

Governo do Estado da Bahia
Secretaria do Planejamento

Contrato 023/2006
Convite 007/2006

**Bahia: por uma escola
pública de qualidade**

– Relatório Final –

Salvador, dezembro 2006



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público – ISP

Equipe Técnica:

Prof. Dr. Robert E. Verhine
Coordenador Geral

Lys Maria Vinhaes Dantas
Coordenador Executivo

Olívia Maria Costa Silveira
Pesquisador

Arturo Cavalcanti Catunda
Pesquisador

Adriano Anunciação Oliveira
Pesquisador – Editor

Ana Angélica Brito da Silva
Apoio Técnico

Mariângela Ferreira Falcão
Apoio Técnico

Daiane Barbosa Galvão
Bolsista

Natália Portela Póvoas Santos
Bolsista

Salvador, 2006

Sumário

1. Apresentação	7
2. Introdução.....	8
3. Metodologia do Estudo	10
4. A qualidade na educação	14
5. Panorama da educação básica na Bahia.....	20
5.1 Acesso.....	20
5.2 Permanência	26
5.3 Aprendizagem.....	31
3.3.1 Taxa de Analfabetismo.....	31
3.3.2 Taxas de Aprovação	31
3.3.3 Resultados das Avaliações Externas.....	32
6. Breve descrição de ações recentes da educação na Bahia	35
6.1 Esforços em direção à escola pública de qualidade	35
6.2 Programas do FUNDESCOLA desenvolvidos na Bahia em parceria com a SEC..	45
7. Proposições para uma escola pública de qualidade.....	49
7.1 Planejamento	50
4.1.1 Primeiro objetivo: acesso a uma escola de qualidade.....	51
4.1.2 Segundo objetivo: permanência dos alunos na escola.....	53
4.1.3 Terceiro objetivo: aprendizagem dos alunos	54
4.1.4 A necessidade de uma avaliação que retroalimente o planejamento.....	57
4.1.5 Sistema único de informações educacionais.....	58
4.1.6 A necessidade de foco no planejamento da escola.....	60
7.2 Articulação.....	62
4.2.1 Níveis de Articulação: horizontal e vertical	63
4.2.2 Articulação escola e comunidade	66
7.3 Fortalecimento dos implementadores das políticas públicas educacionais.....	67
8. Considerações finais.....	72
9. Referências	75
Apêndice A.....	79
Educação e Desenvolvimento: relação consolidada	79
Apêndice B.....	81
Razões para adoção de padrões básicos de funcionamento e de desempenho	81
Quanto aos padrões básicos de funcionamento:	81
Em relação aos padrões básicos de desempenho	82

Apêndice C	84
Repetência e Aprendizagem: uma relação perversa.....	84
Apêndice D	86
A avaliação externa como ferramenta gerencial.....	86

Figuras, Quadros e Tabelas

Figura 1: Custo médio por aluno/ano das 95 escolas da amostra Brasil por oferta de ensino – Dezembro, 2003.....	18
Figura 2: Evolução das taxas de atendimento.....	21
Figura 3: Taxas de aprovação, reprovação e abandono do ensino fundamental na Bahia 27	
Figura 4: Taxas de aprovação, reprovação e abandono do ensino médio na Bahia	27
Figura 5: Taxa de Analfabetismo por Faixa Etária – Bahia – 1991-2004 (%)	31
Quadro 1: Síntese do diagnóstico da educação pública baiana	34
Quadro 2: Síntese dos eixos norteadores na busca por uma escola pública de qualidade ..	70
Quadro 3: Síntese das metas propostas no eixo Planejamento	71
Tabela 1: Equipamentos e Laboratórios Existentes nas Escolas por Dependência Administrativa – Bahia, 2004-2005.....	23
Tabela 2: Avaliação de Desempenho 2004.....	32
Tabela 3: Resultados do SAEB 2003 na Bahia.....	33
Tabela 5: Programa Educar para Vencer	39
Tabela 4: Ensino Superior na Bahia	65

Siglas utilizadas no relatório

COEP	Coordenação Executiva Estadual do Programa FUNDESCOLA
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
DIREC	Diretoria Regional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
GESTAR	Programa de Gestão e Aprendizagem Escolar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEE	Índice de Escolha de Escola
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ISP	Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PEI	Programa de Enriquecimento Instrumental
PFGAE	Projeto de fortalecimento a gestão e autonomia educacional
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNE	Plano Nacional da Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROGESTÃO	Programa de Formação para Professores
PRÓ-LETRAMENTO	Programa de Formação Continuada de Professores nas séries iniciais
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEC	Secretaria da Educação do Estado da Bahia
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEPLAN	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
SOMAR	Sistema Organizado de Matrícula
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UESC	Universidade Estadual de Santa Cruz
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNEB	Universidade do Estado da Bahia

1. Apresentação

Em outubro de 2006, a Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) contratou a Universidade Federal da Bahia (UFBA), representada pelo Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP), para a realização de um estudo sobre a educação no Estado, que pudesse contribuir para a formulação de políticas educacionais, em um horizonte determinado de dez anos. Esse estudo resultou em dois diferentes documentos: (1) um artigo, para composição da publicação *Bahia: Temas Estratégicos*, elaborado a partir da discussão do panorama educacional baiano em contraste, principalmente, com pesquisas sobre fatores determinantes de desempenho escolar, de modo que fossem propostos eixos norteadores para as próximas políticas públicas; e (2) o presente relatório, no qual a base teórica posta no artigo foi enriquecida com as vozes das escolas públicas estaduais, trazendo o diagnóstico e as proposições apresentados no artigo para o plano cotidiano.

Para atender a essa demanda, o ISP compôs uma equipe multidisciplinar de pesquisadores para um trabalho colaborativo que inicialmente incluiu: (1) levantamento e análise de dados disponíveis sobre a educação na Bahia; (2) levantamento e análise dos estudos e pesquisas que tivessem tratado de fatores determinantes do desempenho escolar; e o (3) levantamento e análise de pesquisas recentes cujo objeto tivesse sido, em algum dos seus aspectos, o *Programa Educar para Vencer* (política educacional prioritária dos dois últimos governos baianos). Em um segundo momento, o trabalho abrangeu (4) a busca por novos dados de diagnóstico e de ações do Governo do Estado e (5) a condução de grupos focais com dirigentes de escolas públicas estaduais.

O artigo propositivo foi entregue em 10.11.2006. Na sua elaboração, os pesquisadores trabalharam a partir de três categorias de análise (acesso, permanência e aprendizagem) e três eixos norteadores das próximas políticas públicas: planejamento, articulação (que, embora faça parte do planejamento, ganha um *status* diferenciado pela sua importância) e fortalecimento dos implementadores das políticas, de modo a que o cidadão possa ser realmente beneficiado por elas.

O presente Relatório segue a mesma lógica de categorias de análise e eixos norteadores, enriquecidos com a posição apresentada pelos dirigentes escolares nos grupos focais, na busca de um novo panorama para a educação que contribua para o desenvolvimento do indivíduo e do Estado da Bahia.

2. Introdução

A centralidade da educação na vida moderna está amplamente reconhecida¹. Nesse horizonte, Brasil e Bahia têm dado prioridade às políticas educacionais, com total apoio da sociedade, demonstrando a “internalização do discurso que identifica a educação como principal mecanismo de mobilidade social e como única porta de esperança para inserção no mercado de trabalho” (GOMES; MOTTER, 2001:207).

De fato, Brasil e Bahia já asseguraram que quase a totalidade da população de 07 a 14 anos esteja na escola. No entanto, outras taxas indicam que a qualidade do serviço educacional está longe de um patamar que favoreça inserção no mercado e desenvolvimento do estado. Dentre elas, pode-se ressaltar a taxa de distorção idade x série (49,9% dos alunos do ensino fundamental) e as taxas de reprovação e abandono que, no ensino público baiano, apontam para 35% no ensino fundamental e 30% no ensino médio (dados do Censo Escolar 2005 para a Bahia). Acresce-se a isso o resultado de avaliações nacionais, estaduais e mesmo internacionais, que mostra que é pequeno o percentual de alunos que detêm as competências mínimas esperadas para as séries de conclusão dos ciclos fundamental e médio. Quando consultadas, as escolas públicas² relacionam uma série de fatores que vêm contribuindo para a baixa qualidade do serviço educacional, dentre os quais a irregularidade no repasse de recursos para administração própria, a “cultura do atestado médico” (que faz com que os profissionais da educação se afastem da sala de aula, com prejuízo para o alunado) e a falta de profissionais especializados, como psicólogos e assistentes sociais, que favoreçam a relação escola – comunidade.

Na busca por reversão desse panorama, governos recentes, nas esferas federal, estadual e municipal (muitas vezes, em parceria), têm proposto e implementado programas e projetos com foco variado. Ainda que se reconheçam os esforços no sentido de melhorar a qualidade educacional, há uma longa jornada a se cumprir para que o aluno, estando na escola, efetivamente aprenda. Por essa razão, estudos têm sido desenvolvidos no sentido de, ao procurar compreender a realidade educacional, especialmente a pública, venham a ajudar a formulação de novas políticas. O presente Relatório é resultado de um desses estudos.

¹ No entendimento dos formuladores das políticas mais recentes, as relações da educação com o mundo do trabalho e com o desenvolvimento do estado/país estão consolidadas, com benefícios para o indivíduo e para a coletividade. Esse movimento pode ser observado no Plano Nacional de Educação, na LDB 9.394/96, nas Diretrizes Curriculares Nacionais e nos planos estaduais de educação, inclusive a versão da Bahia. Para um aprofundamento sobre essas relações, ver Apêndice A.

² Os pesquisadores agradecem a participação dos dirigentes escolares de onze escolas públicas estaduais situadas em Salvador, que disponibilizaram seu tempo e suas idéias na discussão por uma escola pública de qualidade. Durante os grupos focais, foi assegurado sigilo sobre o nome dessas escolas e de seus dirigentes.

