de avaliação servem para orientar o gestor dos sistemas educacionais nas políticas públicas que deverão ser adotadas para a melhoria da aprendizagem dos alunos.</p>	<p>Os resultados educacionais de nosso Estado, apresentados por meio dos sistemas de avaliação, têm sido utilizados como referência para a reestruturação de políticas, programas, projetos e ações com foco na melhoria de aprendizagem dos alunos.</p>
6. A sociedade está sendo inserida e mobilizada no processo educacional a partir do sistema de avaliação?	<p>Cada vez mais a sociedade vem se apropriando da lógica das avaliações.</p>	<p>De forma difusa. O que se percebe é maior atenção da mídia e de outros atores (pais, empresariado, políticos) pelos índices como o Ideb.</p>	<p>Sim</p>	<p>Sim. A Secretaria busca o envolvimento da comunidade intra e extra-escolar, promovendo encontros para discutir os grandes desafios educacionais de nossa sociedade, no sentido de propor os encaminhamentos possíveis, levando-se em consideração, principalmente, a necessidade da melhoria da qualidade da educação e as atuais condições de investimento do Estado.</p>

<p>5. Como os sistemas de avaliação estão mudando os instrumentos educacionais e o aprendizado?</p>	<p>MINAS GERAIS Em Minas, os resultados das avaliações são usados pelos educadores e gestores na definição de estratégias para melhorar o desempenho dos alunos. Em todas as escolas da rede estadual de ensino, professores, diretores e especialistas se reúnem para analisar os resultados das avaliações externas e elaboram o Plano de Intervenção Pedagógica com base nos resultados do desempenho dos alunos. As escolas se apropriam dos resultados e convidam também os pais e responsáveis para conhecer, discutir e participar das ações propostas no plano.</p>	<p>PARAÍBA Os sistemas de avaliação estão mudando os instrumentos educacionais e o aprendizado a partir do momento em que a escola se mobiliza em um entendimento pelo diálogo, em busca de uma gestão participativa, visando a melhoria da qualidade do ensino e aprendizagem, pela garantia do IDEB e suas projeções.</p>	<p>PERNAMBUCO Já é notado na rede uma disposição maior da equipe escolar e um maior compromisso de todos que fazem a escola. Como a avaliação externa verifica o desempenho dos alunos nas disciplinas de Português e Matemática e para o IDEB também é levado em conta o fluxo escolar, todos participam e se esforçam para manter a escola como um ambiente de aprendizagem funcional.</p>	<p>RIO DE JANEIRO De forma lenta, os profissionais da educação começam a se interessar por elas e a tentar rever sua prática, mas ainda são práticas isoladas e não aprofundadas.</p>	<p>RIO GRANDE DO SUL A maior contribuição dos sistemas de avaliação é que têm mostrado possibilidades de melhoria no planejamento. Têm contribuído para que os professores compreendam os diferentes campos e tópicos que devem ser trabalhados para o desenvolvimento da capacidade cognitiva. Quanto à gestão, tem 'forçado' gestores escolares a uma maior atenção aos resultados e reorganização das reuniões e discussões com os professores, pactos com a comunidade e sociedade. As capacitações também se voltam a compreensão de como o aluno aprende e ao desenvolvimento de habilidades e competências.</p>
<p>6. A sociedade está sendo inserida e mobilizada no processo educacional a partir do sistema de avaliação?</p>	<p>As avaliações são apresentadas e debatidas com as Superintendências Regionais de Ensino da Secretaria. As escolas apresentam aos dados das avaliações aos pais e alunos bem como as metas estabelecidas e o que a escola desenvolverá para atendimento aos alunos que tiveram baixa proficiência e atender as metas estabelecidas pela própria escola.</p>	<p>Sim. Observa-se uma mudança de comportamento em relação aos agentes educacionais quando do uso dos resultados, das avaliações educacionais, e suas implicações, como enquanto componente do Ideb.</p>	<p>Sim. É um processo longo, mas que envolve os pais e os responsáveis pelos alunos, que passam a cobrar da escola o papel dela: de ensinar e dar uma formação cidadã aos estudantes.</p>	<p>Não, a avaliação para a sociedade ainda tem o aspecto de ranking de melhores e piores escolas. Não há um entendimento e nenhum movimento em prol de melhoria de qualidade.</p>	<p>A sociedade está mais atenta aos resultados educacionais, porém é uma parte da sociedade. As Instituições de Ensino Superior ainda trabalham (ou não) superficialmente como se aprende e estão mais centradas no que ensinar, reservam pouco tempo para trabalhar a realidade educacional, ainda estão distantes das necessidades reais das crianças, principalmente daquelas que precisam de maior atenção para efetivarem a aprendizagem. A sociedade ainda tem em seu 'simbólico' o aluno ideal, com aprendizagem na idade certa do que é próprio para aquela série e isso se repete, também na escola. Ainda não estamos atentos às mudanças de comportamento e perfil de nossos alunos.</p>

	ACRE	CEARÁ	DISTRITO FEDERAL	MARANHÃO
7. Qual a opinião sobre metas educacionais "externas" como o Ideb e as Metas do TPE?	Apontam direções comuns para os estados	Excelentes iniciativas. Julga que o Brasil se mostra amadurecido para ter índices por escola, rede, estados e país. Salienta deficiências do Ideb (quanto aos alunos que não fazem a Prova Brasil por conta do critério de que as turmas avaliadas devem ter pelo menos 20 alunos) e do Todos Pela Educação (cuja meta de alfabetização infantil julga tímida).	São referenciais para que se possa fazer um diagnóstico de como anda a educação brasileira e podem ser utilizadas pelos governos federal, estadual e municipal para auxiliar no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas educacionais para melhoria da qualidade da educação.	Considerando a educação de qualidade um direito fundamental de todos é importante que o País estabeleça metas que servirão de referência para a proposição e implementação de políticas a cada ente federado, como um mecanismo de criação de um verdadeiro Sistema Articulado de Educação Nacional.
8. Existem ações em parceria com outras esferas de governo?	Sim	Sim	Sim	Sim
Observações:	As políticas públicas se concretizam de forma articulada com os municípios: o Governo do Estado assinou com todos os municípios um pacto para o alcance de metas em parceria. Além dos municípios, há ações oriundas do PDE nacional sendo realizadas com o Governo Federal.	_Trabalha em parceria com os municípios no Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), que tem por meta a alfabetização das crianças até os 7 anos: _Há avaliação externa universal e anual; _Há cooperação técnica e financeira.	_Parceria com a Secretaria Extraordinária de Educação Integral para o atendimento de 50.000 alunos da rede pública de ensino do DF no Programa Educação Integral; _Parceria com a Secretaria de Ciência e Tecnologia para a concessão de bolsas de estudos para universitários atuarem na Educação Integral, e para o financiamento parcial de laptops para professores; _Parceria com Senai e Senac para a oferta de cursos técnicos; _Articulação com outros órgãos do governo, em especial a Secretaria de Segurança e a Secretaria de Cidadania e Justiça,	São apresentadas diversas parcerias intra e inter-governamentais pontuais. Entretanto, é especialmente interessante, em termos de equidade e acesso a direitos, o Programa de Educação Prisional em parceria com a Secretaria de Estado de Segurança para o atendimento dos sujeitos privados de liberdade do Complexo Penitenciário do Estado por meio da oferta de cursos de Alfabetização e Ensino Fundamental e de Exames Supletivos de Ensino Fundamental e Médio. Há também programas de aceleração do aprendizado

7. Qual a opinião sobre metas educacionais "externas" como o Ideb e as Metas do TPE?	MINAS GERAIS O Movimento Todos Pela Educação é, ao mesmo tempo, expressão da consciência da importância da educação, entre todas as políticas públicas, e de sua relevância como verdadeira ponte capaz de fazer chegar os benefícios do desenvolvimento a todas as camadas sociais. E é também instrumento de articulação da sociedade para comprometer a todos, especialmente o poder público, com as transformações urgentes da educação brasileira. As metas do IDEB não foram pactuadas com os estados e municípios.	PARAÍBA O Ideb, visto como um indicador de qualidade, valoriza o cumprimento de políticas públicas educacionais, e coloca a unidade escolar numa dinâmica privilegiada de discussão do Projeto Político Pedagógico, instrumento essencial que referenda a qualidade da educação.	PERNAMBUCO São planos importantes e fundamentais para que os Estados e Municípios se organizem e passem a trabalhar para atingir os objetivos propostos. Só assim, conseguiremos um ensino público de qualidade, com as crianças e jovens tendo a oportunidade de aprender e evoluir.	RIO DE JANEIRO É um instrumento necessário para o Estado monitorar o desempenho da rede de ensino, mas deve ser mais divulgado e trabalhado junto às escolas para que possa fazer sentido para elas se apropriarem destes números de forma qualitativa e efetiva na prática escolar.	RIO GRANDE DO SUL Metas pactuadas e colocadas a disposição de toda a sociedade demonstram um grau de transparência na condução da política educacional.
8. Existem ações em parceria com outras esferas de governo?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Observações:	Com os municípios são formalizados convênios de repasse de recursos financeiros do Estado para colaboração no transporte escolar de alunos das zonas rurais matriculados nas escolas estaduais. Apoio a municípios, também por meio de convênios, para mobiliário; reformas e construções de escolas municipais.	- Prefeituras Municipais (PDE/ Frequência Escolar -PBF) - Transporte Escolar - Instituto Tecnológico Federal de Educação - Universidade Federal da Paraíba (UFPB) - Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)	Dentro dos eixos de atuação priorizados pela atual gestão, temos o regime de colaboração entre o Estado e os municípios, com ações e parcerias importantes, como a aplicação do SAEPE (Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco). Avaliamos os alunos das escolas públicas estaduais e municipais e disponibilizamos os dados para todas as prefeituras traçarem seus planos de ação; criamos o Programa Paulo Freire (dentro do Brasil Alfabetizado), que além de alfabetizar os jovens e adultos pernambucanos, oferece dois meses de iniciação profissional a eles. Desenvolvemos com o Instituto Ayrton Senna os Programas Se Liga, Acelera e Alfabetizar com Sucesso - programas de correção da distorção idade-série. Esse último, alfabetizando os alunos que deveriam estar nas séries iniciais do ensino fundamental. Criamos ainda o ICMS da Educação, que	Não detalha.	Não detalha.

Para fins analíticos, as respostas às oito perguntas do questionário foram agrupadas em torno de seis eixos, como se segue:

- O conhecimento acerca das metas educacionais existentes no país.
- A construção de sistemas subnacionais de avaliação da educação.
- A percepção sobre a influência dos sistemas de avaliação e das metas externas sobre os instrumentos educacionais e o aprendizado dos alunos.
- O envolvimento da sociedade e de outros entes federativos.
- A aceitação das metas e sistemas de avaliação pelos professores e diretores.
- A preocupação com a equidade.

a. O conhecimento acerca das metas educacionais existentes no país

As nove Secretarias declararam conhecer o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o Ideb, do Ministério da Educação, assim como as metas do Ideb para as Unidades da Federação. Todas afirmaram também conhecer as 5 Metas propostas pelo movimento Todos Pela Educação, embora a Secretaria de Estado da Paraíba tenha declarado desconhecer a situação e evolução da meta de aprendizado (Meta 3) para aquele estado, e o Distrito Federal não tenha respondido a essa pergunta; pode-se, porém, pressupor que a meta é conhecida, já que o DF voluntariamente aderiu ao movimento.

Ainda que todas as Secretarias tenham afirmado conhecer o Ideb e o movimento Todos Pela Educação, Minas Gerais e Rio Grande do Sul fizeram alusão à importância de que as metas educacionais sejam pactuadas e não impostas. Como as metas do MEC e do Todos Pela Educação foram criadas por essas instituições e apresentadas, já prontas, aos estados e municípios, podem enfrentar resistências devido ao processo não-participativo de sua geração. Por isso, é importante que ajuste fino e articulação cuidadosa sejam feitos entre as instituições que elaboram e acompanham metas e indicadores educacionais, e as instâncias subnacionais vistas como responsáveis pelo cumprimento dessas metas. Do contrário, as metas estipuladas correm o risco de não serem legitimadas e implementadas em âmbito estadual ou local.

b. A construção de sistemas subnacionais de avaliação da educação

Conforme se disse anteriormente nessa dissertação, verifica-se, também no Brasil, uma tendência significativa de criação de sistemas subnacionais de avaliação e acompanhamento da qualidade da educação, provavelmente inspirados na estratégia federal. O Maranhão está construindo um Plano de Metas da Secretaria, e todos os outros estados respondentes já contam com sistemas próprios de monitoramento da qualidade do aprendizado - como o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Minas Gerais), o Saerj (Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro) e o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (Idepe). Na maior parte dos estados, esse acompanhamento é realizado anualmente e, em casos como o do Acre, as metas são repactuadas com as escolas ano a ano.

Entretanto, não obstante as Secretarias contem com sistemas próprios de acompanhamento da qualidade da educação e tenham metas a serem cumpridas, apenas quatro delas montaram sistemas próprios de incentivo. Em todos esses casos, só há a premiação pelo

bom desempenho; nenhum estabelece sanções ou punições pelo descumprimento das metas traçadas, o que, convenhamos, pode enfraquecer o leque de motivações das subunidades federadas. O Acre bonifica os professores por critérios como assiduidade, regência e participação nas formações, bem como os gestores, pelas metas cumpridas. No Ceará, são dados prêmios para as escolas, professores e alunos que apresentarem os melhores resultados. Em Minas Gerais, a Lei 17.600/08 criou o Prêmio por Produtividade dos servidores do Estado de Minas Gerais, pelo cumprimento das metas estabelecidas. No caso de Pernambuco, existe uma premiação como estímulo para os profissionais das escolas que conseguem alcançar as suas metas no Idepe. Maranhão, Paraíba, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul não contam com sistemas de incentivos e, no Distrito Federal, está prevista a criação de um em 2010.

Todas as Secretarias levam em consideração pelo menos um tipo de meta de melhoria da qualidade da educação quando da formulação ou adoção de políticas públicas educacionais. Todas consideram as próprias metas, sete consideram também o Ideb (exceção feita ao Distrito Federal e Minas Gerais) e seis levam em consideração também as do movimento Todos Pela Educação (exceto o Ceará, Distrito Federal e Minas Gerais). A Secretaria de Educação do Acre leva em conta todas as metas supracitadas e, ainda, outras metas a serem cumpridas em parceria com os municípios.

Um questionamento possível nesse eixo é se o estabelecimento de diferentes metas pode confundir o seu público de referência, a saber, a sociedade, os professores, gestores escolares e gestores educacionais. Por exemplo: gestores estaduais que busquem cumprir as metas do Ideb, as do movimento Todos Pela Educação e suas próprias metas, podem se perder em um mar de objetivos diferentes, e acabarem por favorecer o cumprimento desta ou daquela meta quando lhes convier ou pior, podem perder o foco no que realmente importa: o aprendizado de todas as crianças e jovens matriculados na rede estadual. No caso das metas do Todos Pela Educação e do Ideb, a confusão pode ser ainda ampliada porque muitas das redes tiveram dificuldade em entender que o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação não coincidia com o movimento Todos Pela Educação e que era possível aderir a ambas as iniciativas, ainda que não se superpussem. De modo análogo, o cumprimento do preconizado pelo Ideb também não significa automaticamente o cumprimento da meta de aprendizado do Todos Pela Educação, sendo essa mais detalhada, mais ambiciosa e referida à base territorial, e não à rede específica.

Por isso, é de todo recomendável promover uma aprofundada discussão e um esclarecimento satisfatório, em âmbito nacional, a respeito dos objetivos, metas e indicadores existentes – qualificando gestores, comunidade escolar e sociedade como um todo para entenderem o que são tais ferramentas, a que se destinam e mostrando com clareza em que diferem e em que se aproximam. Apenas a título de ilustração, um estudo que poderia ser útil para que os sistemas sejam orientados sobre as metas existentes, é o do cruzamento entre as metas de aprendizado estabelecidas pelos sistemas subnacionais de monitoramento da educação, o Ideb, as metas do movimento Todos Pela Educação e os níveis médios atingidos pelos alunos dos países da OCDE no PISA. Tal estudo poderia mostrar, entre outros, em que medida as metas buscadas localmente – que tendem a ser as mais populares e as mais fáceis de ser levadas em consideração – são coerentes com outras expectativas de aquisição de conhecimento e, também, em que medida eventuais divergências entre elas não significam confusão certa para gestores públicos, podendo até haver casos de convergência e potencialização de resultados.

c. A percepção sobre a influência dos sistemas de avaliação e das metas externas sobre os instrumentos educacionais e o aprendizado dos alunos

De forma geral, as Secretarias têm uma visão positiva dos sistemas de avaliação - como a Prova Brasil e o Saeb -, e de metas externas – como o Ideb ou as metas do Todos Pela Educação. Recorrentemente foi mencionado que esses funcionam como referências para o sistema e para o delineamento de metas próprias – e exemplos disso são o caso do Maranhão, cujo Plano de Metas tem como norte, entre outros fatores, as metas do Ideb e do movimento Todos Pela Educação, e também o estado do Rio de Janeiro, que não só monitora e acompanha o desempenho da rede por meio deles, mas também promove a apropriação de seus resultados pelas escolas da rede.

Em muitos casos foi mencionado que, depois do estabelecimento das avaliações de larga escala e da formulação de metas educacionais, a gestão pública e, por consequência, as políticas públicas, passaram a conferir maior foco ao aprendizado dos alunos. Isso acontece, como mostra a Secretaria do Maranhão, quando os resultados são usados como referências para a reestruturação de políticas, programas, projetos e ações, tendo em vista a melhoria da aprendizagem. No caso de Minas Gerais, afirmou-se que os resultados das avaliações realizadas servem de base para responder às necessidades de planejamento e ação educacionais, servindo à realidade da sala de aula e influenciando a definição de políticas públicas para a educação em MG – já que o Simave (Sistema Mineiro de Avaliação) aponta as prioridades educacionais tanto

para professores, especialistas e diretores quanto para os gestores do sistema, sendo fundamental na definição de ações para uma educação eficaz. As Secretarias do Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Sul também mencionam claramente o peso que passaram a conferir ao aprendizado dos alunos. Nesse quesito, também faz-se relevante destacar a contribuição trazida pela Secretaria de Estado do Rio Grande do Sul, que citou o impacto dos sistemas de avaliação e metas também sobre o planejamento escolar, influenciando positivamente o trabalho dos professores e diretores – uma vez que as escolas têm se apropriado dos resultados e os utilizado para a melhoria da qualidade do aprendizado dos alunos. Tanto a Secretaria do Rio Grande do Sul como a do Ceará comentaram, ainda, que os resultados das avaliações pautam as capacitações em serviço dos professores.

Essa integração entre os resultados das avaliações, as metas estipuladas, a gestão pública, a formação continuada dos professores e as mudanças em sala de aula – tudo isso com o foco no aprendizado dos alunos – é, sem dúvida, bem-vinda para o sistema educacional brasileiro, uma vez que gera uma confluência de propósitos que desde muito já deveriam estar fortemente interconectados e ainda não estavam.

Outro aspecto relevante, também visto como decorrente da criação de um sistema de avaliações e metas educacionais, foi mencionado pela Secretaria do Rio Grande do Sul: a pactuação de metas e sua comunicação efetiva para toda a sociedade é vetor de transparência na condução da política educacional. Essa transparência, sem dúvida, é um dos fatores que propicia maior envolvimento, cooperação, acompanhamento e demanda da sociedade por melhorias na educação e foi mencionado pelas Secretarias da Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Sul.

Em termos de alertas a serem feitos, a Secretaria do Ceará destaca o risco de que, com a febre das avaliações e as pressões em favor do cumprimento das metas educacionais, os sistemas educativos julguem que sua função seria simplesmente preparar alunos para as provas. Essa preocupação procede, uma vez que muitos dos fatores que impactam a qualidade da educação referem-se a processos, e não a produtos. Nesses casos, é mais difícil quantificar e acompanhar sua evolução e impacto; no entanto, não deixam por isto de ser importantes e devem ser levados em consideração. Também é significativa a observação da Secretaria do Rio Grande do Sul, que destaca o descolamento entre o que se aprende nas universidades, na formação inicial dos professores, e a realidade em sala de aula.

Em suma, pelo relato das Secretarias a impressão que fica é a de que as avaliações e metas têm funcionado como uma grande referência para a ação orientada dos sistemas estaduais. É um avanço inegável – e devidamente reconhecido pelos gestores respondentes – que o nível de desagregação das metas e indicadores chegue até mesmo às escolas, e esteja propiciando um maior compromisso de diversos atores pela qualidade do aprendizado – professores, diretores, gestores públicos, sociedade. Entretanto, um dos grandes desafios a serem enfrentados é que em nenhum momento se perca de vista que o simples estabelecimento de avaliações e metas educacionais não pode se tornar um fim em si: é preciso que se prestem a impulsionar a qualidade do aprendizado para todos – apoiando a reflexão e as melhorias pedagógicas, e funcionando como instrumentos de prestação de contas e responsabilização. Por isso, é preciso que sejam aprofundadas e promovidas as interconexões entre resultados, metas, atores e dimensões do sistema educacional, que precisam atuar de forma alinhada ou ao menos convergente.

A propósito, o maior desafio a ser enfrentado nesse eixo é o do alinhamento entre dimensões relevantes do cenário educacional. As matrizes de referência, os resultados das avaliações e as metas estabelecidas deveriam orientar o alinhamento entre os recursos investidos, os processos e a política educacional mas, com frequência, isso não é observado. Como se mostrou anteriormente, já que não foram estabelecidos pelo governo federal *standards* comuns de conhecimento, são as matrizes de referência das avaliações nacionais de larga escala – como o Saeb – que acabam por apontar as competências cognitivas básicas que todos os alunos deveriam adquirir ao final de cada nível de ensino. Assim sendo, é fundamental que, ao redor desse conteúdo mínimo – que é a base para a garantia efetiva do aprendizado – estejam estruturadas não só as avaliações padronizadas e as ações pedagógicas voltadas para o atendimento dos gargalos identificados em seus resultados, mas também as metas a serem atingidas, o conteúdo da formação a exigir e os métodos de seleção de professores e gestores escolares, o perfil da formação inicial e em serviço dos professores, o currículo prescrito e as políticas públicas educacionais emanadas pelas Secretarias, a gestão voltada para resultados da escola, e o que é efetivamente ensinado em sala de aula. Entretanto, raramente se verifica essa integração entre fatores e, em decorrência, a perda maior necessariamente incide sobre o aluno.

Nesse quesito, é crucial que esses resultados e expectativas educacionais estejam claros para as Secretarias de Educação, gerando uma confluência entre as matrizes de referência das avaliações e as matrizes curriculares. Mas, principalmente, é preciso que sejam muito bem

comunicadas e contem com a boa vontade e os esforços dos professores – sem os quais a melhoria em sala de aula não acontecerá – bem como da sociedade, que tem o direito de saber, o dever de acompanhar e de pressionar pela evolução da qualidade da educação.

O Ideb, por exemplo, que é um indicador composto por indicadores de fluxo e de aprendizado, apesar de ser de fácil entendimento poderia ser ainda mais claro. Se, por um lado, o governo é eficiente em transmitir a mensagem de que, para que a educação melhore é necessário melhorar tanto a taxa de aprovação como o desempenho médio dos alunos, por outro lado, da simples divulgação dos resultados do Ideb, não se depreende facilmente como está o aprendizado dos alunos em Língua Portuguesa e em Matemática. Assim, fica difícil que os gargalos reais da escolarização sejam identificados e se traduzam em ações efetivas em sala de aula. Fica igualmente difícil para a sociedade saber se os alunos de determinada escola de fato aprendem; e como em geral, é fator de real alívio, principalmente para as mães, o simples fato de os filhos estarem na escola, os aspectos mais ligados à aprendizagem efetiva acabam por ficar empalidecidos em face do valor maior que é o filho estar matriculado e frequentando a escola, liberando a mãe para trabalhar fora.

Um exemplo ilustrativo interessante disso é o de Goiânia, capital do estado de Goiás. É facilmente encontrado no site do MEC que, entre 2005 e 2007, o Ideb dos anos finais do Ensino Fundamental da rede municipal de Goiânia saltou de 2,9 para 3,3 e que a meta para 2007 foi, assim, alcançada. Entretanto, uma análise acurada de cada um dos indicadores disponíveis, em separado, aponta para uma queda tanto no desempenho em Língua Portuguesa como no de Matemática – ou seja, a melhoria na taxa de aprovação aparentemente foi o bastante para aumentar o Ideb da rede apesar da piora no aprendizado. Além disso, mesmo a análise detalhada dos dados não permite esclarecer que conhecimentos e competências os alunos deixaram de adquirir e, ainda, que ações pedagógicas podem ser implementadas de forma a superar tais lacunas. Assim, o Ideb, como indicador sintético, é de fato mais fácil de ser compreendido e acompanhado do que a nota média dos alunos nas avaliações do Saeb/Prova Brasil. Entretanto, para que realmente venha a induzir melhorias no aprendizado dos alunos, o Ideb deveria sempre se fazer acompanhar de uma tradução pedagógica mais aprofundada de seus resultados. Em outras palavras: não basta só coletar o indicador e estabelecer as metas educacionais: é preciso que seus resultados possam se traduzir em melhorias efetivas na sala de aula.

E para a obtenção deste efeito, é relevante que se promova uma discussão qualificada sobre a interrelação das seguintes dimensões:

- o que é cobrado nas avaliações;
- os resultados das avaliações;
- as metas estipuladas;
- o conteúdo das formações iniciais e em serviço dos professores;
- o conteúdo da seleção de professores e gestores escolares;
- o currículo prescrito e as políticas públicas emanadas pelas Secretarias;
- a gestão escolar; e
- o que é efetivamente ensinado em sala de aula.

A partir da identificação dos problemas e da estipulação das possíveis soluções, ficaria mais fácil gerar um alinhamento e harmonização entre os atores de interesse, com o objetivo de que as mudanças e integrações necessárias estejam no topo das agendas governamentais.

d. O envolvimento da sociedade e dos entes federativos

Sociedade:

De forma geral, as Secretarias relatam maior inserção e mobilização social em torno da causa da educação. Mas os fatos demonstram que ainda se está longe do ponto ideal, não havendo evidência suficiente da existência generalizada e sistemática de tais ações.

Entretanto, é verdade que diversas Secretarias registraram a adoção de iniciativas com o propósito de envolver e mobilizar a comunidade. A Secretaria pernambucana foi a única que mencionou, nesse quesito, a cobrança de pais e alunos para que a escola ensine e dê uma formação cidadã aos seus estudantes. Em Minas Gerais, a Secretaria relata a busca de envolvimento dos pais e responsáveis para conhecer, debater e participar das ações propostas no âmbito do Plano de Intervenção Pedagógica, que leva em consideração os resultados dos alunos nas avaliações externas. Além disso, demonstra preocupação em apresentar aos pais e estudantes o que a escola fará para atender àqueles que apresentaram baixa proficiência e para cumprir as metas estabelecidas pela escola. A Secretaria do Rio de Janeiro foi mais crítica, e julga que a mobilização social em prol da educação no Rio ainda é incipiente, ressaltando que ainda existe a tendência de se *ranquear* os resultados das avaliações, categorizando as escolas e os sistemas entre bons e ruins.

Assim sendo, seria talvez interessante, de uma forma geral, que as Secretarias de Estado procurassem qualificar o debate e a divulgação dos resultados das avaliações que realizam e das metas educacionais que levam em conta, de maneira a esclarecer para a sociedade como um todo como está indo de fato a educação naquela Unidade Federativa e o que poderia ou deveria ser feito (e por quem) para que ela melhore.

Aparentemente há poucas iniciativas sustentáveis de coordenação com outros entes federativos, como os excelentes exemplos do estado do Acre, que estabeleceu metas educacionais para alcance em articulação com as redes municipais de ensino; do Ceará, que estabeleceu, em parceria com todos os municípios cearenses, metas de alfabetização das crianças até os sete anos, no âmbito do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic); e de Pernambuco, que incorpora todas as escolas municipais e estaduais em sua avaliação (o Saepe), disponibilizando dados para as prefeituras delinearem seus planos de ação.

No mais das vezes, o que as Secretarias apontam como projetos realizados em parceria – e todas afirmam que os têm – são na verdade iniciativas pontuais, como a aplicação de programas a exemplo do pró-Letramento (MEC), ou do Projeto Xadrez na Escola, em parceria com o MEC, o Ministério do Esporte e a Secretaria de Estado do Esporte, que acontece no Maranhão. Há também menções a interessantes parcerias intra-governamentais com forte caráter equitativo. Um exemplo é o da parceria entre a Secretaria de Educação do Maranhão com a Secretaria de Estado de Segurança, no âmbito do Programa de Educação Prisional, que oferta de cursos de alfabetização e Ensino Fundamental, além de Exames Supletivos de Ensino Fundamental e Médio, aos sujeitos privados de liberdade no Complexo Penitenciário do Estado. Projetos em parceria público-privada também foram mencionados, como foi o caso do Distrito Federal com o Instituto Ayrton Senna, em programas de aceleração do aprendizado. A Secretaria da Paraíba menciona parcerias com universidades federais e estaduais sem maior detalhamento.