Composto por 06 seções e 04 apêndices, o relatório final do estudo intitulado *Bahia: por uma escola pública de qualidade* traz, em sua primeira seção, a descrição da metodologia utilizada. Em seguida, discute o conceito de qualidade educacional para, em terceiro lugar, apresentar o panorama da educação recente na Bahia. A quarta seção relaciona algumas das ações e políticas da Secretaria da Educação da Bahia, a partir de informações disponibilizadas em seu *site* e documentos oficiais. Essa seção é complementada por uma descrição breve de programas e projetos do FUNDESCOLA, desenvolvidos em parceria com o Governo Federal. A seção seguinte apresenta proposições para uma educação que sirva de base para o desenvolvimento social do Estado, a partir de três eixos norteadores: planejamento, articulação e fortalecimento dos implementadores das políticas. As seções 3 a 5 são enriquecidas com a posição de dirigentes escolares que participaram do estudo. Vale ressaltar que os depoimentos dos dirigentes foram mantidos com suas características de oralidade e, em muitos casos, foi trazida a discussão entre eles. A última seção apresenta as considerações finais, nas quais são ressaltados os principais eixos norteadores para novas políticas públicas.

Concluindo o documento, quatro apêndices consideram o aprofundamento de algumas argumentações e relações iniciadas no texto principal, de modo que o leitor possa optar por uma leitura complementada por discussões mais densas.

3. Metodologia do Estudo

Para o desenvolvimento do estudo *Bahia: por uma escola pública de qualidade*, uma equipe de pesquisadores trabalhou inicialmente na composição do panorama educacional baiano, utilizando informações disponibilizadas em documentos e *sites* da Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC), da própria SEPLAN, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Projeto de Avaliação Externa (UFBA-ISP/FAPEX), além de materiais de divulgação dos diversos projetos da SEC. Em paralelo, foram identificados estudos e pesquisas que buscaram compreender os fatores determinantes do desempenho dos alunos, escolas e sistema educacional, em seus mais diversos indicadores, e o impacto da escolarização na vida dessas pessoas e instituições e no desenvolvimento do Estado. Os dados e conhecimentos foram então analisados e discutidos, de modo a permitir proposições sobre uma escola pública de qualidade.

Originalmente, a metodologia definida para o presente trabalho previa duas fases de coleta de dados; tratamento e análise desses dados; discussão dos achados; elaboração e discussão de texto preliminar e a elaboração do texto final. Para atender as especificidades do trabalho acordado através do Contrato 023/2006 celebrado entre a SEPLAN e a UFBA, representada pelo ISP, uma equipe composta por cinco pesquisadores foi formada, coordenada por um pesquisador sênior com larga experiência em pesquisa em educação. A composição da equipe levou em conta a *expertise* de cada um dos pesquisadores em áreas específicas da Educação, o que tem contribuído enormemente na identificação das bases teóricas e na discussão dos dados secundários. Uma vez redefinida a metodologia para o estudo (produto 01), as atividades foram divididas em duas etapas: (1) a elaboração de um artigo propositivo para a educação na Bahia (produto 02) e (2) o relatório de pesquisa sobre proposições para uma escola pública de qualidade na Bahia (produto 03).

A primeira fase da coleta de dados foi voltada para a recolha e análise de dados secundários, base legal e demais documentos relacionados à Educação na Bahia nos últimos dez anos, além da identificação de trabalhos acadêmicos relacionados à discussão sobre qualidade educacional. De maneira geral, foram usados dados provenientes do Censo Escolar e do EDUDATA (www.inep.gov.br), da base *Estatísticas* da Secretária da Educação da Bahia (SEC), das páginas de divulgação dos projetos e programas da SEC (www.sec.ba.gov.br), do Projeto de Avaliação Externa (www.aval.ufba.br), do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), da Certificação de Profissionais da Educação, e do IBGE (acessado através dos dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP). Dentre os documentos e leis, foram observados a Constituição Federal de 1988, a LDB 9.394/96, as leis do FUNDEF (e a

proposta para o FUNDEB), os Planos Plurianuais mais recentes, o Plano Estratégico da Bahia (Bahia 2020), o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação.

A busca por textos acadêmicos sobre educação teve como foco os fatores escolares relacionados à aprendizagem. Entretanto, para o início da discussão, foram lidos e discutidos textos e pesquisas que trataram dos conceitos de qualidade educacional e de escolarização e, de maneira complementar, do impacto da educação no desenvolvimento do Estado e do País. Para complementar a fundamentação teórica, foram levantadas pesquisas de mestrado e doutorado que recentemente se voltaram à compreensão dos aspectos educacionais do Estado, com ênfase nos estudos que consideraram, em qualquer ângulo, os projetos do Programa *Educar para Vencer*. Por fim, para favorecer o entendimento sobre a realidade da educação no país e na Bahia, foram levantados textos que tratam do FUNDEF, do custo-aluno, da transição FUNDEF-FUNDEB, da problemática da avaliação dos sistemas educacionais, das dificuldades para o estabelecimento das parcerias comunidade – escola, e das características do atendimento aos diversos níveis de oferta educacional (Educação Infantil, Educação Básica – Ensino Fundamental de 1ª a 4ª, de 5ª a 8ª e Ensino Médio –, Educação Superior). Nessa fase, foram também considerados alguns textos jornalísticos de autores conhecidos, como Guiomar Namó de Mello, que ocuparam espaço na mídia durante a campanha presidencial 2006.

Todo o trabalho foi desenvolvido de modo colaborativo pela equipe de pesquisa, através de encontros freqüentes para atribuição de tarefas de coleta de dados, discussão e análise dos achados, discussão e aprofundamento das propostas para uma escola pública de qualidade e, finalmente, elaboração conjunta do artigo propositivo.

Para a primeira fase de coleta de dados, entrevistas com formuladores de políticas públicas foram originalmente planejadas, com objetivo de levantar aspectos positivos e dificuldades relacionadas às principais ações que a SEC implementou no sentido de melhorar o panorama educacional no Estado. Vários contatos foram tentados durante o mês de outubro, sem que os encontros pudessem ser realizados. No final de outubro, a equipe de pesquisadores atendeu à orientação da SEPLAN para que as entrevistas com os principais formuladores fossem suspensas. A partir dessa decisão, as informações necessárias foram buscadas no *site* da SEC e em estudos e pesquisas realizados sobre a situação baiana recente, como, por exemplo, o relatório sobre a avaliação de impacto do Projeto Bahia, conduzido pelo Consórcio Bahia Maior. Infelizmente, muitas das informações disponibilizadas pela SEC via *site* estavam desatualizadas, algumas voltadas para o panorama de 2003. A impossibilidade da realização das entrevistas prejudicou, portanto, essa etapa do trabalho, especialmente no que se refere ao levantamento de projetos e ações da SEC na busca por uma escola pública de qualidade.

Finalizados o tratamento dos dados e a leitura dos textos coletados, algumas reuniões foram então realizadas no sentido compor uma versão preliminar para o artigo propositivo, onde cada pesquisador contribuiu com a análise de suas leituras e dados. A estrutura para o artigo foi então definida. Cada pesquisador ficou responsável pela elaboração de partes do

artigo que, com esses insumos, foi totalizado. Duas reuniões de feedback ao texto foram então realizadas com objetivo de identificar lacunas de informações e questões de comunicabilidade. A partir do consenso da equipe sobre o texto final, este foi encaminhado para o pesquisador-editor, para revisão e refinamento. O texto final editado passou novamente para a coordenação da equipe de pesquisa, para aprovação e posterior envio à SEPLAN.

À leitura do artigo propositivo pela SEPLAN se seguiu uma reunião entre seus representantes e os pesquisadores. Nesse momento, dúvidas foram sanadas e sugestões apresentadas com objetivo de aprimoramento do texto. A equipe de pesquisadores trabalhou então nas mudanças sugeridas e um texto final foi encaminhado à SEPLAN. Esse documento sofreu então uma revisão de forma por um profissional da SEPLAN e novamente retornou para a equipe de pesquisadores, para que as mudanças propostas por esse revisor pudessem ser consideradas. Após esse último refinamento, o artigo foi novamente enviado à SEPLAN, para que faça parte da publicação *Bahia: Temas Estratégicos*.

A segunda etapa do estudo abrangeu o enriquecimento do artigo propositivo com a voz das escolas públicas estaduais, além de uma segunda busca de dados sobre os projetos desenvolvidos pela SEC em parceria com o FUNDESCOLA. Sendo as escolas os implementadores das políticas públicas, é fundamental que suas idéias e análises sejam consideradas na proposta de uma escola pública de qualidade, mesmo que a partir de uma amostra não representativa. Para tanto, a equipe de pesquisadores optou por trabalhar com grupos focais.

Grupo focal é uma técnica utilizada para coleta de dados que se caracteriza como uma conversa semi-estruturada, com um roteiro pré-estabelecido, dirigida por um moderador, num grupo pequeno, e gravada para análise posterior. Esta técnica não possibilita uma precisão de mensuração, mas permite uma idéia bastante razoável sobre consensos, dissensos, pontos de convergência, discrepâncias, argumentos diferentes, possibilitando a construção de um discurso coletivo.

Para incrementar o presente estudo, dois grupos focais foram realizados com dirigentes de escolas estaduais, localizadas em Salvador, que oferecem vagas para o ensino fundamental e/ou ensino médio. Esses grupos aconteceram no dia 27 de novembro de 2006, um pela manhã e outro à tarde, no Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público – ISP.

De uma amostra intencional de vinte e dois dirigentes convidados, apenas onze compareceram no momento da realização do grupo focal (seis dirigentes compuseram o grupo realizado pela manhã e cinco participaram à tarde). Desses onze, oito ocupavam a função de diretor das escolas, dois a de vice-diretor e uma escola foi representada por seu coordenador pedagógico.

Um roteiro pré-estabelecido, composto de três questões sobre a educação no estado da Bahia, foi utilizado como norteador das discussões. Para cada uma delas os dirigentes se colocaram à medida que sentiram a necessidade ou vontade de expor sua opinião sobre o

assunto em debate. O moderador em cada grupo assegurou que todos os participantes tivessem oportunidade para expressar seus pontos de vista. Seguindo a metodologia característica desse tipo de técnica, o consenso não foi perseguido e todos os posicionamentos foram acatados pelo moderador, sem um questionamento sobre sua veracidade ou viabilidade. Coube ao grupo concordar ou discordar do exposto.