Os alunos circulam entre as redes, cursando por exemplo o Ensino Fundamental na rede municipal, e o Ensino Médio na rede estadual - e, por isso, elas deveriam funcionar como vasos comunicantes. Por isso, para que seu direito a uma educação de qualidade seja garantido, é crucial que as redes estejam integradas, cooperando entre si não só em termos de conteúdos a serem ministrados, mas também no fluxo de informações sobre alunos, cooperação em termos de transporte e merenda escolar, e outros. Entretanto, como se viu anteriormente, não há ainda, no Brasil, um Sistema Nacional de Educação que conte com um regime de colaboração entre as

esferas de governo, não obstante as reiteradas pressões neste sentido, particularmente provenientes do movimento sindical da área da educação. Em contraste, o que se verifica é que, não raro, as esferas concorrem entre si – com prejuízos maiores para o aluno.

Ademais, essa baixíssima integração e cooperação entre as redes de ensino obstaculiza o cumprimento sustentável de metas educacionais no país – e a maior parte dos sistemas de metas em vigor reforça essa cisão, ao divulgar seus resultados e metas por redes, e não por base territorial. Embora tal forma de divulgação possa ser interessante por possibilitar maior responsabilização dos entes públicos adequados, a estratégia poderia ser enriquecida com o estabelecimento também de metas comuns para cada localidade - como o Acre faz com seus municípios -, o que sinalizaria a necessidade de maior cooperação entre os entes federativos. Como se disse, os alunos, de uma forma ou de outra, circulam entre as redes e, principalmente por isso, os gestores deveriam se preocupar e se responsabilizar seriamente pela qualidade da educação em sua base territorial, e não só em sua rede. Afinal, para o aluno não interessa se quem paga o seu professor é o prefeito ou o governador: o seu direito, que tem que ser respeitado, é o do acesso a uma educação de qualidade.

Assim, para que a situação mude significativamente, é importante que exista forte cobrança social no sentido de maior integração intra e intersetorial, em benefício do aprendizado de todas as crianças e jovens brasileiros. Aliás, a conjuntura atual é muito favorável para essa cobrança, uma vez que haverá eleições majoritárias no final de 2010, possibilitando alta chance de que a criação de um regime efetivo de colaboração na esfera educacional possa ser colocada no topo da agenda dos candidatos. Esse é um papel que pode – e deve – ser desempenhado por organizações da sociedade civil, veículos de comunicação, empresariado, entre outros - e com a maior urgência.

e. Aceitação das metas e sistemas de avaliação pelos professores e diretores

Segundo a percepção das Secretarias de Estado de Educação, de forma geral há uma maior tendência à aderência do que à resistência por parte dos professores e diretores à observância de metas, indicadores e à aceitação de sistemas de avaliação.

Entretanto, partir dos relatos das Secretarias, é possível vislumbrar alguns gargalos que a aceitação das metas e sistemas de avaliação por parte dos professores e diretores ainda enfrenta. Aparentemente um dos principais problemas consiste em que, frequentemente, as avaliações e

metas não estão suficientemente claras para os professores e diretores. Por não terem intimidade com os objetivos, forma de funcionamento, com o que vai ser cobrado e a maneira como os resultados das avaliações e metas devem ser traduzidos em ações pedagógicas em sala de aula, esses públicos podem acabar tendo natural receio com respeito às avaliações, como lembra a Secretaria do Rio de Janeiro ou, pior, podem acabar rejeitando-as ou mesmo sabotando-as. A propósito, não se pode deixar aqui de mencionar a histórica aversão que parece perpassar os movimentos sindicais do pessoal ligado à educação acerca de avaliações que visem o professorado.

Recorrentemente foram mencionados a importância do envolvimento da comunidade escolar na discussão e divulgação dos resultados das avaliações e do cumprimento de metas: no caso do Acre, por exemplo, as metas são pactuadas com as escolas, ano a ano. No caso do Ceará, foi mencionada a divulgação dos resultados alcançados na mídia, nas gerências regionais e nas escolas. Já a Secretaria do Rio de Janeiro citou a divulgação nas escolas, além da programação e realização de cursos e oficinas sobre como os resultados podem ser mais bem entendidos. Em Pernambuco, os resultados são divulgados nos meios de comunicação de massa locais, no portal eletrônico da Secretaria e nos seminários e palestras realizados com a equipe gestora das escolas. No Rio Grande do Sul, a divulgação é feita para todas as escolas por meio de boletins de resultados, também apresentados para toda comunidade. Os resultados são colocados, também, em sítio na internet. Segundo a Secretaria de Minas Gerais, os resultados das avaliações são considerados pelos educadores e gestores quando da definição de estratégias para melhorar o desempenho dos alunos. Em todas as escolas da rede estadual de ensino, professores, diretores e especialistas se reúnem para analisar os resultados das avaliações externas e elaboram o Plano de Intervenção Pedagógica com base nos resultados do desempenho dos alunos. As escolas se apropriam dos resultados e convidam também os pais e responsáveis para conhecer, discutir e participar das ações propostas no plano.

Entretanto, ao que parece, essas ações das Secretarias não têm conseguido minorar de forma sustentável os receios dos professores e gestores com relação aos sistemas de monitoramento da qualidade da educação. Por isso, para que se diminua a resistência, pode ser importante promover mais e mais discussões para explicitar detalhadamente os sistemas de avaliação e de metas com os professores e gestores.

Também vale lembrar que essa percepção sobre a resistência ou aderência é aquela manifestada pelas Secretarias de Educação, e pode diferir da que têm os outros públicos mencionados. Por isso, seria interessante também promover de rotina a realização de pesquisas de opinião periódicas com professores e diretores, para avaliar onde estão os desafios e oportunidades para se minorar as resistências e aumentar a adesão desses públicos relevantes, com relação às avaliações e sistemas de meta. Afinal, sem revolução que passe pelas salas de aula, o aprendizado dos alunos jamais melhorará.

Resultados inusitados podem emergir dessas pesquisas. De acordo com pesquisa de opinião realizada pela Fundação Victor Civita em 2007³⁸, apenas 24% dos professores da rede pública conheciam a Prova Brasil, que é o principal componente do Ideb em termos de verificação do aprendizado. Ao mesmo tempo, 64% dos professores julgavam que o grande responsável pelas baixas médias na Prova Brasil era o sistema público de ensino; em segundo lugar, vinham os alunos – 9%. Apenas 8% dos professores julgaram ser eles mesmos, os próprios docentes, os maiores responsáveis pelas baixas notas dos alunos.

f. A preocupação com a equidade

Segundo o entendimento adotado nessa dissertação, o direito humano à educação só é integralmente cumprido quando todas as crianças e jovens em idade escolar estejam matriculados e frequentando a escola, onde deve ser oferecida uma educação de qualidade, mas também que cada aluno disponha das oportunidades de que precisa para de fato ir à escola e aprender. Assim, nota-se que, embora a evolução do acesso e da qualidade do aprendizado possam ser aferidos por meio de indicadores já relativamente bem estabelecidos, o mesmo não se aplica ao fator ‘equidade’. Como esse entendimento de ‘equidade’ diz respeito a processos - como o da inclusão de fato de alunos com deficiência em salas de ensino regular ou a oferta de transporte para que alunos cheguem às escolas, entre outros – seu cumprimento é mais difícil de ser mensurado. Entretanto, como a equidade é um valor importante na presente dissertação, será mostrado como o tema apareceu nas respostas das Secretarias de Educação ao questionário.

³⁸ FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. Como o professor vê a educação? Disponível em <<http://revistaescola.abril.com.br/fvc/estudos-e-pesquisas/como-professor-ve-educacao.shtml>>. Acesso em 21 de janeiro de 2010.

Por isso, é preciso que os gestores educacionais se preocupem não só com o desempenho dos alunos que farão avaliações externas, mas principalmente com que cada criança e jovem em idade escolar esteja frequentando a escola e com proveito. Em outras palavras, a qualidade da educação não se expressa somente por meio de metas e indicadores mas, também, mediante processos relevantes que devem ser acompanhados no sistema educacional. Não é tolerável, por exemplo, que a busca pela melhoria de indicadores e o cumprimento de metas educacionais gere efeitos perversos tais como a retenção ou a exclusão dos alunos que enfrentem dificuldades do sistema educacional ou da participação nas avaliações.

Algumas das Secretarias respondentes demonstraram clara preocupação com questões relacionadas com a equidade no sistema educacional. A Secretaria do Maranhão é a única que, sem ser questionada a respeito, lembrou que a educação de qualidade é um direito fundamental de todos, e julga que o estabelecimento de metas pelo país gera uma referência para a criação de um Sistema Articulado de Educação Nacional. Essa Secretaria também declara realizar ações de forte caráter equitativo. Um exemplo é o da sua parceria com a Secretaria de Estado de Segurança, que, como se mencionou, oferta, aos sujeitos privados de liberdade no Complexo Penitenciário do Estado, cursos de alfabetização e Ensino Fundamental, além de Exames Supletivos de Ensino Fundamental e Médio.

A preocupação com a equidade na realização de avaliações educacionais também foi externada pela Secretaria do Ceará, ao criticar a exclusão de alunos das avaliações como a Prova Brasil e o Saeb, por estudarem em escolas que não cumprem o requisito mínimo estipulado pelo MEC – a saber, de só avaliar turmas com mais de 20 alunos. Essa Secretaria também julga tímida a meta de alfabetização infantil do Todos Pela Educação – de alfabetizar as crianças até os oito anos. Sua meta é de cumprir essa missão com crianças de sete anos.

No caso de Minas Gerais é interessante notar que não só há preocupação, como também orientação para a comunidade como um todo sobre o que será feito para ajudar os alunos com dificuldades. A Secretaria do Rio de Janeiro também vai desenhar uma intervenção nas escolas de baixo desempenho, no âmbito de um projeto para estabelecimento de metas e discussão mais aprofundada dos resultados e das práticas pedagógicas.

Os exemplos citados de iniciativas de inclusão são interessantes e relevantes. Entretanto, é preciso que exista uma política de tolerância zero, em todos os níveis de governo e também na sociedade, com a exclusão de crianças e jovens do acesso de fato a um aprendizado de qualidade.

Da forma como se configura hoje o sistema educacional e de avaliações brasileiro, existe espaço para a ocorrência de efeitos perversos que violam o direito à educação. São exemplos a exclusão dos alunos com dificuldade das avaliações educacionais ou das classes de ensino regulares, e ainda a manipulação das taxas de aprovação – já que as redes podem indiscriminadamente aprovar seus alunos –, no espírito de “ficar bem na foto”, ou seja, visando à apresentação de uma aparente melhoria de curto prazo nos seus indicadores educacionais. Além disso, como normalmente as avaliações e as metas só se referem aos alunos que estão no sistema educacional, pouco ou nada é falado sobre um grupo ainda mais vulnerável: o das crianças e jovens em idade escolar que ainda – ou já - não estão na escola, como é o caso de muitas crianças portadoras de deficiência. Por essas razões, é preciso que não se tolere a exclusão de crianças e jovens do acesso de fato a um aprendizado de qualidade.

Com vistas a melhorar a equidade na educação brasileira, seria importante também que os sistemas de metas em vigor considerassem não só o desempenho médio dos alunos nas avaliações mas, também as diferentes formas de assimilação de conteúdos e do consequente desempenho nas provas. Sabe-se ser estatisticamente impossível conceber qualquer sistema educacional em que todos os alunos alcancem sempre a nota máxima, pois sempre há uma distribuição normal dos desempenhos dos alunos – e a melhoria dessa distribuição não está contemplada pelo estabelecimento de metas focado em médias. Uma sugestão prática para isso é que os sistemas de metas proponham, em seus componentes de aprendizado, não só a melhoria do desempenho médio global, mas que desenvolvam níveis de aprendizado escalonados que possam pouco a pouco ir sendo ultrapassados pelos grupos de alunos.

3.4. O aprendizado institucional dos estados

As respostas das Secretarias permitiram que se conhecesse melhor como os atores governamentais vêm e trabalham com o estabelecimento e o acompanhamento de metas e indicadores educacionais que refletem os passos da implementação do princípio do direito à educação de qualidade para todos. Todas as Secretarias respondentes declararam conhecer metas educacionais como o Ideb e as do Todos Pela Educação; ademais, todas declararam ter sistemas próprios de monitoramento da qualidade da educação. Esse crescente uso de metas e indicadores indica uma preocupação dos entes nacionais e subnacionais com a educação em geral e, sobretudo, com a qualidade do aprendizado ou da educação que está sendo ministrada nos

respectivos sistemas, o que é, sem dúvida, fator da maior importância para a aferição do cumprimento do direito à educação nos estados e no país.

Assim, pode-se dizer que o aprendizado dos alunos tem sido, em maior ou menor grau, e com maior ou menor sucesso, objeto da preocupação e foco do trabalho dos gestores educacionais. E se esta conclusão puder ser tomada como base para alguma generalização sobre o “estado da arte” nas demais Secretarias de Educação, pode-se inferir então que a definição de objetivos e metas, bem como o trato com indicadores educacionais, parecem ter entrado efetivamente na agenda governamental brasileira na área da Educação. Entretanto, alguns desafios e perspectivas para o uso de metas e indicadores educacionais foram mapeados, permitindo a formulação de propostas e sugestões que poderão subsidiar ações concretas, a serem endereçadas para diversos públicos-alvos, em prol da busca pelo cumprimento do direito à educação. Uma sistematização dos gargalos e encaminhamentos possíveis, relacionados ao uso de metas e indicadores educacionais, pode ser vista a seguir, na Tabela 12.

Tabela 12- Indicadores e metas: gargalos e escaminhamentos possíveis

	GARGALO	ENCAMINHAMENTOS POSSÍVEIS
Saeb/Prova Brasil	Não foi sinalizado, em sua escala, <i>standards</i> mínimos nacionais que devam ser alcançados por cada aluno em cada ciclo de aprendizagem ou série	Estabelecer <i>standards</i> mínimos nacionais que devam ser alcançados por cada aluno em cada ciclo de aprendizagem ou série, estabelecendo-se, também, níveis de aprendizagem
	Resultados são apresentados por meio do desempenho médio dos alunos em uma escala que não é auto-explicativa	Tornar os resultados inteligíveis para os mais diversos públicos alvo gerando, inclusive, subsídios para as mudanças pedagógicas que devem acontecer em sala de aula.
	Não avaliam 100% dos alunos da rede pública brasileira	Avaliar 100% dos alunos da rede pública, nas séries em questão.
Ideb	Não permite que se identifique claramente os gargalos de aprendizado, por ser um indicador sintético que leva em consideração o desempenho médio dos alunos no Saeb/Prova Brasil em Língua Portuguesa e Matemática, e as taxas de aprovação.	Emitir mensagens claras, por meio do Ideb, sobre onde encontram-se os gargalos de aprendizagem e como endereçá-los.
	As metas do Ideb são definidas por redes, e não por base territorial - não favorecendo a coordenação federativa no país.	Estabelecer metas por bases territoriais - enviando-se, assim, um sinal para os entes federativos de que a coordenação entre eles é importantíssima para a melhoria da educação no país.
	Como só avalia os alunos que estão no sistema educacional, deixa de fora um importante componente do direito humano à educação: o direito de todos a uma educação de qualidade.	Cruzar também com os componentes do Ideb o percentual de alunos que está no sistema educacional, apontando que os milhões de crianças e jovens que não estão no sistema definitivamente não têm seu direito à educação respeitado.
	Metas do Ideb foram criadas pelo governo federal e apresentadas aos entes federativos - não tendo sido negociadas nem de forma bilateral, nem envolvendo uma coordenação federativa.	Construir um ajuste fino entre os entes federativos, para que o Ideb seja alcançado por meio de esforços conjuntos, e que ele não seja deslegitimado por estados que possam ter se sentido na obrigação de assinar o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.
Todos Pela Educação	Não existe indicador adequado para medir a alfabetização das crianças de 8 anos (Meta 2).	Coordenar uma ação intra e intersetorial de advocacy, reforçando a necessidade de que o Ministério da Educação crie uma avaliação que gere indicadores para a meta de alfabetização.
	Não existe indicador de qualidade da gestão educacional (Meta 5)	Propor um indicador de gestão, ou apontar que esse é um valor do movimento - e não uma meta quantificada, passível de ter sua evolução acompanhada.
	Metas educacionais foram criadas pelo movimento e apresentadas, já prontas, aos entes federativos.	Promover uma maior legitimidade das metas junto aos governos; promover o regime de cooperação.

Tabela 12- Indicadores e metas: gargalos e encaminhamentos possíveis (Continuação)

	GARGALO	ENCAMINHAMENTOS POSSÍVEIS
Observações gerais	A diversidade das metas educacionais existentes no país pode confundir os gestores, a comunidade escolar e a sociedade.	Promover uma discussão em âmbito nacional aprofundada, a respeito dos indicadores existentes – qualificando gestores, comunidade escolar e sociedade como um todo para entenderem o que são os indicadores, as metas, as diferenças entre eles, onde se está, onde deve-se chegar, e como chegar lá. Um estudo que poderia embasar essas discussões seria o cruzamento entre as metas de aprendizado estabelecidas pelos sistemas subnacionais de monitoramento da educação, o Ideb, as Metas do movimento Todos Pela Educação e os níveis médios atingidos pelos alunos dos países da OCDE no PISA. Tal estudo seria interessante para mostrar em que medida as metas buscadas localmente – que tendem a ser as mais populares e levadas em consideração – são coerentes com outras expectativas de aquisição de conhecimento e, também, em que medida eventuais divergências entre elas não levam a uma confusão por parte dos gestores públicos.
	O simples estabelecimento de avaliações e metas educacionais não pode se tornar um fim em si mesmo.	Reiterar que o fim das avaliações e das metas educacionais é que se conheça os gargalos, permitindo-se que se gere ações que impulsionem a qualidade do aprendizado para todos – apoiando a reflexão e a melhoria pedagógicas, e funcionando como instrumentos de prestação de contas e responsabilização. É interessante, também, que se sinalize os perigos da tendência de se criar rankings de resultados de indicadores e metas educacionais.
	Fraco alinhamento entre dimensões relevantes do cenário educacional: o que é cobrado nas avaliações, seus resultados, as metas estipuladas, o conteúdo das formações iniciais e em serviço dos professores, o conteúdo da seleção de professores e gestores escolares, o currículo prescrito e políticas públicas educacionais emanadas pelas secretarias, a gestão escolar e o que efetivamente é ensinado em sala de aula.	Promover a integração entre essas dimensões como prioridade absoluta para a melhoria da qualidade da educação.
	Pouco envolvimento social com a causa da educação.	Qualificar o debate e a divulgação dos resultados de avaliações e metas educacionais, de maneira que ficasse claro para a sociedade como um todo como está a educação, o que deve ser feito para que ela melhore e por quem.

Tabela 12- Indicadores e metas: gargalos e encaminhamentos possíveis (Continuação)

	GARGALO	ENCAMINHAMENTOS POSSÍVEIS
Observações gerais	Pouca coordenação entre os entes federados da área da educação	Promover a construção de um regime de colaboração sólido, que preveja a integração entre as redes, que precisam cooperar entre si não só em termos de conteúdos a serem ministrados, mas também no fluxo de informações sobre alunos, cooperação em termos de transporte e merenda escolar, entre outros. Organizações da sociedade civil, veículos de comunicação, empresariado podem se mobilizar para, nas eleições de 2010, colocar a necessidade de se criar um regime de colaboração no topo da agenda dos candidatos.
	Há pouca clareza sobre a opinião dos professores e gestores educacionais a respeito das avaliações, indicadores e metas educacionais.	Promover a realização de pesquisas de opinião atualizadas com professores e diretores, para avaliar onde estão os desafios e oportunidades para se minorar as resistências e aumentar a adesão desses públicos com relação às avaliações e sistemas de meta.
	A importância da equidade - ou, em outras palavras, da igualdade de oportunidades no sistema educacional ainda é deixada de lado nos indicadores e metas.	<p>Promover discussões mais qualificadas a respeito da questão da equidade e de como ela pode ser de fato promovida no sistema educacional; Promover uma política de tolerância zero, em todos os níveis de governo e também na sociedade, com a exclusão de crianças e jovens do acesso ao aprendizado: será preciso punir severamente efeitos perversos como a exclusão, na época das avaliações educacionais, dos alunos com pior desempenho - ou da exclusão de alunos com deficiência das escolas regulares. Além disso, como normalmente as avaliações e as metas só se referem aos alunos que estão no sistema educacional, pouco ou nada é falado sobre um grupo ainda mais vulnerável: o das crianças e jovens em idade escolar que não estão na escola;</p> <p>Seria importante também que os sistemas de metas em vigor considerassem não só o desempenho médio dos alunos nas avaliações mas também, e principalmente, as enormes diferenças de distribuição de suas notas e as melhoras que podem ser feitas entre as diversas faixas dessa distribuição. Uma sugestão prática para isso é que os sistemas de metas proponham, em seus componentes de aprendizado, não só a melhoria do desempenho médio global, mas que desenvolvam níveis de aprendizado que devam ser superados pelos grupos de alunos.</p>

Em suma, a análise das observações, críticas e diferentes formas de se utilizar metas e indicadores educacionais pelas Secretarias de Estado de Educação, registradas nas respostas ao questionário, permitiram a montagem de uma espécie de caleidoscópio das visões sobre metas e

indicadores educacionais por parte de atores governamentais - o que não seria possível de se obter com uma perspectiva apenas teórica do assunto ou embasada em situações ocorrentes em outros países. É também interessante ressaltar que, a partir do retorno obtido e da boa vontade dos respondentes, que em muitos casos se dedicaram a dar respostas bastante detalhadas sobre os temas propostos, a análise pôde identificar nuances, desafios e oportunidades relacionados ao manejo deste ainda bastante novo – e um tanto desconhecido - ferramental de trabalho que, no ponto de partida dessa dissertação, não poderiam ser imaginados de antemão por esta autora (refiro-me aos elementos sistematizados na Tabela 12).

O uso disseminado de metas e indicadores pelas Secretarias denota o avanço de uma cultura voltada para resultados no cenário educacional brasileiro – o que contribui para o acompanhamento do cumprimento do direito humano à educação. No entanto, vale salientar uma vez mais que o simples estabelecimento de objetivos, metas e indicadores não pode se tornar um fim em si mesmo. Afinal, indicadores bons que impliquem ou incorporem, sem maior problematização, por exemplo, a exclusão de pessoas do sistema educacional, podem sinalizar que esta ou aquela meta foi cumprida, mas definitivamente não se prestarão a sinalizar o cumprimento do direito à educação de qualidade para todos.

4. CONCLUSÃO

A presente dissertação buscou mostrar como certos atores sociais e governamentais – no caso, movimentos sociais de países latinoamericanos selecionados e grupo dirigente de Secretarias de Estado de Educação do Brasil - têm lidado com o uso de metas e indicadores educacionais, enquanto elementos relevantes para monitorar e acompanhar a implementação e evolução do cumprimento do direito humano à educação. Em outras palavras, procurou-se ressaltar como o movimento internacional que se formou em torno do uso de metas e indicadores como meio de se ajudar a conhecer o cumprimento do direito a uma aprendizagem efetiva para todos foi absorvido/apropriado por determinados atores sociais e políticos na América Latina.

Assim, o primeiro capítulo dessa dissertação mostrou que, nas últimas duas décadas, tornou-se crescente o entendimento de que o direito humano à educação envolve não só o acesso – ou o direito à incorporação ou inclusão escolar de grandes contingentes de crianças e jovens antes alijados da escola- mas, também, que cada criança e jovem efetive o seu direito de aprender. Instrumentos internacionais como a Declaração de Jomtien (1990) e o Marco de Ação de Dakar (2000), foram molas propulsoras dessa mudança de entendimento ao salientarem a importância da equidade e da qualidade, e ao darem suporte ao estabelecimento de metas e ao uso de indicadores de monitoramento da situação educacional pelos países. Esses documentos também pregaram a importância de um maior envolvimento da sociedade com a causa da educação. Assim sendo, segundo as tendências internacionais, tanto atores governamentais como atores sociais deveriam se preocupar com o cumprimento do direito humano à educação. Nesse contexto, o estabelecimento e o acompanhamento de metas educacionais por meio de indicadores adequados assume um papel central, pois permitem que se conheça se cada criança e jovem tem acesso à escola e o que de fato aprendem - e, por conseguinte, se o direito humano à educação está ou não sendo respeitado.

Indicadores educacionais relacionados ao acesso, fluxo, alfabetização, desempenho e investimento em Educação Básica foram apresentados para os países latinoamericanos analisados – a saber, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai. De maneira geral, os resultados, ainda que denotem evolução maior ou menor, estão muito aquém dos desejáveis e sugerem que o não-cumprimento do direito humano à educação no continente ainda predomina. Entretanto, com a exceção do Uruguai, todos esses países vêm testemunhando a organização e atuação de movimentos sociais de abrangência nacional em prol da educação.

Alguns dos principais movimentos deste gênero foram destacados e analisados neste estudo, a saber: o *Proyecto EducAR 2050* (Argentina), o movimento Todos Pela Educação (Brasil), as ações da *Fundación Educación 2020* (Chile), da *Fundación Empresarios por la Educación* (Colômbia) e o movimento *Mexicanos Primero* (México). Como foi mostrado no segundo capítulo, essas iniciativas diferem em termos de origem, objetivos, estratégias de atuação, desafios e perspectivas, o que resulta em diferenças na maneira com que esses projetos fazem uso das metas e indicadores e realizam o acompanhamento da implementação do direito humano à educação.

De forma geral, todas as iniciativas identificadas surgiram na última década e reconhecem a educação como o melhor e mais sustentável caminho para a melhoria das condições de vida das populações de seus países. As estratégias utilizadas ou preconizadas para se gerar impacto no desempenho dos alunos são bastante variadas: há movimentos que pregam a qualificação do trabalho dos professores e gestores, outros postulam a qualificação da demanda social por uma educação de qualidade, o *advocacy* com os governos, e desenvolvem atuação centralizada ou descentralizadamente. Todas objetivam a equidade e a qualidade na educação, direta ou indiretamente, e nenhuma delas defende a superioridade de qualquer dos métodos pedagógicos hoje disponíveis. Entretanto, vale ressaltar que, embora seja crescente o consenso em torno do papel positivo que pode ser desempenhado por metas e indicadores educacionais nos esforços de se acompanhar o cumprimento do direito humano à educação no mundo, apenas um dos movimentos sociais analisados acompanha sistemática e periodicamente os indicadores e sua evolução em direção às metas educacionais postuladas, referentes não só ao acesso mas, também, ao fluxo, à qualidade e ao investimento. Trata-se do movimento Todos Pela Educação, do Brasil, ainda que, até o momento, duas de suas 5 Metas não possam ser integralmente mensuradas, e exista a necessidade de se legitimar as metas junto aos entes federativos, às comunidades escolares e à população, uma vez que elas não foram diretamente negociadas e pactuadas com esses segmentos sociais – entre diversos desafios.

Ao longo do terceiro capítulo, avaliou-se a maneira como atores governamentais – no caso, grupos gestores de Secretarias de Estado da Educação – lidam com o tema das metas e dos indicadores educacionais – e especificamente se mostrou que esse tema parece ter ingressado de fato na agenda governamental brasileira. A análise das respostas das Secretarias de Estado de Educação ao questionário proposto permitiu que se conhecesse como essas percebem e têm se

relacionado com o estabelecimento e o acompanhamento de metas e indicadores educacionais que hoje, na esfera federal brasileira, são realidade já implantada há quase duas décadas. Nas esferas avaliadas, o seu uso é amplo, frequente e crescente: se o governo federal teve iniciativas importantíssimas a exemplo da criação da Prova Brasil, do Saeb e do Ideb – que envolvem os entes subnacionais na seara das metas e indicadores-, os governos estaduais analisados, por sua vez, além de reconhecerem, em termos gerais, metas educacionais “externas”, todos ainda possuem e buscam cumprir metas educacionais próprias, monitorando o seu cumprimento com indicadores apropriados. Constatou-se, pelas respostas retornadas, que esse crescente uso de metas e indicadores reflete preocupação principalmente com a qualidade do aprendizado e é, sem dúvida, relevante para o acompanhamento do cumprimento do direito à educação no Brasil.

Assim sendo, pode-se afirmar que o acesso a uma educação de qualidade tem preocupado os atores sociais e governamentais, tanto no Brasil quanto nos países estudados da América Latina. Pode-se dizer, também, que as metas e indicadores entraram, de fato, na agenda governamental brasileira, trazendo elementos importantes para o cenário educacional do país³⁹.