A condução e a observação das discussões foram feitas pelos próprios pesquisadores, que contaram com um apoio em cada grupo. A esse apoio coube fazer o registro escrito dos principais aspectos discutidos pelos diretores e o controle das fitas de gravação, para evitar que houvesse problemas no registro da discussão. Após as reuniões dos dois grupos focais, as fitas foram transcritas. Após esse momento, os registros escritos feitos em cada grupo contribuíram para esclarecimento de dúvidas na transcrição, que voltaram para os pesquisadores. A análise de dados foi iniciada por uma leitura preliminar, que permitiu a criação de categorias analíticas. Uma segunda leitura foi então realizada, de modo a permitir o levantamento dos depoimentos das escolas que serviram de base para o enriquecimento do artigo propositivo.

As três perguntas do roteiro de discussão do grupo focal foram elaboradas no sentido de: 1) levantar o grau de conhecimento dos dirigentes sobre a realidade da educação delineada na primeira etapa; 2) identificar experiências consideradas exitosas e as razões para seu sucesso; por fim, 3) buscar, junto aos diretores, sugestões para áreas de atuação da SEC que viessem a resultar em melhoria da qualidade educacional.

Vários diretores, nesses grupos focais, mencionaram como exitosos programas desenvolvidos pela SEC que não constavam das informações iniciais coletadas no seu *site*, alguns desenvolvidos em parceria com o Governo Federal. Por essa razão, os pesquisadores entraram em contato com o FUNDESCOLA com objetivo de agregar mais informações à descrição do panorama de ações da SEC.³

Concluídas as coletas e as fases preliminares das análises de dados, a equipe de pesquisa se reuniu para discussão de um texto preliminar para o relatório de pesquisa, propondo uma priorização dos elementos de modo a aprimorar seu texto final. Após edição desse material, o relatório foi então encaminhado à SEPLAN.

³ Durante esse período de análise dos dados provenientes dos grupos focais, está previsto um *workshop*, conduzido pela SEPLAN, para que seus técnicos debatam com a equipe de pesquisadores e contribuam para a discussão de propostas para uma escola pública de qualidade na Bahia.

4. A qualidade na educação

Embora a qualidade da educação seja, hoje, o objetivo geral perseguido por todas as correntes ideológicas e partidárias, definir essa qualidade e assegurar que ela esteja sendo alcançada são duas etapas que trazem consigo tantos posicionamentos quanto são as cosmovisões e os interesses dos debatedores do tema. Consultando a literatura educacional, pode-se perceber que qualidade educacional não é um conceito estabelecido ou consensuado.

Por um lado, a qualidade educacional está relacionada à eficácia e equidade (a um menor custo possível) e, mais comumente, usa como indicadores: (1) o desempenho dos alunos em disciplinas-chave, como Língua Portuguesa e Matemática; (2) as taxas de aprovação, reprovação, abandono e evasão. Por outro lado, uma grande discussão tem sido travada a partir da dificuldade de se definir, acompanhar – e garantir – a qualidade política do serviço educacional (DEMO, 1994), que envolve, entre outros, os conceitos de cidadania e de autonomia.

Por essa razão, optou-se por dar início a esse estudo por meio da discussão sobre qualidade educacional, propondo, em lugar dessa expressão, a de *qualidade da escola pública*. Essa proposta decorre da amplitude do conceito *educação*. Considerando a definição de Paro (1998:308), para quem a educação é uma “prática social que consiste na própria atualização cultural e histórica do homem”, é possível perceber que ela ultrapassa as políticas públicas e os sistemas de ensino. Assim sendo, escolheu-se, como foco para este documento, o conceito-base de *escolarização*, entendido como o processo de transformação do ser humano na escola (um ambiente formal específico). As proposições a serem feitas darão ênfase, portanto, ao aprimoramento do serviço educacional oferecido nesse ambiente formal.

O papel da própria escola é fundamental. A literatura educacional e as experiências governamentais estão em consenso quanto a um aspecto: é através da escola que a qualidade educacional é atingida. Embora o Relatório Coleman (COLEMAN, 1966) e pesquisas que lhe seguiram nos anos 60 e 70 tivessem inicialmente indicado a grande predominância do efeito dos fatores socioeconômicos no desempenho dos alunos, hoje se considera o peso dos fatores relativos à escola. Desde a década de 80 as pesquisas têm mostrado que a escola é capaz de exercer um efeito positivo sobre o desempenho dos alunos, especialmente quando esses estudos são conduzidos em países subdesenvolvidos ou em países em desenvolvimento. (HEYNEMAN; LOXLEY, 1982; VELÉZ e SCHIEFELBEIN, 1993).

É preciso cuidado, entretanto, quando se espera que a escola – e somente ela – contribua para a modificação do panorama social. Para Freitas, “a escola não é uma ilha no seio de uma sociedade e não pode fazer tudo, independentemente das condições desta

mesma sociedade". (FREITAS, 2003:16-17). Os achados de Coleman foram apenas relativizados.

De muitas maneiras, durante o grupo focal, os dirigentes escolares apoiaram essa discussão trazida por Freitas:

D#7: [...] O professor compreende a questão social da família, [...] nós entendemos que as responsáveis pelas famílias são as mulheres. [...] inclusive na escola em que eu trabalho, a maioria dos professores é da comunidade, então eles conhecem perfeitamente a problemática, a política que interfere dentro do bairro, aqueles cidadãos que trocam votos pra botarem um vaso sanitário, e outras coisas mais. Todo esse processo o professor conhece, ele conhece que isso é uma deficiência e que está dentro da nossa escola pra que a gente possa resolver. Porque coisas que são da família, coisas que são do social, macro, acabam estando dentro da escola e a gente precisa assumir isso. Agora, como? (Depoimento em grupo focal)

Essa posição de Freitas e das escolas públicas é revisitada por Castro, ao reconhecer o papel das características individuais na aprendizagem:

Sabe-se que o aprendizado é influenciado por características pessoais, sociais e econômicas dos estudantes (por exemplo, habilidade, idade, etnia, classe social, condições de moradia, dentre outros). Por sua própria natureza, alguns desses fatores não são passíveis de intervenção direta das políticas educacionais e devem ser corrigidos por políticas mais amplas e de longo prazo. Por outro lado, a escola, sendo a unidade organizacional que define o principal contexto educacional de crianças e adolescentes (LEE, 2000), deve desenvolver mecanismos capazes de minimizar os efeitos das desigualdades socioeconômicas. Portanto, **as políticas educacionais devem focalizar os fatores escolares que possam ser modificados com o objetivo de atingir melhores resultados e reduzir os efeitos negativos provenientes da estrutura social** (CASTRO, 2006b:6, grifo nosso).

Para que a escolarização se concretize em um patamar de qualidade, é necessário que o aluno: (1) tenha **acesso à escola**, (2) **nela permaneça** e, durante essa permanência, (3) **aprenda**. (LUCKESI, 2000; OLIVEIRA E SCHWARTZMAN, 2002, dentre outros). Esse entendimento é compartilhado por muitos estudiosos e por muitos formuladores de políticas educacionais recentes⁴ (MELO, 2006; PACHECO e ARAUJO, 2004).

Pensando nessas três categorias (acesso, permanência e aprendizagem), ao analisar a escolarização pública na Bahia, há algumas reflexões iniciais a fazer. Em primeiro lugar, a

⁴ É interessante ressaltar que a discussão sobre o que o aluno deve aprender na escola está longe de ser abrandada. Vários autores (como PLANK, 2001) e a própria LDB 9.394/96 trazem a questão de que o aluno deve, nesse processo de escolarização, desenvolver competências significativas para sua vida, seu trabalho e seu convívio com a sociedade. Outros estudiosos (dentre os quais FREITAS, 2003), mais críticos, acreditam que a escolarização deve ser o caminho para a transformação, inclusive social, não devendo se configurar como o reforço das competências para o trabalho no modo de produção hegemônico dos dias de hoje.

taxa de atendimento⁵ na Educação Básica, na Bahia, para a faixa etária de 7 a 14 anos, é 98,3% (dados de 2004, fonte SEC, MEC/INEP e IBGE, apresentados no *Perfil da Educação da Bahia 2005*), mas há, ainda, 1,7% da população dessa idade fora da escola. Quando analisada a faixa etária de 15 a 17 anos, o percentual de atendimento cai para 92,3%. Ainda que as taxas estejam próximas da universalização, é importante que esses alunos potenciais não sejam deixados fora da escola, uma vez que tenderão a formar um contingente de jovens a alimentar estatísticas do analfabetismo (e, talvez, até mesmo da violência) e que terão dificuldades posteriores de inserção no mundo do trabalho e na própria sociedade.

Em segundo lugar, o fato de ter acesso à escola não significa que os alunos nela permaneçam, o que se percebe pelas altas taxas de abandono da rede pública. Em dados de 2004 (INEP/EDUDATA), vê-se que, enquanto a rede privada na Bahia tem 1,6% de abandono do ensino fundamental de 1ª a 4ª série, 1,6% de 5ª a 8ª série e 3,1% no ensino médio, a rede estadual apresenta taxa de abandono de 13,2%, 16,4% e 22,9% para os mesmos níveis de ensino.

Por fim, a permanência precisa estar atrelada à aprendizagem, o que não tem ocorrido de modo satisfatório. Os dados das avaliações externas, nacional e estadual, apontam para uma grande distância entre as competências e habilidades que o aluno deveria deter e aquelas que demonstram terem adquirido. De maneira perversa, uma das razões levantadas para esses baixos índices tem sido, justamente, a rápida expansão da oferta, que garantiu o acesso da população à escola. Esses dados serão mais bem detalhados na seção seguinte, mas é já possível contrastá-los às categorias postas na definição de qualidade e perceber o desafio para os próximos anos.

Antes de detalhar o panorama da educação na Bahia, é fundamental destacar um outro componente da qualidade da escola pública: o seu custo. De acordo com Antonio Carlos Xavier, citado por Ioschpe (2004:189),

[...] Se ao conceito de qualidade não se incorporar a noção de custo, de preço, se cairá na armadilha de identificar qualidade com o que é caro, luxuoso, e não ao que é adequado ao uso do cliente. A educação de qualidade não é a que pode ser obtida a qualquer custo e a qualquer preço, e sim aquela ajustada às necessidades dos usuários, ao menor custo.

Custo é um conceito ligado ao de escassez. Segundo Verhine (1998), quase toda atividade utiliza recursos que podem ser usados para alternativas valorizadas e, como os recursos são limitados, essas oportunidades alternativas têm que ser sacrificadas. Em educação, pode-se afirmar que os materiais didáticos, o equipamento escolar, os prédios e o tempo das pessoas envolvidas (alunos, professores e funcionários) têm custos porque têm utilizações alternativas. Os recursos voltados à educação poderiam ter sido usados, por

⁵ Taxa de atendimento: “corresponde à relação entre o total das matrículas de cada faixa etária, em quaisquer níveis de ensino, e a população dessa faixa etária. Identifica o percentual da população em idade escolar que frequenta a escola”. (BAHIA, 2003b:9)

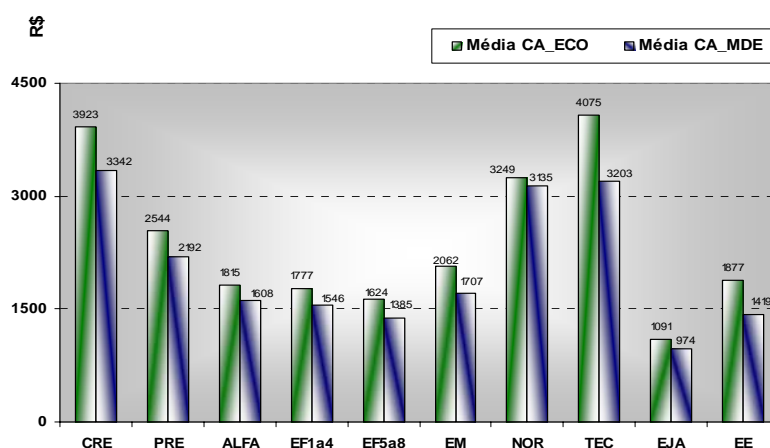
exemplo, para fornecer serviços de saúde ou sistemas de transporte. A construção de uma nova escola de ensino médio poderá significar o sacrifício de algum outro projeto alternativo – talvez um projeto de leitura para o ensino fundamental ou de alfabetização para jovens e adultos. Há que se considerar, portanto, a alocação de recursos *versus* o sacrifício de outras atividades na análise da qualidade da escola pública. É interessante observar, entretanto, que, dentre os dirigentes escolares, a questão dos custos é vista por outro ângulo, como pode ser percebido no depoimento em favor do modelo de escola integral de Anísio Teixeira, a seguir.

D#10: A proposta da Escola Parque não é nova, é uma proposta desde mil novecentos e cinqüenta. Anísio Teixeira já pensou no cidadão enquanto homem integrante de uma sociedade. Tanto é que é uma escola cara, é uma escola que requer um olhar diferente e ela é ímpar. [...] Deu certo aqui porque educação é caro, educação não é barato. Então a gente não pode ver educação simplesmente como algo que é assim: eu destino à escola dois mil reais para a manutenção e a escola tem que se virar com dois mil reais. (Depoimento em grupo focal)

Mesmo sem considerar esses modelos mais caros, vale notar que os custos da escola variam com os níveis de oferta, como pode ser visto nos resultados do estudo que o INEP encomendou em 2004 (VERHINE, R. E. *Custo-Aluno-Qualidade em Escolas de Educação Básica – 2a. Etapa: Relatório Nacional de Pesquisa*. Brasília: INEP/MEC, 2006). Esse levantamento foi realizado em 95 escolas⁶ (6 federais, 33 estaduais e 56 municipais) com o objetivo de determinar o custo-aluno padrão de escolas públicas vistas como de qualidade em diversos contextos brasileiros. Seus resultados apontam para o fato de que, quando avaliado por tipo de oferta, os custos por aluno/ano são mais altos nos extremos da hierarquia da Educação Básica (creche e ensino médio profissional) e são mais baixos no meio (ensino fundamental), o que pode ser observado na Figura 1. Longe de eleger as clientelas que “custam menos”, o Estado precisa assegurar recursos para que as escolas, em quaisquer níveis de oferta, tenham as condições básicas para um serviço de qualidade.

⁶ As escolas de qualidade foram escolhidas de maneira intencional, não probabilística, de acordo com definição do INEP, com base no IEE (Índice de Escolha de Escolas), construído a partir dos dados disponibilizados pelo Censo Escolar 2002. Durante o processo de seleção, os estados puderam contribuir com algumas indicações.

Figura 1: Custo médio por aluno/ano das 95 escolas da amostra Brasil por oferta de ensino – Dezembro, 2003



Legenda: CRE – creche; PRE – Pré-escola; ALFA – Alfabetização; EF 1 a 4ª – ensino fundamental Menor; EF 5 a 8ª – ensino fundamental Maior; EM – ensino médio; NOR – Curso Profissional Normal (formação de professores); TEC – Curso Profissional Técnico; EJA – Educação de Jovens e Adultos; EE – Educação Especial; Custo-aluno-ano econômico (CA_ECO); Custo-aluno-ano de manutenção e desenvolvimento (CA_MDE).

Fonte: Verhine, R.E. **Custo-Aluno-Qualidade em Escolas de Educação Básica** – 2a. Etapa: Relatório Nacional de Pesquisa. Brasília: INEP/MEC, 2006

Destacadas as dimensões fundamentais associadas a uma escola pública de qualidade, é preciso pensar sobre como ela acontece. Sua concretização é fruto da organização dos sistemas educacionais nas três esferas governamentais (federal, estadual e municipal) em regime de colaboração (LDB/96 Art. 8). Para que ela ocorra, duas condições são essenciais. A primeira é o entendimento de que não há aluno da rede municipal ou da rede estadual: a grande maioria dos alunos está matriculada na rede *pública* (91,35%, segundo Censo Escolar 2005). A dificuldade de definir o aluno como “municipal” ou “estadual” se dá porque, além da alta rotatividade desses estudantes nas duas redes, quando elas co-ofertam o mesmo segmento de educação, há que se pensar que o aluno do ensino médio estadual é fruto do ensino infantil e fundamental antes oferecido pela rede municipal. Essa condição reforça a necessidade de articulação – e não de competição – entre as redes, a ser viabilizada por meio de políticas públicas concretas, de apoio entre União, Estado e municípios.

A segunda condição é o entendimento dos componentes do sistema educacional e de suas funções. Cabe ao órgão central – a secretaria de educação e suas representações regionais – a formulação das políticas, a regulação do serviço educacional e o apoio às unidades implementadoras para que as políticas sejam concretizadas. Cabe às escolas a oferta da educação formal, já que é nesse local que a relação professor-aluno acontece e onde, conseqüentemente, a política se transforma em ato. O poder discricionário da unidade implementadora é, portanto, imenso (LIPSKY, 1980). As políticas que enfatizam a autonomia escolar reconhecem esse poder que, no entanto, precisa ser apoiado pelo órgão

central, para que a unidade escolar tenha condições de oferecer o melhor serviço para sua comunidade.

Os depoimentos dos dirigentes escolares nos grupos focais apontam para uma baixa eficiência no tratamento que as escolas recebem quando procuram apoio no órgão central ou em suas representações.

Diante do perfil de custo-aluno/ano, em um cenário de escassez de recursos estatais, vale lembrar a recomendação de Mello (2006): **o foco das políticas deve ser voltado para a escola regular**⁷.

Conclui-se, nesta etapa de discussão sobre o conceito de escola pública de qualidade, que ela precisa assegurar o atendimento às necessidades da sociedade, ao menor custo possível, com foco nos fatores que afetam o desempenho dos alunos. Na caracterização dessa escola são consideradas três dimensões: acesso, permanência e aprendizagem. Entende-se, também, que para que esse processo ocorra de maneira satisfatória, deva haver articulação e colaboração entre os entes federativos na organização da oferta do ensino.

Reforçando a necessidade de se colocar o foco das políticas públicas dos próximos anos na escola regular, a seção a seguir traz um panorama recente da Educação Básica na Bahia, a partir dessas três dimensões fundamentais: acesso, permanência, e aprendizagem.

⁷ Essa expressão, embora muito utilizada por pesquisadores e educadores para designar a escola que oferece educação básica de maneira geral, sofre severas críticas por parte de outros estudiosos, que a consideram inadequada.

5. Panorama da educação básica na Bahia

Considerando os vários setores da Bahia, a Educação é uma área que dispõe de informações atualizadas, ainda que não suficientes, a partir do Censo Escolar (MEC/INEP/DAEB) e do Sistema Organizado de Matrícula (SOMAR). A seguir se verá dados recentes sobre o Estado e seu contraste com os estudos de fatores determinantes do desempenho do aluno, na tentativa de levantar alguns aspectos relevantes quanto às proposições para a educação, a serem feitas na seção 6. À medida que esses dados forem sendo apresentados, serão enriquecidos com a percepção dos dirigentes escolares sobre o diagnóstico da educação na Bahia.

5.1 Acesso

Os números da educação na Bahia são impressionantes. Segundo dados do Censo Escolar 2005, o Estado apresenta 4.835.466 alunos matriculados na Educação Básica. A grande maioria encontra-se no ensino fundamental (61,72%), seguida pelo ensino médio (15,38%) e Educação Infantil (11%). As classes especiais representam 11,89% do total de alunos do Estado, distribuídos entre Educação Especial (0,36%), Educação de Jovens e Adultos (11,28%) e Educação Profissional (0,26%). Do total de alunos matriculados na Educação Básica, 59,03% fazem parte da rede municipal, 32,32% da rede estadual e 8,48% da rede privada. Apenas 0,17% encontram-se na rede federal de ensino. A maioria dos alunos da Educação Básica encontra-se em escolas urbanas (73,13%), sendo que, na zona rural, as escolas são quase que exclusivamente da rede municipal.