Em suma, pode-se dizer que, especialmente nos últimos vinte anos, o estabelecimento e o acompanhamento das metas e indicadores educacionais tem evoluído no Brasil – interessando e envolvendo atores sociais e governamentais que, crescentemente, têm atuado em conjunto. Isso é condizente com o entendimento, surgido em âmbito internacional, de que o cumprimento do direito a uma educação de qualidade para todos pressupõe o envolvimento de atores sociais e governamentais em prol não só do acesso, mas também do aprendizado de qualidade para todos. Nesse contexto, o acompanhamento da evolução de metas e indicadores educacionais tem se mostrado cada vez mais central.

Entretanto, ao analisar as observações, críticas e diferentes formas de se utilizar metas e indicadores educacionais mencionadas pelas Secretarias de Estado de Educação nas respostas aos questionários, foi possível produzir um quadro multifacetado das visões sobre o uso de metas e indicadores educacionais na gestão governamental. Essas visões trouxeram aprendizados e problematizações importantes – e que não estavam nada claros, no ponto de partida dessa dissertação - sobre tal tendência hoje predominante, tanto nacional quanto internacionalmente. Esses elementos mencionados foram sistematizados na Tabela 12, constante do terceiro capítulo.

³⁹ Embora não tenham sido elucidadas nessa dissertação, sabe-se também que estão sendo criados diversos sistemas de monitoramento da qualidade da educação nos municípios.

Em resumo, foi possível constatar nesse trabalho, sem qualquer dúvida, que metas e indicadores podem ser instrumentos valiosos e importantes que permitem de fato que se estabeleça um diagnóstico de aspectos centrais do cumprimento do direito à educação. No entanto, metas e indicadores têm suas limitações - como qualquer outra ferramenta metodológica - e os interessantes temas e problemas trabalhados na dissertação conduziram a alguns alertas.

Primeiro, que o simples estabelecimento e acompanhamento de metas e indicadores não pode ser visto como um fim em si mesmo: é preciso que seus resultados levem a mudanças positivas em sala de aula. Em segundo lugar, é preciso um olhar crítico com relação às metas e indicadores avaliando-se, por exemplo, se todas as crianças e jovens em idade escolar estão sendo consideradas (e não só aquelas que estão no sistema educacional) ou se a busca indiscriminada pela sua melhora pode levar a efeitos perversos, como a exclusão de crianças e jovens do sistema educacional ou a manipulação de resultados. Nesses casos, pode-se sinalizar que esta ou aquela meta foi cumprida, mas definitivamente essas não se prestarão a sinalizar o cumprimento do direito à educação de qualidade para todos.

Em terceiro lugar, é preciso lembrar que metas e indicadores não são os únicos elementos que traduzem o cumprimento do direito à educação – há processos extremamente importantes que não podem ser deixados de lado e que, frequentemente, não estão sendo mensurados. Finalmente, é preciso que as metas sejam reconhecidas e consideradas legítimas pelos entes federativos - pois esses são os responsáveis pelo bom funcionamento das redes de ensino – e que a profusão de metas educacionais existentes no país, sejam elas federais, estaduais, municipais ou propostas por movimentos como o Todos Pela Educação, não confundam os gestores educacionais, os professores e diretores escolares e a população, paralisando ou inibindo o seu trabalho.

Portanto, a presente dissertação conclui que o acesso equânime a uma educação de qualidade tem preocupado atores sociais e governamentais, tanto no Brasil quanto nos países estudados da América Latina, e que o acompanhamento da qualidade da educação por meio das metas e indicadores educacionais entrou, de fato, na agenda governamental brasileira. Entretanto, embora reconheça-se que metas e indicadores sejam instrumentos importantes para que se acompanhe aspectos centrais do cumprimento do direito humano à educação, eles devem ser usados com cuidado. De outra forma, podem legitimar compreensões errôneas ou ilusórias, e não ajudar a cumprir a finalidade que, no meu entendimento, empresta significância à sua existência: acompanhar o cumprimento da garantia do direito a uma educação de qualidade para todos.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABRUCIO, F.L. **A Dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. São Paulo, Mimeo, 2010.

ABRUCIO, F.L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD e FUNDAP. **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. Brasília: Consad e Fundap, 2006, p. 21-80.

ALMEIDA, M.H.T. de. Recentralizando a federação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ALTO COMISSARIADO DA ONU PARA OS DIREITOS HUMANOS. Disponível em <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>>. Acesso em 20 de janeiro de 2010.

ARRETCHE, M.T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, ano 11, p. 44-66, jun. 1996.

AZEVEDO, J.M.L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 05 de janeiro de 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em <www.inep.gov.br>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar da Educação Básica de 2009**. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/>>. Acesso em 22 de janeiro de 2010.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em <www.portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2010.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Disponível em <www.mec.gov.br>. Acesso em 03 de janeiro de 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas** (2007). Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>. Acesso em 19 de outubro de 2009.

CASTRO, M.H.G. de (2007a). A árdua tarefa de estabelecer padrões de desempenho escolar. In: CENPEC. **Avaliação em Educação**. Cadernos Cenpec: Educação, Cultura e Ação Comunitária, São Paulo, n. 3, p. 7-15, 2007.

_____. (2007b) A Educação tem jeito? In: ITUASSU, A.; ALMEIDA, R (Org.). **O Brasil tem jeito?** Vol. 2: educação, saúde, justiça e segurança. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007, p. 34-72.

FARAH, M.F.S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

_____. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, P.; PINHO, J.A. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 41-76.

FERRER, G. 2006. **Educational Assessment Systems in Latin America: Current Practices and Future Challenges**. Washington, D.C.: Preal, 2006, 156 p.

FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. **Como o professor vê a educação?** Disponível em <<http://revistaescola.abril.com.br/fvc/estudos-e-pesquisas/como-professor-ve-educacao.shtml>>. Acesso em 21 de janeiro de 2010.

FUNDACIÓN EDUCACIÓN 2020. Disponível em <<http://www.educacion2020.cl/index.php>>. Acesso em 29 de outubro de 2009.

FUNDACIÓN EMPRESÁRIOS POR LA EDUCACIÓN. Disponível em <<http://www.fundacionexe.org.co/>>. Acesso em 02 de novembro de 2009.

GRINDLE, M. A Conundrum: Reform despite the odds. In: **Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform**. Princeton: Princeton University Press, 2004, p.1-25.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <www.ibge.com.br>. Acesso em 31 de janeiro de 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Brasil em Síntese (2007). Disponível em <http://www.ibge.com.br/brasil_em_sintese/default.htm>. Acesso em 03 de janeiro de 2010.

INSTITUTO FAÇA PARTE. Disponível em <www.facaparte.org.br>. Acesso em 05 de fevereiro de 2010.

KINGDON, J.W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2nd ed. Addison-Wesley Educational Publishers Inc, 1995, 254 p.

MEXICANOS PRIMERO. Disponível em <<http://www.mexicanosprimero.org/>>. Acesso em 05 de novembro de 2009.

NOWAK, M. **Introduction to the International Human Rights Regime**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003, 365 p.

NERI, M. **Motivos da evasão escolar (2009)**. Disponível em <<http://www.fgv.br/cps/tpemotivos>>. Acesso em 11 de outubro de 2009.

NOGUEIRA, M.A. A dimensão política da descentralização participativa. In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n.3, p. 8-19, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em 12 de novembro de 2009.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (2008). **Metas Educativas 2021: A educação que queremos para a geração dos bicentenários**. Disponível em <www.oei.es/xiicic/Metas_2021_pt.pdf>. Acesso em 05 de outubro de 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS. **PISA**. Disponível em <www.pisa.oecd.org>. Acesso em 07 de outubro de 2009.

PROYECTO EDUCAR 2050. Disponível em <<http://www.educar.org.ar/>>. Acesso em 27 de outubro de 2009.

SNOW, D.A.; SOULE, S.A. Conceptualizing Social Movements. In: SNOW, D.A.; SOULE, S.A. **A Primer on Social Movements**. W.W. Norton & Company, 2009.

SOARES, J.F. Qualidade da Educação: Monitoramento de Escolas. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Mimeo, 2009.

SLOAN, J.W. **Public Policy in Latin America: a comparative survey**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1984, 290 p.

SILVA, R.N.; SILVEIRA, G.T. Gestão dos sistemas escolares- quais caminhos perseguir?. In: SCHWARTZMAN, S.; COX, C. **Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana**. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: iFHC, 2009, p. 81-123.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em <www.todospelaeducacao.org.br>. Acesso em 1 de novembro de 2009.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem** (1990). Disponível em <www.acaoeducativa.org.br/downloads/Declaracao_Jomtien.pdf>. Acesso em 30 de setembro de 2009.

UNESCO; CONSED; AÇÃO EDUCATIVA. **Educação para Todos**: o compromisso de Dakar (2001). Disponível em <unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>. Acesso em 01 de outubro de 2009.

UNESCO. **Education For All Global Monitoring Report 2009 - Overcoming inequality: Why Governance Matters**. Disponível em <<http://www.unesco.org/en/efareport/reports/2009-governance/>>. Acesso em 03 de novembro de 2009.

UNICEF; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; UNDIME. Redes de aprendizagem: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender (2008). Disponível em <www.unicef.org/brazil/pt/Redes_de_aprendizagem.pdf>. Acesso em 04 de janeiro de 2010.

VALVERDE, G.A. Padrões e Avaliação. In: SCHWARTZMAN, S.; COX, C. **Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana**. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: iFHC, 2009, p. 49-80.

ANEXOS

ANEXO I – Respostas das Secretarias de Estados de Educação ao questionário

ACRE

Questionário – Secretarias de Educação

Apresentação

As respostas ao presente questionário integrarão a dissertação de Alice Andrés Ribeiro, no mestrado acadêmico em Administração Pública e Governo, da Fundação Getúlio Vargas. Um dos objetivos centrais dessa dissertação é identificar em que medida as Secretarias de Educação conhecem metas e indicadores educacionais existentes no país, bem como se os consideram quando da elaboração de suas políticas públicas.

Questionário:

1. O(a) senhor(a) conhece o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica?

☐ Não

☒ Sim. Conhece as metas do Ideb para o seu município/estado?

☐ Não

☒ Sim

2. O(a) senhor(a) conhece as 5 Metas do movimento Todos Pela Educação?

☐ Não

☒ Sim. Conhece as metas de aprendizado do Todos Pela Educação para o seu município/estado?

☐ Não

☒ Sim

3. A secretaria tem metas próprias de melhoria da qualidade do aprendizado?

☐ Não

☒ Sim. De quanto em quanto tempo essas metas são monitoradas e divulgadas?

Como é feita a divulgação?

As metas são estabelecidas no Planejamento Estratégico da SEE.

As escolas também têm suas metas, pactuadas no início de cada ano e a partir de avaliação externa e dos dados de abandono e aprovação, repactuadas anualmente.

4. Nas políticas adotadas pela Secretaria, metas de melhoria da qualidade da educação são levadas em consideração?

☐ Não

☒ Sim. Quais metas são levadas em consideração?

☒ As metas criadas pela própria Secretaria de Educação

☒ O Ideb

☒ As metas do Todos Pela Educação

☒ Outras. Quais? Metas estabelecidas para alcance em articulação com as redes

municipais de ensino.

Há premiações e/ou punições atreladas ao cumprimento das metas? A partir deste ano os professores receberão um 14º salário que inclui como critérios: regência, assiduidade e participação nas formações.

Os gestores também receberão um 14º salário pelo alcance das metas.

De forma geral, há resistência ou aderência dos professores e diretores em relação às metas e sistemas de avaliação?

Considerando que tudo isso é resultado de negociações e pactuação, há mais aderência que resistência.

5. Como os sistemas de avaliação estão (ou não) mudando os instrumentos educacionais (gestão escolar, capacitação, prática de ensino) e o aprendizado dos alunos?

Os sistemas de avaliação, sejam eles nacionais ou locais, servem de parâmetros para os Estados e municípios visto que, mesmo não contemplando todos os aspectos do processo educativo, avaliam capacidades que são essenciais para o desenvolvimento das diferentes aprendizagens.

Considerando o seu papel na composição de índices educacionais como o IDEB, os sistemas de ensino não podem ignorá-los.

Os sistemas e escolas definem metas a serem alcançadas a partir dessas avaliações.

6. A sociedade está sendo inserida e mobilizada no processo educacional a partir do sistema de avaliação?

Gradativamente, parcela significativa da sociedade vem se apropriando da lógica de avaliação, principalmente das avaliações externas realizadas pelo INEP/MEC, dada a divulgação na mídia e o trabalho dos sistemas com os dados oriundos dessas avaliações.

7. Qual a sua opinião sobre metas educacionais "externas", como o Ideb e as metas do Todos Pela Educação?

Considero tais metas como balizadores que apontam determinadas direções, ao se pensar a educação nos diferentes estados. Embora cada um tenha peculiaridades a serem consideradas, no mundo globalizado há capacidades que precisam ser desenvolvidas face a essa realidade.

8. A secretaria realiza ações em parceria com as outras esferas de governo, em projetos que tenham um regime de colaboração oficializado?

No

Acre, O Projeto de Desenvolvimento Sustentável é trabalhado com uma visão sistêmica, tendo como base o zoneamento ecológico-econômico do Estado. Deste modo, as políticas públicas, necessariamente, se concretizam de forma articulada, principalmente com os municípios. O Governo do Estado assinou com todos os municípios um pacto para o alcance de metas em parceria. Além dos municípios, há ações oriundas do PDE nacional sendo realizadas com o Governo Federal.

Quem respondeu ao questionário? Maria Corrêa da Silva

Cargo: Secretária de Estado de Educação

Data: 09/11/2009

Secretaria de Educação de (município/estado): Acre

CEARÁ**Questionário – Secretarias de Educação****Apresentação**

As respostas ao presente questionário integrarão a dissertação de Alice Andrés Ribeiro, no mestrado acadêmico em Administração Pública e Governo, da Fundação Getúlio Vargas. Um dos objetivos centrais dessa dissertação é identificar em que medida as Secretarias de Educação conhecem metas e indicadores educacionais existentes no país, bem como se os consideram quando da elaboração de suas políticas públicas.