É interessante perceber que, em 2005, o percentual da rede municipal para a clientela de 1ª a 4ª série do ensino fundamental foi de 91,90%, enquanto a rede estadual contribuiu com 8,10%, confirmando o sucesso das políticas de municipalização. A situação é invertida para o ensino médio, com o Estado respondendo por 86,8% da oferta, a rede municipal por 5,6%, a rede privada por 7,1% e a federal por 0,5% (BAHIA, 2006). O panorama de matrícula confirma, portanto, as responsabilidades postas pela LDB 9.394/96.

Os números de matrícula no ensino fundamental, em 2005, são 3,1% inferiores a 2004, seguindo uma tendência de queda verificada nacional e regionalmente. Na Bahia, segundo estatísticas apresentadas no *site* da SEC (fonte de dados SEC, MEC/INEP), a década de 90 apresentou uma tendência de crescimento do número de alunos matriculados no ensino fundamental, ano após ano, verificando-se, em 1994 e 1995, os crescimentos mais significativos (aumento de 13,2% e 15,5%, respectivamente, em relação ao ano anterior). Entretanto, os dados históricos demonstram que, a partir do ano 2000, a curva, que vinha desacelerando, se inverte, chegando a apresentar quedas de 8,1% em 2003 e 7,6% em 2004. A matrícula no ensino médio manteve-se estável em 2005 em relação aos números de 2004,

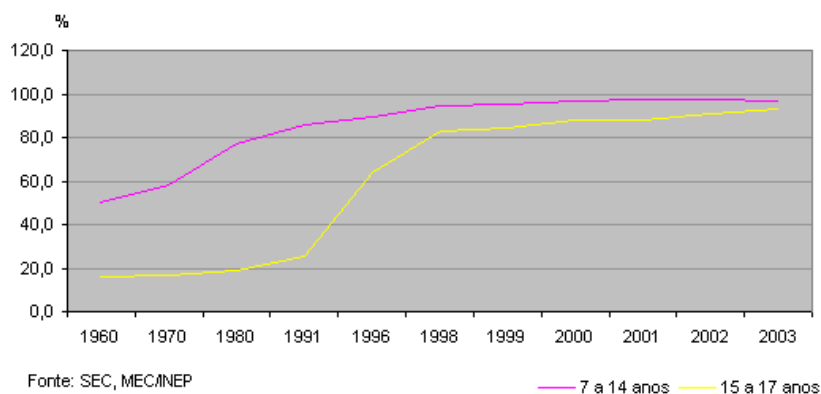
apresentando uma leve queda (0,1%). Todavia, em 2004 houve uma acentuada queda de 8,1% em relação à matrícula de 2003, invertendo abruptamente uma tendência de elevado crescimento médio anual do número de alunos no ensino médio baiano, verificada entre os anos de 1997 e 2003 (15,9% de crescimento médio). Em Salvador, os dirigentes escolares que participaram do grupo focal confirmam essa queda:

D#7: Não temos alunos [...] eu tinha vinte e seis turmas no matutino de ensino médio, hoje eu tenho dez. (Depoimento em grupo focal)

D#8 [...] no regular, eu tenho um turno que só não fechei ainda porque estou gerenciando essa escola vazia, porque é mais interessante manter um turno e garantir os professores esperando que, em dois mil e sete, a gente consiga voltar a fazer uma matrícula discente pra novamente aproveitar tudo. (Depoimento em grupo focal)

Como pode ser visto na Figura 2, a taxa de atendimento para crianças na faixa de 7 a 14 anos foi de 97% em 2003, mantendo certa estabilidade, atingida desde 1998. Para a faixa de 15 a 17 anos, essa taxa foi de 93%, apontando um leve crescimento dos últimos anos. Dados de 2004 indicam que a taxa de atendimento para a faixa de 7 a 14 anos atingiu 98,3%, mas reverteram a tendência para a faixa de 15 a 17 anos, que caiu um pouco, para 92,3%. (SEC, MEC/INEP e IBGE apresentados no *Perfil da Educação da Bahia* 2005).

**Figura 2: Evolução das taxas de atendimento
– Bahia, 1960-2003**



Para melhor compreensão da realidade, esses resultados positivos precisam ser cruzados com as taxas de escolarização bruta (relação entre o total de alunos matriculados em determinado nível e a população na faixa etária correspondente) e líquida (o percentual da população atendida nas classes adequadas à sua faixa etária). A taxa de escolarização bruta para o ensino fundamental foi de 144,9%, contra uma escolarização líquida de 94%. Essas informações indicam o elevado número de alunos em distorção série-idade. Para o ensino médio, dados de 2004 apontam uma taxa de escolarização bruta de 84,6% contra uma taxa líquida de 26,8%, indicando o baixíssimo grau de atendimento real nesse nível de oferta.

Para atender a seu contingente de alunos, em 2005 a Bahia dispunha de 23.822 estabelecimentos de ensino voltados para a Educação Básica, sendo que a grande maioria (82,87%) pertencente à rede municipal. A rede estadual apresentava um número menor de estabelecimentos (7,66%) que a rede particular (9,41%). Na Educação Básica, apenas 14 escolas (0,06%) no Estado estavam vinculadas à rede federal. De acordo com a SEC (BAHIA, 2006:18), a rede estadual apresenta, hoje, uma capacidade física superior à demanda, de modo geral, e grandes esforços têm sido conduzidos no sentido de reordená-la, otimizando sua estrutura para o ensino médio. Em 2006, apenas dois municípios (Catolândia e Araçás), dos 417 do Estado, não apresentavam oferta de ensino médio (BAHIA, 2006a).

Como visto anteriormente, os dirigentes que participaram do grupo focal confirmaram a ociosidade da rede estadual em Salvador, especialmente no turno vespertino. Vários diretores mencionaram salas vazias ou salas com número muito baixo de alunos matriculados (o que tem afetado também os professores, que não querem dar aula para um número pequeno, em um aparente contra senso) e uma grande competitividade entre unidades escolares, já que o porte da escola (definido pelo número de alunos) tem impacto sobre a remuneração do seu dirigente:

D#7: Porte é dinheiro [...].(Depoimento em grupo focal)

D#8: É... tem uma coisa chave... eu acho errado isso. A escola não poderia ser rotulada, não poderia ser classificada porque o trabalho que eu faço pra mil alunos é o mesmo trabalho que tem que fazer pra cinco mil, claro que tem um esforço maior. Mas a dinâmica da escola não muda, então, se eu diminuo os alunos, se os alunos vão embora, sabe que o principal prejudicado somos nós, os gestores, porque o porte da escola cai e eu tenho uma redução do meu salário. Então quando ela fala que se pudesse [...] qualificaria mais com um universo menor do que com esse universo maior, isso aí é óbvio. Mas isso implica esse processo de redução de grande parte do que eu recebo, que pra mim é fundamental. Então a discussão, que nós já colocamos, é que a escola não deveria perder porte quando o aluno sai, até porque a culpa não é minha. Eu, diretor, não posso ser penalizado. O professor não perde nada, ele continua ganhando a mesma coisa, mas eu, eu, gestor, sou prejudicado. (Depoimento em grupo focal)

Apesar dessa relatada ociosidade nas escolas estaduais e da queixa dos diretores, o número médio de alunos matriculados por turma é de 32,8 no ensino fundamental e de 40,7, no ensino médio. Nas escolas municipais, esse número é de 26,2 no ensino fundamental e de 33, no ensino médio (INEP/EDUDATA, 2006). Estudos que relacionam o número de alunos por turma ao seu desempenho têm sido inconclusivos quanto ao impacto desse fator para a aprendizagem (IOSCHPE, 2004; GOMES, 2005). A maioria das pesquisas não encontra uma relação significativa entre desempenho e tamanho de turma, desde que guardados os exageros.

Vários outros estudos, no entanto, mostram que a infra-estrutura escolar tem relação positiva com o desempenho (GOMES, 2005). Há correlação entre biblioteca e desempenho, por exemplo, nos estudos sobre o SAEB 2003 (PACHECO; ARAUJO, 2004) ou sobre a Bahia

em 2001 (CASTRO, 2006a), dentre outros. Entretanto, nesse quesito, apesar das escolas estaduais estarem mais bem aparelhadas que uma boa parte das municipais, o quadro é preocupante.

Tabela 1: Equipamentos e Laboratórios Existentes nas Escolas por Dependência Administrativa – Bahia, 2004-2005

Dependência Administrativa	2004					2005				
	Laboratório			Biblioteca	Videoteca	Laboratório			Biblioteca	Videoteca
	Informática	Ciências	Outros /Oficinas			Informática	Ciências	Outros /Oficinas		
Federal	14	10	9	14	3	14	10	10	14	3
Estadual	389	261	77	691	119	445	304	67	687	112
Municipal	266	39	28	873	91	283	41	25	916	80
Particular	504	236	95	1.086	315	539	236	97	1.168	316
Total	1.173	546	209	2.664	528	1.281	591	199	2.785	511

Fonte: SEC, MEC/INEP

A Tabela 1 apresenta a evolução da oferta de equipamentos e laboratórios entre 2004 e 2005, revelando um incremento perceptível, mas ainda tímido em relação aos números gerais do ensino público. Ainda mais grave, 5.596 escolas públicas baianas não possuem energia elétrica; 299 não têm água encanada; 1.736 não possuem rede de esgoto; 1.696 não oferecem sanitários aos alunos.

Em relação à infra-estrutura das escolas em Salvador, os dirigentes que participaram dos grupos focais mencionaram o impacto do PDE (a ser detalhado na próxima seção) na instrumentalização das suas escolas:

D#6: [...] mas o PDE foi o que realmente o professor pontuou logo no início [...] Porque a minha escola precisa de um data show, certo? A dela precisa de um episcópio, a minha não precisa de um episcópio porque já tem, então o PDE entra nisso. Pra mim vem o data show, pra ela vem o episcópio. Do tempo que a gente não quer nem lembrar, comprava uma porção de data show, mandava pra uma escola, isso aí não resolvia porque de repente a escola não precisa de um data show, precisa de uma outra coisa, então o PDE realmente ajudou... (Depoimento em grupo focal)

De todo modo, tão importante quanto dispor de infra-estrutura é o uso que se faz dela para que resulte na aprendizagem.

Garantir o acesso significa infra-estrutura física e também ação docente, sobre a qual está fundado o atendimento ao aluno. Em 2005, 191.637 docentes exerciam atividades em sala de aula na Educação Básica baiana. A maioria (60,04%) está vinculada à rede municipal e 25,46%, à rede estadual; 70,47% encontravam-se em escolas da zona urbana dos municípios baianos; 68% (130.309) exerciam suas atividades no ensino fundamental e 17% (32.664) no ensino médio. Uma preocupação precisa orientar novos estudos sobre a alocação dos docentes na rede pública: o percentual de professores não permanentes. Problemas oriundos da falta de docentes e da descontinuidade do trabalho pedagógico, decorrentes

das substituições durante o ano letivo, têm impacto significativo para a aprendizagem dos alunos. De acordo com dados da SEC (BAHIA, 2006) sobre 2005, ainda que apenas 506 contratações temporárias tivessem sido realizadas naquele ano, havia o contingente de 6.537 temporários vigentes. Vale ressaltar que, também em 2005, 3.278 professores se afastaram permanentemente e houve 11.099 afastamentos temporários.

Em relação a afastamentos, os dois grupos focais trouxeram a mesma discussão sobre o que ora chamamos **a cultura do atestado médico**. Os depoimentos a seguir ilustram esse fenômeno, que tem sido considerado um dos grandes problemas da escola.

D#11: O professor falta porque faltou, ele trabalha de manhã e de noite, ele podia marcar o dentista de tarde, ele marca o dentista de manhã. Ele podia marcar uma revisão que ele tem lá de alguma coisa de tarde, mas ele marca de manhã. Então a quantidade de atestados, a pasta de atestados que a gente tem em cada escola é muito grande. (Depoimento em grupo focal)

D#8:[...] eu acho que o caminho é esse aí, é a dinâmica de aula, é o projeto escolhido e mexer com as necessidades do aluno e provocar o professor. Se o professor quiser ele muda, transforma; se não quiser, ele entra cada dia com atestado, atestado, atestado. (Depoimento em grupo focal)

D#6: Agora essa questão do atestado é porque nós temos uma legislação do setor público, temos uma legislação da educação pública... A questão, por exemplo, que eu vivenciei enquanto professora, quando eu trabalhava na escola técnica, eu estava doente e fui dar aula porque eu sou assim [...]. Aí minha coordenadora disse: –Não você não vai não. Me levou num médico, o medico me deu atestado de quinze dias, eu botei no estado também, certo? Passou a época, passou uma semana ,quando eu voltei pra escola técnica, o pedagógico me chamou. Aí lá fui eu, ela me disse: – Olhe, vamos fazer aqui um horário de reposição de suas aulas. Porque o professor, no âmbito federal, tem obrigação de cumprir duzentos dias letivos. Ele não pode trabalhar doente, isso nem ele, nem eu, nem ninguém, tá doente, [...] descansa, se trata, porque eu também estava errada porque estava trabalhando doente, se a gente for analisar. Mas, depois passado isso, você tem que cumprir seus duzentos dias letivos. Então ia minimizar bastante esses atestados médicos. (Depoimento em grupo focal)

D#6: [...] o professor está doente, vamos respeitar a doença do professor, não vamos? Então uma coisa que eu acho muito errado é quando o diretor fala assim: –Botou atestado. Eu fico doente, quando um diretor fala isso. Botou atestado, está de atestado. Mas, na prática qual a quantidade de gente que a gente conta na escola? (Depoimento em grupo focal)

A discussão entre os diretores sobre esse problema que, segundo eles, tem resultado em um grande número de alunos sem aula durante um bom período letivo também trouxe algumas explicações possíveis para o estabelecimento dessa cultura, como pode ser visto abaixo.

D#4: a escola é uma organização que atende. Que tem uma clientela externa e uma clientela interna, como todas as organizações que prestam serviços à sociedade. E o que a gente percebe é o seguinte, o cliente interno que, no caso, somos nós, profissionais, que fomos procurar uma

ocupação, não é? Dentro daquela organização, em busca também da nossa realização pessoal, nós não temos encontrado, ao longo dos anos, essa resposta e nem tampouco a satisfação pessoal. Só pra citar um exemplo é a condição física do ambiente de trabalho que a gente tem. Bem diferente de determinadas empresas, você chega e se sente bem. [...] o ambiente de trabalho nosso deixa a desejar em tudo, dentro da escola, em termos de conforto, de assistência ao profissional e o profissional também é cliente daquela organização, tendo em vista que foi buscar a sua realização pessoal. Então a gente trabalha o tempo todo com pessoas muito insatisfeitas... (Depoimento em grupo focal)

D#1: porque o que eu estava vendo é que o professor estava sem condições de trabalho e tendo muita cobrança, até mesmo de fora, externo. [...] não é só dentro da escola não. Estou falando na Secretaria de Educação. A Secretaria, a educação ficou velha...isso acontece em quase todas as escolas em Salvador, a maioria dos funcionários está doente, de licença médica... (Depoimento em grupo focal)

Em relação aos docentes, uma segunda preocupação deve estar presente quando da definição de políticas públicas: é necessário, ao garantir o acesso dos estudantes, que eles estejam sob responsabilidade de professores preparados para o ensino. Em 2005, dos docentes que lecionavam entre a 1ª e a 4ª série, 87,82% haviam concluído o ensino médio e apenas 10,43% apresentavam formação superior. Entre aqueles que exerciam atividades entre a 5ª e 8ª série, 55,24% haviam concluído o ensino médio e 44,75% o ensino superior. Já entre os docentes que lecionavam no ensino médio, a grande maioria (82,13%) apresentava formação superior. (INEP/EDUDATA 2006).

De acordo com os dados de 2005 (BAHIA/SEC, 2006:49), 60% dos componentes do Quadro Permanente do Magistério da Educação Básica do Estado possuem graduação plena. Esse percentual dá uma noção da necessidade de formação dos profissionais que já fazem parte da rede, já que, a partir de 2007, o Estado não mais poderá contratar professores sem formação superior (LDB 9.394/96), garantindo assim a entrada de profissionais titulados.

O senso comum pressupõe que quanto mais alta a titulação do professor, melhor o desempenho dos alunos. Os estudos que tratam a titulação como fator determinante de aprendizagem não são conclusivos (GOMES, 2005), ainda que dados do SAEB 2003 mostrem uma correlação positiva entre formação universitária e desempenho dos alunos (PACHECO; ARAUJO, 2004). Em várias dessas pesquisas, a formação é menos importante que a experiência. Em outras, a formação não impacta o resultado dos alunos. Esses dados precisam ser mais bem verificados no futuro, mas uma das hipóteses já levantadas é que não é a titulação (ou experiência) que por si só conta, mas, principalmente, o domínio da matéria sendo ensinada. Nesse sentido, a titulação não tem sido um indicador confiável de domínio de conteúdo (IOSCHPE, 2004), o que demonstra que, para que o aluno tenha acesso a um professor preparado, é preciso cuidado nas propostas de titulação e capacitação que venham a ser feitas. A voz dos dirigentes nos grupos focais confirma essa posição apresentada por Ioschpe:

D#3: Vejo também que o professor chega lá sem a formação que a própria Universidade não dá. Chega um professor que não tem nem controle de classe, que não domina os conteúdos que ele vai trabalhar! [...] Eles pensam ser mais fácil, quando chegam na escola sem aquele compromisso real. E a gente vê (a falta de) preparo, não têm o controle realmente de classe, não tem domínio o conteúdo. Então o professor, hoje, tem todos os equipamentos em mãos e não faz um bom trabalho, eu acho que é por uma falta realmente de compromisso profissional. E essa questão que ela colocou também: o professor sai de uma faculdade sem estar totalmente pronto... (Depoimento em grupo focal)

A inadequação de uma infra-estrutura física e o despreparo docente resultam, dentre outras conseqüências, em baixa permanência na escola. A seção a seguir discute os dados sobre essa categoria.

5.2 Permanência

Como se viu, os números de matrícula na Bahia mostram uma grande concentração de estudantes no ensino fundamental. Esses números dizem respeito não só a uma população jovem, mas também a altas taxas de reprovação e repetência, que incham as escolas através de um mecanismo perverso, por que não reflete aprendizagem. Apesar desses grandes volumes de matrícula, o número de alunos concluintes é relativamente pequeno, demonstrando a baixa eficiência da área. Os parágrafos a seguir detalham esses números.