Questionário:**1. O(a) senhor(a) conhece o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica?**☐ Não☒ **Sim. Conhece as metas do Ideb para o seu município/estado?**☐ Não☒ **Sim****2. O(a) senhor(a) conhece as 5 Metas do movimento Todos Pela Educação?**☐ Não☒ **Sim. Conhece as metas de aprendizado do Todos Pela Educação para o seu município/estado?**☐ Não☒ **Sim****3. A secretaria tem metas próprias de melhoria da qualidade do aprendizado?**☐ Não☒ **Sim. De quanto em quanto tempo essas metas são monitoradas e divulgadas?****Como é feita a divulgação?**

ANUALMENTE. HÁ AMPLA DIVULGAÇÃO NA MÍDIA, NAS GERÊNCIAS REGIONAIS E NAS ESCOLAS. HÁ CONSEQUÊNCIAS EM TERMOS DE INCENTIVOS AOS MELHORES RESULTADOS (PRÊMIOS PARA ESCOLAS, PROFESSORES E ALUNOS)

4. Nas políticas adotadas pela Secretaria, metas de melhoria da qualidade da educação são levadas em consideração?☐ Não☒ **Sim. Quais metas são levadas em consideração?**☒ **As metas criadas pela própria Secretaria de Educação**☒ **O Ideb**☐ **As metas do Todos Pela Educação**☐ **Outras. Quais?****Há premiações e/ou punições atreladas ao cumprimento das metas?** PREMIAÇÕES**De forma geral, há resistência ou aderência dos professores e diretores em relação às metas e sistemas de avaliação?**

HÁ MAIS ADEÇÃO QUE RESISTÊNCIA. É CLARO QUE O DISCURSO CORPORATIVO É AMBIGUO OU CONTRÁRIO. MAS ATÉ NOS SINDICATOS HÁ QUEM ASSUMA QUE É RAZOÁVEL AVALIAR DESEMPENHO.

5. Como os sistemas de avaliação estão (ou não) mudando os instrumentos educacionais (gestão escolar, capacitação, prática de ensino) e o aprendizado dos alunos?

ESTA NÃO É UMA RELAÇÃO LINEAR, DE CORRESPONDÊNCIA BIUNÍVOCA. O QUE ACONTECE É QUE A GESTÃO PASSA A FOCAR SEU TRABALHO NOS RESULTADOS ACADÊMICOS, AS CAPACITAÇÕES GANHAM FOCO MAIS OPERACIONAL E OS PROFESSORES PASSAM A LEVAR EM CONTA OS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS. ISSO TAMBÉM TEM RISCOS. NO CASO, O DE INSTRUMENTAÇÃO MUITO SUPERFICIAL, TIPO "PREPARAR PARA A PROVA"

6. A sociedade está sendo inserida e mobilizada no processo educacional a partir do sistema de avaliação?

DE FORMA AINDA MUITO DIFUSA. O QUE HÁ DE FATO É UMA MAIOR ATENÇÃO DA MÍDIA E DE SETORES INTERESSADOS (PAÍS, EMPRESARIADO, POLÍTICOS E PESSOAS DE OUTRAS ÁREAS QUE PASSAM A SE INTERESSAR PELOS ÍNDICES (Ideb e SUCEDÂNEOS).

7. Qual a sua opinião sobre metas educacionais "externas", como o Ideb e as metas do Todos Pela Educação?

EXCELENTE INICIATIVA. FINALMENTE AMADURECEMOS PARA TER ÍNDICES POR ESCOLA, REDE, ESTADO E PAÍS.

ACHO QUE HÁ LIMITAÇÕES DO IDEB QUANTO AOS ALUNOS QUE NÃO FAZEM PROVA BRASIL ("ESCOLAS COM MENOS DE 20 ALUNOS) E ACHO TIMIDA A META DE ALFABETIZAÇÃO DE CRIANÇAS DO TODOS PELA EDUCAÇÃO. (SE ESTA NÃO MUDOU EM RELAÇÃO AO PRIMEIRO ENUNCIADO)

8. A secretaria realiza ações em parceria com as outras esferas de governo, em projetos que tenham um regime de colaboração oficializado?

SIM. O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC) DESENVOLVIDO EM COLABORAÇÃO COM TODOS OS MUNICÍPIOS DO ESTADO E QUE TEM POR META A ALFABETIZAÇÃO DE TODAS AS CRIANÇAS ATÉ OS 7 ANOS. HÁ AVALIAÇÃO EXTERNA UNIVERSAL E ANUAL. HÁ COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA E HÁ LEGISLAÇÃO QUE CONSOLIDA INCENTIVOS FINANCEIROS ÀS ESCOLAS E AOS MUNICÍPIOS.

Quem respondeu ao questionário? MAURICIO HOLANDA MAIA

Cargo: SECRETÁRIO ADJUNTO

Data:

Secretaria de Educação de (município/estado): CEARÁ

DISTRITO FEDERAL

Questionário – Secretarias de Educação

Apresentação

As respostas ao presente questionário integrarão a dissertação de Alice Andrés Ribeiro, no mestrado acadêmico em Administração Pública e Governo, da Fundação Getúlio Vargas. Um dos objetivos centrais dessa dissertação é identificar em que medida as Secretarias de Educação conhecem metas e indicadores educacionais existentes no país, bem como se os consideram quando da elaboração de suas políticas públicas.

Questionário:

1. O(a) senhor(a) conhece o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica?

☐ Não

☒ Sim. Conhece as metas do Ideb para o seu município/estado?

☐ Não

☒ Sim

2. O(a) senhor(a) conhece as 5 Metas do movimento Todos Pela Educação?

☐ Não

☒ Sim. Conhece as metas de aprendizado do Todos Pela Educação para o seu município/estado?

☐ Não

☐ Sim

3. A secretaria tem metas próprias de melhoria da qualidade do aprendizado?

☐ Não

☒ Sim. De quanto em quanto tempo essas metas são monitoradas e divulgadas?

Como é feita a divulgação?

Anualmente.

4. Nas políticas adotadas pela Secretaria, metas de melhoria da qualidade da educação são levadas em consideração?

☐ Não

☒ Sim. Quais metas são levadas em consideração?

☒ As metas criadas pela própria Secretaria de Educação

☐ O Ideb

☐ As metas do Todos Pela Educação

☐ Outras. Quais?

Há premiações e/ou punições atreladas ao cumprimento das metas?

Sim, a partir de

2010.

De

forma geral, há resistência ou aderência dos professores e diretores em relação às metas e sistemas de avaliação?

Sim, um pouco dos professores.

5. Como os sistemas de avaliação estão (ou não) mudando os instrumentos educacionais (gestão escolar, capacitação, prática de ensino) e o aprendizado dos alunos?

Os sistemas de avaliação servem para orientar o gestor dos sistemas educacionais na política pública a ser adotada para a melhoria da aprendizagem dos alunos. Nessa política pública estão: o investimento na valorização do professor, por meio de um Plano de Carreira bem estruturado que valorize sua formação acadêmica; os cursos de formação continuada para professores e servidores; o investimento na infraestrutura das instituições educacionais, assim como em programas que fortaleçam o trabalho pedagógico, desenvolvido na sala de aula; a construção da proposta pedagógica com a participação da comunidade escolar; a descentralização de recursos para que a instituição educacional possa investir em ações pedagógicas especificadas em sua proposta pedagógica...

6. A sociedade está sendo inserida e mobilizada no processo educacional a partir do sistema de avaliação?

Sim.

7. Qual a sua opinião sobre metas educacionais “externas”, como o Ideb e as metas do Todos Pela Educação?

Essas metas são referenciais para que se possa fazer um diagnóstico de como anda a educação brasileira e podem ser utilizadas pelos governos federal, estadual e municipal para auxiliar no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas educacionais para melhoria da qualidade da educação.

8. A secretaria realiza ações em parceria com as outras esferas de governo, em projetos que tenham um regime de colaboração oficializado?

- Programa Educação Integral – atendimento de 50.000 (cinquenta mil) alunos da rede pública de ensino do DF, distribuídos em 200 escolas, ação executada pela Secretaria de Extraordinária de Educação Integral em articulação com esta Secretaria de Estado.
- Bolsa Universitária aos alunos – concessão de bolsas a alunos de graduação para atuarem na Educação Integral, em articulação com a Secretaria de Ciência e Tecnologia.
- Cursos Técnicos – Programa Escola do Amanhã – 5.673 (cinco mil, seiscentos e setenta e três) jovens foram atendidos no período de 2007 a 2009. Constitui oferta de cursos técnicos para alunos do ensino médio e da educação de jovens e adultos da rede pública de ensino, ministrados em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac).
- Parceiros da Escola: Atualmente o programa conta com 2.622 ações executadas por 2.927 parceiros das mais diversas áreas governamentais, atuando em 80% das instituições de ensino nas 14 Regionais de Ensino.
- Fornecimento de material escolar e uniforme para os alunos cadastrados no Programa Vida Melhor: Contemplando 99.700 crianças e 55 mil famílias, tendo sido distribuídos, em 2009, 77 mil kits de uniforme escolar, 110 mil tênis, 50 mil kits de material escolar e 50 mil mochilas, em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda.
- Elaboração e implantação da Política de Promoção da Cidadania e Cultura da Paz, de modo a promover o fortalecimento da articulação com outros órgãos do governo, em especial a Secretaria de Segurança e a Secretaria de Cidadania e Justiça, bem como o levantamento da situação de convivência escolar, dentre outras ações.
- Implantação do Programa Professor Informatizado: com financiamento de 50% do valor de um computador – notebook aos 28 mil professores da Rede Pública de Ensino, estendido aos 15 mil servidores da Carreira Assistência a Educação. A gestão e o investimento são de responsabilidade da Secretaria de Ciência e Tecnologia.

Quem respondeu ao questionário? EUNICE DE OLIVEIRA FERREIRA SANTOS

Cargo: Secretária-Adjunta da Secretaria de Estado de Educação do DF **Data:** 10.11.09

Secretaria de Educação de (município/estado): DF



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

Questionário – Secretarias de Educação
(CONSED)

Respostas:

1. O (a) senhor (a) conhece o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação?

☐ Não

☒ **Sim. Conhece as metas do Ideb para o seu município/estado?**

☐ Não

☒ Sim

2. O (a) senhor (a) conhece as 5 metas do Movimento Todos Pela Educação?

☐ Não

☒ **Sim. Conhece as metas de aprendizado de Todos Pela Educação para o seu município/estado?**

☐ Não

☒ Sim

3. A secretaria tem metas próprias de melhoria da qualidade do aprendizado?

☐ Não

☒ **Sim. De quanto em quanto tempo essas metas são monitoradas e divulgadas? Como é feita a divulgação?**

O Plano de Metas da Secretaria de Estado da Educação está em fase de construção em virtude da recente mudança de governo. Tal Plano tem como referência as metas “externas” (Ideb /Todos Pela Educação) e a realidade educacional

maranhense, e prevê um monitoramento contínuo e devido. Tão logo sua elaboração seja concluída terá divulgação nos diversos setores da SEDUC e comunidades escolares.

4. Nas políticas adotadas pela Secretaria, metas de melhoria da qualidade da educação são levadas em consideração?

☐

Não

☒

Sim. Quais metas são levadas em consideração?

☒

As metas criadas pela própria Secretaria de Educação

☒

O ideb

☒

As Metas de Todos Pela Educação

☐

Outras. Quais?

Há premiações e/ou punições atreladas ao cumprimento das metas?

O Plano de Metas da SEDUC prevê acompanhamento do seu cumprimento, embora as premiações e/ou punições não estejam definidas.

De forma geral, há resistência ou aderência dos professores e diretores em relação às metas e sistemas de avaliação?

Ao longo do processo de implementação da avaliação de sistema, a SEDUC vem trabalhando com todo o corpo docente, gestores, pessoal administrativo, alunos e comunidade em geral, no sentido de discutir a importância desses indicadores para a reorganização do trabalho educativo, didático-pedagógico no âmbito escolar, de modo a proporcionar uma elevação dos atuais índices. Esse trabalho tem reduzido as resistências naturais a um processo avaliativo, e promovido a constatação da necessidade de implementação de mudanças significativas no currículo escolar.

5. Como os sistemas de avaliação estão (ou não) mudando os instrumentos educacionais (gestão escolar, capacitação, prática de ensino) e o aprendizado dos alunos?

Os resultados educacionais de nosso Estado apresentados, por meio dos sistemas de avaliação, têm sido utilizados como referência para reestruturação de políticas, programas, projetos e ações com foco na melhoria de aprendizagem dos alunos. Podemos destacar o Programa de Fortalecimento da Ação Pedagógica na Escola o qual enfoca duas principais ações: a *formação continuada* nas diversas modalidades e áreas do conhecimento e o *acompanhamento pedagógico*.

Outra ação de impacto a partir dos resultados do processo avaliativo foi a implantação e implementação do *Projeto Ler e Escrever: ações de conquista* cujo objetivo é fortalecer o processo de alfabetização e letramento dos alunos de 1ª a 4ª série da rede estadual de ensino, a fim de promover a elevação dos indicadores educacionais do Estado do Maranhão.

6. A sociedade está sendo inserida e mobilizada no processo educacional a partir do sistema de avaliação?

Sim. A Secretaria, por meio de seus diferentes setores da área de ensino, tem buscado o envolvimento da comunidade intra e extra-escolar, promovendo encontros para discutir os grandes desafios educacionais de nossa sociedade, no sentido de propor os encaminhamentos possíveis, levando-se em consideração, principalmente, a necessidade da melhoria da qualidade da educação e as atuais condições de investimento do Estado.

7. Qual a sua opinião sobre metas educacionais “externas”, como o Ideb e as Metas Todos Pela Educação?

Considerando a educação de qualidade um direito fundamental de todos é importante que o País estabeleça metas que servirão de referência para a proposição e implementação de políticas a cada ente federado, como um mecanismo de criação de um verdadeiro Sistema Articulado de Educação Nacional.

8. A secretaria realiza ações em parceria com as outras esferas de governo, em projetos que tenha um regime de colaboração oficializado?

- *Pró-Letramento - Programa de Formação Continuada para professores das séries iniciais do Ensino Fundamental*, em parceria com o MEC e Universidades que integram a Rede Nacional de Formação Continuada, visa oferecer suporte à ação pedagógica docente de modo a elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem de Língua Portuguesa e Matemática.
- Projeto Núcleo Arte Educação, uma parceria com a Secretaria de Estado da Cultura e o Teatro Artur Azevedo, tem como objetivo central utilizar a arte como elemento potencializador da criatividade, inteligência, raciocínio e percepção estética no processo de humanização para gerar cidadãos participativos, criativos e conscientes das transformações socioculturais por meio da oferece cursos na área de arte, com canto coral, piano, teatro e dança e destina-se aos alunos da Educação Básica
- Projeto Xadrez na Escola em parceria com Ministério do Esporte e Ministério da Educação e a Secretaria de Estado do Esporte tem como objetivo a inserção do Xadrez na área educacional contribuindo, assim, para o desenvolvimento de habilidades, como memorização, raciocínio lógico-dedutivo resolução de problemas, imaginação espacial e criatividade.
- Programa de Educação Fiscal, em parceria com a SEFAZ, tem como objetivo incorporar a Educação Fiscal ao currículo escolar de modo a sensibilizar a comunidade escolar quanto à função socioeconômica do tributo e estimular o cidadão na prática contínua de acompanhamento dos gastos públicos para uma eficiente aplicação dos recursos arrecadados, visando promover uma sociedade mais justa, igualitária e democrática.
- Programa de Educação Ambiental, uma parceria com o Ministério da Educação e o Ministério do Meio Ambiente, propõe uma prática pedagógica a partir do princípio da transversalidade curricular e por meio da construção de projetos que fomentem o empoderamento social com justiça ambiental e promova o diálogo entre os diversos protagonistas do ambiente escolar e de seu entorno social
- Projeto Saúde e Prevenção nas escolas uma parceria com o Ministério da Educação e Ministério da Saúde é desenvolvido no Estado pela Secretaria de Estado da Educação e a Secretaria de Estado da Saúde tem como objetivo principal incentivar o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a promoção da saúde sexual e

saúde reprodutiva, com a redução da incidência das doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV na população jovem.

- *Programa Escola Acessível* em parceria com o Governo Federal objetiva a adaptação de prédios escolares da Educação Básica da Rede Estadual de Ensino, nas 19 Unidades Regionais, garantindo a acessibilidade dos alunos com necessidades especiais
- Projeto ÀJASSÉ em parceria com o MEC/SECAD, visa ampliar as chances de inserção de jovens negros e negras no Ensino Superior. O projeto trabalha a identidade étnica dos alunos, por meio da temática História e Cultura Afro-brasileira, buscando reconstruir a imagem do negro e de sua verdadeira contribuição para a formação histórico-social do povo brasileiro, além de aprofundar o ensino das disciplinas Física, Química, Biologia, Matemática e Língua Portuguesa.
- Projeto Saberes da Terra de iniciativa do Governo Federal em parceria com o Ministério da Educação – MEC, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. No Estado do Maranhão, o Projeto é desenvolvido, em parceria com a Escola Agrotécnica Federal, Universidade Estadual do Maranhão, ETHOS – Assessoria e Consultoria em Desenvolvimento Sustentável, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – ACONERUQ e prefeituras municipais. Seus objetivos principais são: elevar a escolaridade de jovens e adultos agricultores, tendo em vista a conclusão do Ensino Fundamental; proporcionar qualificação social e profissional aos agricultores; contribuir para o desenvolvimento sustentável das comunidades rurais integrantes do projeto; fortalecer o desenvolvimento de propostas e metodologias adequadas à Educação de Jovens e Adultos do Campo, assim como fortalecer o regime de colaboração entre Estado, Municípios e Sociedade Civil Organizada na promoção da Educação do Campo.
- Programa de Educação Prisional em parceria com a Secretaria de Estado de Segurança é voltado para o atendimento dos sujeitos privados de liberdade do Complexo Penitenciário do Estado por meio da oferta de cursos de Alfabetização e Ensino Fundamental e de Exames Supletivos de Ensino Fundamental e Médio.

- Projeto Histórias de Vida visa principalmente implementação/fomentação da recente Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008, que garante a obrigatoriedade do estudo da história e cultura indígena, através de conteúdos que deverão ser ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileira
- Programa Escola Aberta em parceria com Ministério da Educação e a UNESCO tem por objetivo contribuir para a melhoria da qualidade da educação, a inclusão social e a construção de uma cultura de paz, por meio da ampliação das relações entre escola e comunidade e do aumento das oportunidades de acesso à formação para a cidadania, de maneira a reduzir a violência na comunidade escolar.
- PROGESTÃO desenvolvido pelo CONSED, em parceria com as Secretarias de Educação, com apoio e cooperação da Fundação FORD, da Universidade Nacional de Educação a Distância – UNED e da Fundação Roberto Marinho objetiva a formação de gestores escolares das escolas públicas, focando na lideranças comprometidas com uma nova prática gestora de caráter democrático.
- Programa Aceleração de Estudos no Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série é voltado para adolescentes ou adultos, a partir de 14 anos, que estejam em distorção idade/série, no mínimo de 02 anos e que apresentem nível de escolaridade compatível ao seu ingresso nas quatro últimas séries do ensino fundamental e tem como objetivo oportunizar aceleração de estudos a alunos que se encontram em distorção idade/série na segunda etapa do Ensino Fundamental.
- Programa de Formação Continuada na Modalidade a Distância em parceria entre o FNDE / SEED / ESTADOS E MUNICÍPIOS é voltado para servidores, gestores, técnicos, conselheiros da educação e representantes da comunidade escolar e tem como objetivo fortalecer a atuação dos agentes e parceiros envolvidos com execução, acompanhamento, avaliação e prestação de contas dos programas educacionais, financiados pelo FNDE.
- Plano de Desenvolvimento da Escola –PDE em parceria entre União, Estados e Municípios tem por objetivo viabilizar a gestão democrática da escola, fortalecer a autonomia da gestão escolar a partir de um diagnóstico dos desafios de cada escola e

a partir da definição de um plano de gestão para a melhoria dos seus resultados, com foco na aprendizagem dos alunos.

- Projeto de Revitalização das Bibliotecas Escolares tem como objetivo principal implantar e revitalizar as Bibliotecas Escolares da Rede Estadual de Ensino, mediante a melhoria do acervo, formação de pessoal, programas de leitura, integração da biblioteca com projetos pedagógicos das escolas, visando, assim, à melhoria do processo ensino-aprendizagem para uma educação de qualidade.

Quem respondeu ao questionário?

Cargo:

**Secretaria de Estado da Educação
Maranhão**

Data:

MINAS GERAIS

Questionário – Secretarias de Educação

Apresentação

As respostas ao presente questionário integrarão a dissertação de Alice Andrés Ribeiro, no mestrado acadêmico em Administração Pública e Governo, da Fundação Getúlio Vargas. Um dos objetivos centrais dessa dissertação é identificar em que medida as Secretarias de Educação conhecem metas e indicadores educacionais existentes no país, bem como se os consideram quando da elaboração de suas políticas públicas.

Questionário:

1. O(a) senhor(a) conhece o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica?

☐ Não

☒ **Sim. Conhece as metas do Ideb para o seu município/estado?**

☐ Não

☒ **Sim**

2. O(a) senhor(a) conhece as 5 Metas do movimento Todos Pela Educação?

☐ Não

☒ **Sim. Conhece as metas de aprendizado do Todos Pela Educação para o seu município/estado?**

☐ Não

☒ **Sim**

3. A secretaria tem metas próprias de melhoria da qualidade do aprendizado?

☐ Não

☒ **Sim. De quanto em quanto tempo essas metas são monitoradas e divulgadas?**

Como é feita a divulgação?

O Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública, o Simave, é responsável pelo desenvolvimento de programas de avaliação integrados. Os resultados das avaliações realizadas servem de base para responder às necessidades de planejamento e ação educacionais, servindo à realidade da sala de aula e influenciando a definição de políticas públicas para a educação em Minas Gerais. Para conhecer, entender e atender o sistema público mineiro de Educação, a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais criou o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública, o Simave, em 2000. A partir de 2003, o Simave foi aperfeiçoado e ampliado. Desde a instalação do sistema, avaliações anuais são realizadas em Minas Gerais, verificando o desempenho de alunos das redes estadual e municipal de ensino. A criação do Simave objetiva desenvolver programas de avaliação integrados cujos resultados forneçam informações importantes para o planejamento de ações em todos os níveis do sistema de ensino. O Simave aponta as prioridades educacionais tanto para professores, especialistas e diretores quanto para os gestores do sistema, sendo fundamental na definição de ações para uma educação eficaz. Três diferentes programas compõem o Simave: o Proalfa, o Proeb e Paae.

PROALFA

O Programa de Avaliação da Alfabetização, Proalfa, cuja primeira avaliação ocorreu em 2005, verifica os níveis de alfabetização alcançados pelos alunos do 3º ano e 4º ano do Ensino Fundamental da rede pública e indica intervenções necessárias para a correção dos problemas encontrados.

PROEB

O Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica, Proeb, é um programa de avaliação da educação básica que tem por objetivo avaliar as escolas da rede pública, no que concerne às habilidades e competências desenvolvidas em Língua Portuguesa e Matemática. Não se trata, portanto, de avaliar individualmente o aluno, o professor ou o especialista. O Proeb avalia alunos que se encontram no 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio.

Os resultados do PROEB focalizam a escola.

PAAE

O Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar, Paae, é formado por um sistema informatizado de geração de provas e emissão de relatórios de desempenho por turma. Esse programa fornece dados diagnósticos para subsidiar o planejamento do ensino e suas intervenções pedagógicas.

4. Nas políticas adotadas pela Secretaria, metas de melhoria da qualidade da educação são levadas em consideração?

☐ Não

☒ **Sim. Quais metas são levadas em consideração?**

☒ **As metas criadas pela própria Secretaria de Educação**

☐ **O Ideb**

☐ **As metas de Todos Pela Educação**

☐ **Outras. Quais?**

Há premiações e/ou punições atreladas ao cumprimento das metas? A Secretaria de Educação tem metas definidas no Acordo de Resultados. Os resultados finalísticos são:

Percentual de alunos da rede estadual no 3º ano do ensino fundamental no nível recomendável de leitura; Proficiência média dos alunos da rede estadual no 3º ano do ensino fundamental em leitura; Proficiência média dos alunos da rede estadual no 5º ano do ensino fundamental em matemática; Proficiência média dos alunos da rede estadual no 9º ano do ensino fundamental em matemática; Proficiência média dos alunos da rede estadual no 3º ano do ensino médio em matemática; Proficiência média dos alunos da rede estadual no 5º ano do ensino fundamental em português; Proficiência média dos alunos da rede estadual no 9º ano do ensino fundamental em português; Proficiência média dos alunos da rede estadual no 3º ano do ensino médio em português; Taxa de distorção idade-série no ensino fundamental da rede estadual; Taxa de conclusão no ensino médio da rede estadual; Taxa de distorção idade-série no ensino fundamental da rede estadual no Grande Norte; Taxa de distorção idade-série no ensino médio da rede estadual no Grande Norte.

Os resultados do SIMAVE fazem parte das metas da Secretaria, das Superintendências Regionais de Ensino e das Escolas. A Lei 17.600/08 criou o Prêmio por Produtividade dos servidores do Estado de Minas Gerais pelo cumprimento das metas estabelecidas.

De forma geral, há resistência ou aderência dos professores e diretores em relação às metas e sistemas de avaliação?

Em geral os professores, diretores, alunos e comunidade escolar apóiam as metas e os sistemas de avaliação.

5. Como os sistemas de avaliação estão (ou não) mudando os instrumentos educacionais (gestão escolar, capacitação, prática de ensino) e o aprendizado dos alunos?

Em Minas, os resultados das avaliações são usados pelos educadores e gestores na definição de estratégias para melhorar o desempenho dos alunos. Em todas as escolas da rede estadual de ensino, professores, diretores e especialistas se reúnem para analisar os resultados das avaliações externas e elaboram o Plano de Intervenção Pedagógica com base nos resultados do desempenho dos alunos. As escolas se apropriam dos resultados e convidam também os pais e responsáveis para conhecer, discutir e participar das ações propostas no plano.

6. A sociedade está sendo inserida e mobilizada no processo educacional a partir do sistema de avaliação?

As avaliações são apresentadas e debatidas com as Superintendências Regionais de Ensino da SEEMG. As escolas apresentam aos dados das avaliações aos pais e alunos bem como as metas estabelecidas e o que a escola desenvolverá para atendimento aos alunos que tiveram baixa proficiência e atender as metas estabelecidas pela própria escola.

7. Qual a sua opinião sobre metas educacionais “externas”, como o Ideb e as metas do Todos Pela Educação?

O Movimento Todos pela Educação é, ao mesmo tempo, expressão da consciência da importância da educação, entre todas as políticas públicas, e de sua relevância como verdadeira ponte capaz de fazer chegar os benefícios do desenvolvimento a todas as camadas sociais. E é também instrumento de articulação da sociedade para comprometer a todos, especialmente o poder público, com as transformações urgentes da educação brasileira.

As Metas do IDEB não foram pactuadas com os estados e municípios.

8. A secretaria realiza ações em parceria com as outras esferas de governo, em projetos que tenham um regime de colaboração oficializado?

Com os municípios são formalizados convênios de repasse de recursos financeiros do Estado para colaboração no transporte escolar de alunos das zonas rurais matriculados nas escolas estaduais. Apoio a municípios, também por meio de convênios, para mobiliário; reformas e construções de escolas municipais.

Quem respondeu ao questionário? Felipe Estabile Moraes

Cargo: Chefe de Gabinete

Data: 02/12/2009

Secretaria de Educação de (município/estado): Minas Gerais

PARAÍBA

Questionário – Secretarias de Educação

Apresentação

As respostas ao presente questionário integrarão a dissertação de Alice Andrés Ribeiro, no mestrado acadêmico em Administração Pública e Governo, da Fundação Getúlio Vargas. Um dos objetivos centrais dessa dissertação é identificar em que medida as Secretarias de Educação conhecem metas e indicadores educacionais existentes no país, bem como se os consideram quando da elaboração de suas políticas públicas.

Questionário:

1. O(a) senhor(a) conhece o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica?

☐ Não

☒ **Sim. Conhece as metas do Ideb para o seu município/estado?**

☐ Não

☒ **Sim**

2. O(a) senhor(a) conhece as 5 Metas do movimento Todos Pela Educação?

☐ Não

☒ **Sim. Conhece as metas de aprendizado do Todos Pela Educação para o seu município/estado?**

☒ Não

☐ Sim

3. A secretaria tem metas próprias de melhoria da qualidade do aprendizado?

☐ Não

☒ **Sim. De quanto em quanto tempo essas metas são monitoradas e divulgadas?**

Como é feita a divulgação?

As Metas estão estabelecidas no Plano Estadual de Educação e são detalhadas nos Planos Plurianuais e, anualmente, por ocasião da elaboração do orçamento.