Segundo o Censo Escolar 2005 (MEC/INEP), 159.014 alunos concluíram o ensino fundamental na rede pública da Bahia em 2004. Desses, 55,69% pertenciam à rede municipal e 56,82% eram do sexo feminino, em uma tendência da feminização da escolaridade que tem se acentuado nos últimos anos. O ensino médio apresentou 121.043 alunos concluintes no mesmo período, sendo que 90,10% pertenciam à rede estadual e 60,96% eram do sexo feminino. Embora meninos e meninas entrem quase na mesma proporção na escola, muito mais alunas concluem o ensino médio, como se pode observar.⁸

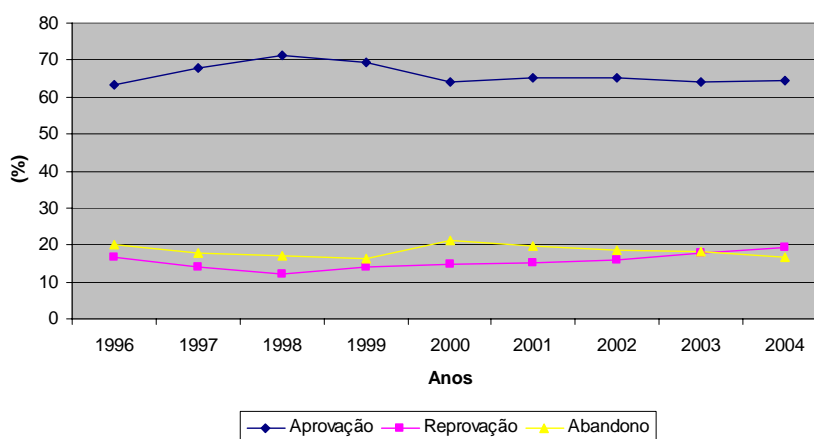
Em média, 16,8% dos alunos matriculados no ensino fundamental baiano, em 2005, e 9,3% no ensino médio eram repetentes⁹ (CENSO ESCOLAR 2005). As taxas de reprovação e abandono escolar no ensino fundamental, relativas a 2004, foram de 19,2% e 16,5% respectivamente. Para o ensino médio baiano, os mesmos índices foram 9,9% e 21,1%, com destaque para o baixo índice de reprovação em comparação às séries iniciantes. Reprovação e abandono juntos informam a ineficiência do sistema de ensino, vez que recursos sacrificados estão sendo utilizados com os mesmos alunos, ano após ano. Considerados

8 Cabe ressaltar que, ainda que haja reprovação e abandono também no ensino médio e, mesmo, com uma entrada de estudantes muito menor que a da 5ª série, a quantidade de concluintes é quase a mesma.

9 Aluno repetente é aquele que está matriculado num determinado ano na mesma série em que esteve matriculado no ano anterior. A repetência pode ocorrer em três situações: a) aluno reprovado em 2004; b) o aluno abandonou a escola em 2004; c) o aluno foi aprovado em 2004, mas, por qualquer motivo, está repetindo a mesma série em 2005.

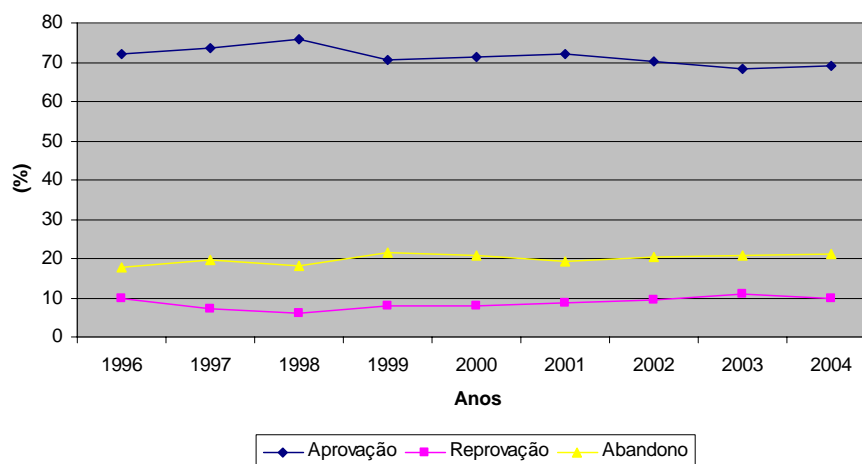
juntos, anualmente há um desperdício de mais de 35% no ensino fundamental e de 30% no médio. De modo geral, esses índices mantêm tendências estaduais que se verificam desde o ano 2000, como demonstram as Figuras 3 e 4. Vale salientar que, apesar das curvas manterem certo paralelismo no ensino médio, para o ensino fundamental observa-se uma gradual queda no abandono e crescimento da reprovação. Em 2003 o percentual de reprovação chegou a superar o de abandono.

Figura 3: Taxas de aprovação, reprovação e abandono do ensino fundamental na Bahia



.Fonte: SEC, MEC/INEP

Figura 4: Taxas de aprovação, reprovação e abandono do ensino médio na Bahia



Fonte: SEC, MEC/INEP

Nos dois grupos focais, os dirigentes ilustraram o fenômeno, tentando levantar possíveis causas para esse abandono¹⁰. O discurso apresentado nega, em certo sentido, a

¹⁰ Em 2003, a SEC encomendou à SEI um estudo sobre o abandono e evasão nas escolas públicas na Bahia. Esse estudo foi concluído, mas não foi divulgado. É interessante retomar todos os trabalhos já feitos nesse sentido, para que o

questão da centralidade da educação posta na Introdução desse Relatório. A percepção da importância da educação na vida do indivíduo – quando jovem – talvez não seja, como posto na literatura, algo tão definido.

D#3: [...] uma questão social muito grave, pelo menos na minha realidade, é a falta de perspectiva dos alunos. Os alunos trabalhadores vão hoje a escola, se matriculam só por uma questão de pegar o smart card. São poucos os que vão pra realmente estudar, certo? Então a questão social da falta de emprego aí já entra. Social mesmo, que o governo tem que rever isso e aí tudo vai convergir na escola. Com relação a principalmente o noturno, a gente vê que a evasão é muito grande, onde nós, eu analiso muito pela escola até que eu trabalho, [...] a gente vê assim uma turma que foi matriculada e a diretora diz assim: – Deixe matricular todo mundo. Foram matriculados setenta alunos na turma de terceiro ano e hoje nós estamos terminando o ano praticamente com trinta alunos. Ela disse que ia dividir em dois grupos, mas não vamos dividir porque a gente sabe que depois que ele pegam o smart, muitos deles vão embora. Ontem a noite teve essa pesquisa no terceiro ano, [...] só tem uns treze alunos na sala, e matriculados cinquenta e cinco. Aí muitos colocam por falta de emprego, que não tinham emprego antes e depois eles conseguiram, ou por falta de condições financeiras de continuar bancando com o transporte, que já estão um ano distante da escola. (Depoimento em grupo focal)

D#6: [...] a questão da situação pessoal do aluno realmente, o aluno que vai pra pegar merenda e pra pegar o smart card, esse aluno tem que ser trabalhado. Eu acho que a educação está precisando de projetos que trabalhem a parte cultural. De não ver a sala de aula como uma solução pra minha fome, porque meu pai tá desempregado, pra um smart card pra eu sair passeando por aí. (Depoimento em grupo focal)

D#2: [...] prender o aluno e professor em sala de aula está sendo uma tragédia, sabe? [...] Eles não ficam, eles saem, quanto maiores mais eles saem. E o aluno é empurrado porque sempre ele só perdeu. Ah, mas ele só perdeu essa matéria. Tudo bem, mas se ele só perdeu uma matéria e aí? Tem-se a dependência e a dependência não resolveu. (Depoimento em grupo focal)

D#11: Antigamente a gente tinha aquela idéia de que o caminho era a educação, hoje em dia na cabeça do aluno o caminho são outros, são vários, é a música, o futebol, é o pagode, é o tráfico, [...] que ele lucra muito mais. Então hoje existem vários caminhos. Quando a gente se depara com esse problema de permanência, como o diretor colocou aqui, ele chega na Secretaria de Educação, a secretaria diz assim: Ah, mas vocês têm que ter um grupo, que ir até a casa do menino.[...] Como é que a gente faz, diante de tanta coisa? [...] Então eu digo à Secretaria, mas vocês têm que ir atrás, tem que ir buscar o aluno[...]. a gente se depara com um leque de coisas muito grande que a gente não dá conta e a gente não tem suporte pra fazer esse tipo de coisa. Eu acho que por isso a escola está fazendo um papel que não é dela, está deixando de ter confiança, [...] e o aluno também está se perdendo. (Depoimento em grupo focal)

D#8: Nós temos hoje no Estado [...] é histórica a evasão, as escolas estão vazias porque a evasão está batendo um recorde. Simplesmente a escola talvez não represente mais pra ele, o estudante, o que representou pra gente, o que representou pra alguns há algum tempo atrás. Então hoje em dia a escola está vazia em determinados turnos porque o aluno tem que optar, ou vai trabalhar ou faz a escola. Se ele não está trabalhando, ele fica na escola freqüentando e se está trabalhando a prioridade é o trabalho, então deixa a escola. Então a evasão é altíssima, nós temos mais escolas do que a necessidade; está provado. (Depoimento em grupo focal)

Os dirigentes dedicaram um tempo para discutir a questão do abandono especificamente no ensino médio, com algumas características diferentes em relação à discussão mais geral, feita anteriormente. Os parágrafos a seguir trazem algumas dessas falas.

D#8: Então, a minha opinião é que o ensino médio, num futuro próximo, tem que sair dessa mesmice de três anos, que o menino sai com o canudinho debaixo do braço e não vai pra lugar nenhum. (Depoimento em grupo focal)

D#11: Até a oitava série os alunos são carentes, as famílias são carentes, eles precisam de alimento, eles precisam de ajuda de fardamento, eles precisam de livro, todo tipo de ajuda, certo? Mas quando chega no ensino médio, essa mesma família, com todos aqueles problemas que existiam ,deixou de ter essas necessidades. Bem, não parece, mas é muito interessante porque você fica muito angustiado com isso. [...]. O segundo aspecto, a família, até a oitava série, o aluno está ali na escola da comunidade, ela não gasta transporte, não gasta com merenda, não gasta com pesquisa, nada disso porque a escola hoje, depois dos PDEs da vida, estão super equipadas [...] quanto à escola pública, no ensino vespertino do ensino médio, nós temos outro problema, apesar de eles se inscreverem, se interessarem, de quererem permanecer na escola o dia todo se tivesse oportunidade, a família não tem condições de bancar....E acho que isso é uma coisa extremamente positiva que deve ser valorizado. (Depoimento em grupo focal)

D#9: Estou sinalizando que o ensino médio, os alunos do ensino médio deixaram de ser carentes e esses alunos eles não conseguem concluir projetos, os mais diversos, ou seja, quem é que não quer passar na UFBA? Quem é que não quer estar bem preparado pra passar na universidade, apesar de tantas políticas oferecendo universidade gratuita a alunos carentes, alunos de escola pública? Mas eles não conseguem se manter porque eles estão com fome. Eles não têm dinheiro, então o que termina acontecendo? Eles voltam para as escolas da comunidade que ficam próximas de casa que eles não precisam pagar transporte. [...] Porque ele acredita, assim como a família, que a escola do Centro ainda é a melhor escola. (Depoimento em grupo focal)

D#11: Ou porque é status pra ele. Ele prefere estudar no Odorico, ele prefere ir pro Tales, ele prefere ir pro colégio Central porque é longe, porque acredita que é melhor. E depois tem que desistir... (Depoimento em grupo focal)

As possíveis causas para o abandono precisam ser aprofundadas. De qualquer maneira, além da questão do desperdício dos recursos, os índices de reprovação e abandono explicam, em grande parte, um dos maiores problemas do sistema formal de ensino.