4. Nas políticas adotadas pela Secretaria, metas de melhoria da qualidade da educação são levadas em consideração?

☐ Não

☒ **Sim. Quais metas são levadas em consideração?**

☒ **As metas criadas pela própria Secretaria de Educação**

☒ **O Ideb**

☒ **As metas do Todos Pela Educação**

☐ **Outras. Quais?**

Há premiações e/ou punições atreladas ao cumprimento das metas?

NÃO

De forma geral, há resistência ou aderência dos professores e diretores em relação às metas e sistemas de avaliação?

Há interesse das escolas em melhorar seus indicadores.

5. Como os sistemas de avaliação estão (ou não) mudando os instrumentos educacionais (gestão escolar, capacitação, prática de ensino) e o aprendizado dos alunos?

Estão mudando a partir do momento em que a escola se mobiliza em um entendimento pelo diálogo, em busca de uma gestão participativa, visando a melhoria da qualidade do ensino e aprendizagem, pela garantia do IDEB e suas projeções.

6. A sociedade está sendo inserida e mobilizada no processo educacional a partir do sistema de avaliação?

Sim. Observa-se uma mudança de comportamento em relação aos agentes educacionais (SEEC), Escola, (SEDVCS), quando do uso dos resultados, das avaliações educacionais, e suas implicações como componente do IDEB.

7. Qual a sua opinião sobre metas educacionais "externas", como o Ideb e as metas do Todos Pela Educação?

O Ideb, visto como um indicador de qualidade, valoriza o cumprimento de políticas públicas educacionais, e coloca a unidade escolar numa dinâmica privilegiada de discussão do Projeto Político Pedagógico, instrumento essencial que referenda a qualidade da educação.

8. A secretaria realiza ações em parceria com as outras esferas de governo, em projetos que tenham um regime de colaboração oficializado?

SIM,

- Prefeituras Municipais (PDE/ Frequência Escolar -PBF)
- Transporte Escolar
- Instituto Tecnológico Federal de Educação
- Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
- Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Quem respondeu ao questionário? IARA

Cargo: GERENTE DE AVALIAÇÃO

Data: 12/11/2009

Secretaria de Educação de (município/estado): PARAÍBA

PERNAMBUCO

Questionário – Secretarias de Educação

Apresentação

As respostas ao presente questionário integrarão a dissertação de Alice Andrés Ribeiro, no mestrado acadêmico em Administração Pública e Governo, da Fundação Getúlio Vargas. Um dos objetivos centrais dessa dissertação é identificar em que medida as Secretarias de Educação conhecem metas e indicadores educacionais existentes no país, bem como se os consideram quando da elaboração de suas políticas públicas.

Questionário:

1. O(a) senhor(a) conhece o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica?

☐ Não

☒ Sim. Conhece as metas do Ideb para o seu município/estado?

☐ Não

☒ Sim

2. O(a) senhor(a) conhece as 5 Metas do movimento Todos Pela Educação?

☐ Não

☒ Sim. Conhece as metas de aprendizado do Todos Pela Educação para o seu município/estado?

☐ Não

☒ Sim

3. A secretaria tem metas próprias de melhoria da qualidade do aprendizado?

☐ Não

☒ Sim. De quanto em quanto tempo essas metas são monitoradas e divulgadas?

Como é feita a divulgação?

As metas são monitoradas ano a ano, de acordo com a publicação (também anual) do nosso indicador estadual - o IDEPE. A divulgação é feita através dos meios de comunicação de massa locais, do site da Secretaria e nos seminários e palestras realizados com a equipe gestora das escolas.

4. Nas políticas adotadas pela Secretaria, metas de melhoria da qualidade da educação são levadas em consideração?

☐ Não

☒ Sim. Quais metas são levadas em consideração?

☒ As metas criadas pela própria Secretaria de Educação

☒ O Ideb

☒ As metas do Todos Pela Educação

☐ Outras. Quais?

Há premiações e/ou punições atreladas ao cumprimento das metas?

Punições, não. Há uma premiação como estímulo para os profissionais das escolas que conseguem alcançar as suas metas no IDEPE (Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco). A premiação consta de um Bônus por Desempenho Educacional (BDE) - uma espécie de 14º salário pago aos servidores das escolas que conseguiram elevar seus indicadores, alcançando, pelo menos, 50% da

meta pactuada entre escola e secretaria de Educação. Este ano, pagamos o BDE a 18.570 servidores de 477 escolas da rede estadual, o que significa 51% da rede.

De forma geral, há resistência ou aderência dos professores e diretores em relação às metas e sistemas de avaliação?

Na implantação do Programa, existiu uma resistência do Sindicato da categoria. Hoje, a maioria da rede já aceita e compreende que a forma eficaz de melhorar a qualidade da educação é definir metas e medir os resultados.

5. Como os sistemas de avaliação estão (ou não) mudando os instrumentos educacionais (gestão escolar, capacitação, prática de ensino) e o aprendizado dos alunos?

Já é notado na rede uma disposição maior da equipe escolar e um maior compromisso de todos que fazem a escola. Como a avaliação externa verifica o desempenho dos alunos nas disciplinas de Português e Matemática e para o idepe também é levado em conta o fluxo escolar, todos participam e se esforçam para manter a escola como um ambiente de aprendizagem funcional.

6. A sociedade está sendo inserida e mobilizada no processo educacional a partir do sistema de avaliação?

Sim. É um processo longo, mas que envolve os pais e os responsáveis pelos alunos, que passam a cobrar da escola o papel dela: de ensinar e dar uma formação cidadã aos estudantes.

7. Qual a sua opinião sobre metas educacionais "externas", como o Ideb e as metas do Todos Pela Educação?

Entendemos que são planos importantes e fundamentais para que os Estados e Municípios se organizem e passem a trabalhar para atingir os objetivos propostos. Só assim, conseguiremos um ensino público de qualidade, com as crianças e jovens tendo a oportunidade de aprender e evoluir.

8. A secretaria realiza ações em parceria com as outras esferas de governo, em projetos que tenham um regime de colaboração oficializado?

Sim. Dentro dos eixos de atuação priorizados pela atual gestão da secretaria de Educação, temos o regime de colaboração entre o Estado e os municípios, com ações e parcerias importantes, como a aplicação do SAEPE (Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco). Avaliamos os alunos das escolas públicas estaduais e municipais e disponibilizamos os dados para todas as prefeituras traçarem seus planos de ação; criamos o Programa Paulo Freire (dentro do Brasil Alfabetizado), que além de alfabetizar os jovens e adultos pernambucanos, oferece dois meses de iniciação profissional a eles. Desenvolvemos com o Instituto Ayrton Senna os Programas Se Liga, Acelera e Alfabetizar com Sucesso - programas de correção da distorção idade-série. Esse último, alfabetizando os alunos que deveriam estar nas séries iniciais do ensino fundamental. Criamos ainda o ICMS da Educação, que aumentou de 2% para 3% o repasse dos recursos de arrecadação do ICMS da Educação para os municípios que alcançarem as melhores médias do IDEB.

Quem respondeu ao questionário?

Cargo:

Secretaria de Educação de (município/estado):

Data:

RIO DE JANEIRO

Questionário – Secretarias de Educação

Apresentação

As respostas ao presente questionário integrarão a dissertação de Alice Andrés Ribeiro, no mestrado acadêmico em Administração Pública e Governo, da Fundação Getúlio Vargas. Um dos objetivos centrais dessa dissertação é identificar em que medida as Secretarias de Educação conhecem metas e indicadores educacionais existentes no país, bem como se os consideram quando da elaboração de suas políticas públicas.

Questionário:

1. O(a) senhor(a) conhece o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica?

☐ Não

☒ Sim. Conhece as metas do Ideb para o seu município/estado?

☐ Não

☒ Sim

2. O(a) senhor(a) conhece as 5 Metas do movimento Todos Pela Educação?

☐ Não

☒ Sim. Conhece as metas de aprendizado do Todos Pela Educação para o seu município/estado?

☐ Não

☒ Sim

3. A secretaria tem metas próprias de melhoria da qualidade do aprendizado?

☐ Não

☒ Sim. De quanto em quanto tempo essas metas são monitoradas e divulgadas?

Como é feita a divulgação?

Anualmente é realizado o SAERJ- Sistema de Avaliação da Educação do Rio de Janeiro-, e seus resultados são divulgados e trabalhados nas escolas, além de cursos e oficinas sobre apropriação dos resultados. Além disso, os resultados das avaliações federais, Prova Brasil e SAEB também são divulgados e discutidos. A partir de 2010 um trabalho junto às escolas com resultado de desempenho baixo serão acompanhadas de perto, dentro de um projeto para estabelecimento de metas e discussão mais aprofundada dos resultados e das práticas pedagógicas.

4. Nas políticas adotadas pela Secretaria, metas de melhoria da qualidade da educação são levadas em consideração?

☐ Não

☒ Sim. Quais metas são levadas em consideração?

☒ As metas criadas pela própria Secretaria de Educação

☒ O Ideb

☒ As metas do Todos Pela Educação

☐ Outras. Quais?

Há premiações e/ou punições atreladas ao cumprimento das metas?

Não.

De

forma geral, há resistência ou aderência dos professores e diretores em relação às metas e sistemas de avaliação?

O entendimento sobre avaliação é ainda muito tomado pelo medo de ser avaliado. Também não há um entendimento claro sobre tais avaliações e como a escola pode trabalhar tais resultados.

5. Como os sistemas de avaliação estão (ou não) mudando os instrumentos educacionais (gestão escolar, capacitação, prática de ensino) e o aprendizado dos alunos?

De forma lenta, os profissionais da educação começam a se interessar por elas e a tentar rever sua prática, mas como afirmei anteriormente ainda são práticas isoladas e não aprofundadas.

6. A sociedade está sendo inserida e mobilizada no processo educacional a partir do sistema de avaliação?

Não, a avaliação para a sociedade ainda tem o aspecto de ranking de melhores e piores escolas. Não há um entendimento e nenhum movimento em prol de melhoria de qualidade.

7. Qual a sua opinião sobre metas educacionais "externas", como o Ideb e as metas do Todos Pela Educação?

É um instrumento necessário para o Estado monitorar o desempenho da rede de ensino, mas deve ser mais divulgado e trabalhado junto às escolas para que possa fazer sentido para elas se apropriarem destes números de forma qualitativa e efetiva na prática escolar.

8. A secretaria realiza ações em parceria com as outras esferas de governo, em projetos que tenham um regime de colaboração oficializado?

Sim, vários.

Quem respondeu ao questionário? Vania Maria Machado de Oliveira

Cargo: Superintendente de Acompanhamento e Avaliação **Data:** 18/11/2009

Secretaria de Educação de (município/estado): Secretaria Estadual de Educação

RIO GRANDE DO SUL

Questionário – Secretarias de Educação

Apresentação

As respostas ao presente questionário integrarão a dissertação de Alice Andrés Ribeiro, no mestrado acadêmico em Administração Pública e Governo, da Fundação Getúlio Vargas. Um dos objetivos centrais dessa dissertação é identificar em que medida as Secretarias de Educação conhecem metas e indicadores educacionais existentes no país, bem como se os consideram quando da elaboração de suas políticas públicas.

Questionário:

1. O(a) senhor(a) conhece o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica?

☐ Não

☒ **Sim. Conhece as metas do Ideb para o seu município/estado?**

☐ Não

☒ **Sim**

2. O(a) senhor(a) conhece as 5 Metas do movimento Todos Pela Educação?

☐ Não

☒ **Sim. Conhece as metas de aprendizado do Todos Pela Educação para o seu município/estado?**

☐ Não

☒ **Sim**

3. A secretaria tem metas próprias de melhoria da qualidade do aprendizado?

☐ Não

☒ **Sim. De quanto em quanto tempo essas metas são monitoradas e divulgadas?**

Como é feita a divulgação?

Temos metas de desempenho monitorados por meio de avaliação anual em larga escala. A divulgação é feita para todas as escolas por meio de boletins de resultados e para toda comunidade. Os resultados são colocados, também, em sítio na internet.

4. Nas políticas adotadas pela Secretaria, metas de melhoria da qualidade da educação são levadas em consideração?

☐ Não

☒ **Sim. Quais metas são levadas em consideração?**

☒ **As metas criadas pela própria Secretaria de Educação**

☒ **O Ideb**

☒ **As metas do Todos Pela Educação**

☐ **Outras. Quais?**

Há premiações e/ou punições atreladas ao cumprimento das metas?

Não.

De forma geral, há resistência ou aderência dos professores e diretores em relação às metas e sistemas de avaliação?

Houve resistência logo no início da implantação do sistema de avaliação. Hoje as resistências são pontuais. As escolas têm se apropriado dos resultados e os utilizado para a melhoria da qualidade e elevação dos níveis de aprendizagem.

5. Como os sistemas de avaliação estão (ou não) mudando os instrumentos educacionais (gestão escolar, capacitação, prática de ensino) e o aprendizado dos alunos?

A maior contribuição dos sistemas de avaliação é que têm mostrado possibilidades de melhoria no planejamento. Tem contribuído para que os professores compreendam os diferentes campos e tópicos que devem ser trabalhados para o desenvolvimento da capacidade cognitiva. Quanto à gestão, tem 'forçado' gestores escolares a uma maior atenção aos resultados e reorganização das reuniões e discussões com os professores, pactos com a comunidade e sociedade.

As capacitações também se voltam a compreensão de como o aluno aprende e ao desenvolvimento de habilidades e competências.

6. A sociedade está sendo inserida e mobilizada no processo educacional a partir do sistema de avaliação?

A sociedade está mais atenta aos resultados educacionais, porém é uma parte da sociedade. As Instituições de Ensino Superior ainda trabalham (ou não) superficialmente como se aprende e estão mais centradas no que ensinar, reservam pouco tempo para trabalhar a realidade educacional, ainda estão distantes das necessidades reais das crianças, principalmente daquelas que precisam de maior atenção para efetivarem a aprendizagem. A sociedade ainda tem em seu 'simbólico' o aluno ideal, com aprendizagem na idade certa do que é próprio para aquela série e isso se repete, também na escola. Ainda não estamos atentos às mudanças de comportamento e perfil de nossos alunos.

7. Qual a sua opinião sobre metas educacionais "externas", como o Ideb e as metas do Todos Pela Educação?

Metas pactuadas e colocadas a disposição de toda a sociedade demonstram um grau de transparência na condução da política educacional.

8. A secretaria realiza ações em parceria com as outras esferas de governo, em projetos que tenham um regime de colaboração oficializado?

Sim

Quem respondeu ao questionário? Sandra Negrini

Cargo: Professora

Data: dez/2009

Secretaria de Educação de (município/estado): RS