Segundo o Censo Escolar 2005, 49,99% dos alunos matriculados no ensino fundamental apresentam distorção série-idade (estão com dois anos ou mais de defasagem em relação à série adequada para sua faixa etária). O problema no ensino fundamental acentua-se entre a 5ª e a 8ª série, onde 60,79% dos alunos apresentam essa distorção, contra um percentual de 42,01% para alunos de 1ª a 4ª série. A defasagem é muito mais grave no ensino médio, onde 68,89% dos alunos da rede pública apresentam distorção série-idade, demonstrando que o problema se acumula através dos anos. Esses alunos mais velhos são abordados com as mesmas estratégias utilizadas com os mais novos. Pesquisas mostram que, quanto mais velhos para uma determinada série, tanto mais baixo o desempenho desses alunos.

Nos últimos anos, o Estado intensificou o combate ao problema de distorção. O ensino fundamental baiano, como um todo, apresentava 186.667 alunos matriculados em programas de correção de fluxo escolar em 2005. Desses, 71,49% em escolas municipais e 28,03% em escolas da rede estadual. Dos alunos matriculados em programas de correção de fluxo para o ensino fundamental, 73,30% encontra-se em escolas da zona urbana. A quase totalidade desses alunos (96,64%) estuda durante o dia. As séries de ingresso nesses programas com maior número de alunos são a 5ª (31,74%) e a 7ª (22,23%) (INEP/MEC, 2005).

Um dos fatores de permanência que determinam o desempenho dos alunos diz respeito ao tempo escolar. As escolas da rede pública baiana oferecem, em média, 4 horas-aula diárias para alunos do ensino fundamental e médio. Esses dados, entretanto, precisam ser verificados em relação ao uso desse tempo para atividades pedagógicas. Alguns estudos (CARNOY; MARSHAL; GOVE, 2003; IAT, 1998; FULLER *et al*, 1999) mostram que o tempo é gasto, principalmente, com atividades como “escrever no quadro” (muitas vezes com o professor de costas para o aluno) e “chamada”. Uma grande discussão está sendo conduzida no Brasil sobre a escola em tempo integral. Se o tempo pedagógico continuar a ser mal utilizado, de nada adiantará essa mudança (MELLO, 2006). Uma das grandes críticas apresentadas pelos dirigentes fala do tempo usado para entretenimento, sem um cuidado pedagógico, como pode ser visto no depoimento a seguir.

D#1: [...]Eu acho que o pessoal invocou muito ultimamente esse lado de socializar, de pensar no aluno, só pensam no aluno hoje reintegrado, fazer o aluno cidadão. Aí o pessoal hoje usa muito esse termo e, em alguns casos, eu acho que chega até a banalizar um pouco. Porque tem escola que hoje só tem festa. Tem escola hoje, que eu conheço, que só tem festa. É o ano inteiro evento disso, evento daquilo, só se trabalha lúdico, lúdico, lúdico, e o conteúdo? E a realidade dele quando ele for fazer um concurso? [...], porque eu vejo assim, está faltando essa associação do conteúdo programático com o lúdico. [...]Eu acho que estão esquecendo o conteúdo justamente nessa fase que é fase fundamental e primeiro grau. (Depoimento em grupo focal)

A permanência, por si só, não traduz qualidade do serviço educacional. Essa permanência na escola, infelizmente, nem sempre é revertida em aprendizagem, como será visto a seguir.

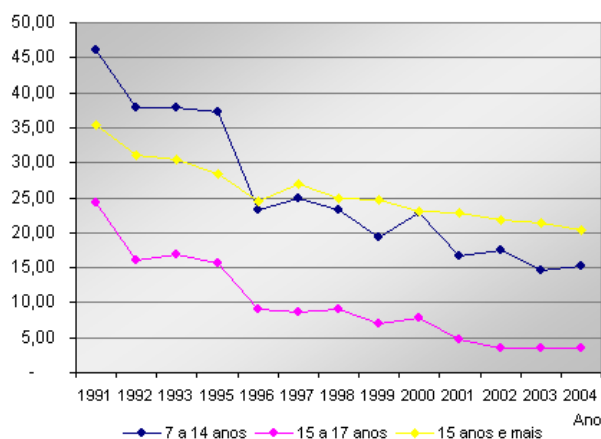
5.3 Aprendizagem

Para fins deste estudo, optou-se por discutir a aprendizagem do alunado – ou a sua preparação para a vida profissional – a partir de três indicadores: (1) taxa de analfabetismo, (2) taxa de aprovação (que normalmente é classificada como taxa de eficiência e não um indicador de aprendizagem) e (3) o desempenho dos alunos em testes padronizados aplicados por avaliadores externos ao sistema de ensino.

3.3.1 Taxa de Analfabetismo

A evolução das taxas de atendimento tem reflexo direto sobre a queda nos índices de analfabetismo entre a população baiana, especialmente nas faixas etárias mais jovens. A Figura 5 mostra o acentuado decréscimo desses índices na década de 90 e sua gradual estabilização nos últimos anos. Infelizmente esses dados não mostram o alto índice de analfabetismo funcional. Estudos, como o de Ribeiro (2001), apontam para o despreparo do alunado ao sair do sistema formal de ensino, muitas vezes sem sequer dominar o alfabeto.

Figura 5: Taxa de Analfabetismo por Faixa Etária – Bahia – 1991-2004 (%)



Fonte: IBGE/PNDA para os anos de 1992-1999, 2001, 2002, 2003 e 2004
Censo Demográfico/IBGE para os anos de 1991 e 2000

3.3.2 Taxas de Aprovação

Idealmente, as escolas deveriam aprovar aqueles alunos que tivessem dominado as competências e habilidades mínimas para a série seguinte, reprovando aqueles que não tivessem atingido esse patamar, especialmente no caso de dificuldades em muitas disciplinas. Dois problemas podem ser percebidos por meio de uma análise das taxas baianas: o primeiro é o baixo percentual de aprovação (64,3% no ensino fundamental e 69% no médio), o que indica um grande número de alunos sendo retidos. O segundo problema, ainda mais grave, aponta para que uma boa parte dos alunos aprovados também não detém as competências mínimas, como pode ser observado pelo contraste entre os resultados das avaliações externas e os percentuais de aprovação. Sob essa argumentação, percebe-se que o

processo de avaliação utilizado em muitas escolas não discrimina os alunos que sabem daqueles que ainda precisam aprender. Infelizmente, o fato de o aluno ficar retido também não está significando aprendizagem.

3.3.3 Resultados das Avaliações Externas

Em 1999, o Governo do Estado da Bahia optou por acompanhar a tendência nacional de monitorar a qualidade da educação através da definição de políticas que implicaram a implementação de ações de avaliação externa, como o Projeto de Avaliação Externa (1999-2004) ou a participação do Estado na Prova Brasil 2005. Essa estratégia permitiu o acompanhamento do sistema e de suas unidades, com conseqüente objetivação e quantificação dos “produtos educacionais”. Os índices produzidos por essas iniciativas – aceitos como indicadores de qualidade – deveriam assumir um papel central na formulação das políticas públicas educacionais e na prestação de contas do governo, embora isso não tenha acontecido.

Tabela 2: Avaliação de Desempenho 2004

Disciplinas	Percentual de alunos proficientes em 2004					
	4ª série do EF		8ª série do EF		3ª série do EM	
	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual
Português	38,8%	42,2%	36,4%	41,8%	8,6%	15,4%
Matemática	21,4%	23,4%	0,4%	0,3%	1,5%	3,0%

Fonte: Aval. de Desempenho 2004 (BAHIA, 2005)

Em 2004, 227.836 alunos¹¹ de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e de 3ª série do ensino médio contribuíram para a avaliação do sistema de educação respondendo a testes com conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática. Como demonstra a Tabela 2, os resultados da Avaliação de Desempenho Educacional da rede pública na Bahia (BAHIA, 2005) indicam percentuais muito insatisfatórios de alunos proficientes¹² nas disciplinas avaliadas. A situação é grave em Língua Portuguesa, mas é especialmente preocupante em Matemática, repetindo tendências nacionais. Em uma análise simples, a rede pública de educação na Bahia não está garantindo os níveis mínimos de proficiência nessa disciplina. Vale ressaltar que, na Avaliação de Desempenho 2002, as disciplinas e séries avaliadas na Bahia apresentaram uma consistente melhora em relação a 2001. Em 2004, entretanto, observou-se uma queda frente aos resultados de 2002. Mesmo assim, o desempenho geral dos alunos em 2004 ainda é superior ao de 2001.

¹¹ Houve Avaliação de Desempenho em 304 municípios baianos no ano de 2004.

¹² O aluno proficiente é aquele que demonstra domínio satisfatório das competências e habilidades avaliadas.

Os dados do SAEB 2003¹³ revelam estagnação em patamares muito baixos ou melhoras estatisticamente pouco significativas nos índices da avaliação da qualidade do ensino baiano em relação a 2001. Mas os resultados baianos no SAEB só ganham verdadeiro impacto quando traduzidos no percentual de alunos distribuídos na nova escala de desempenho em quatro faixas: Adequado, Intermediário, Crítico e Muito Crítico. A Tabela 3 simplifica os resultados, apresentando o percentual de alunos proficientes (alunos com níveis de desempenho Adequado ou Intermediário) na Bahia, segundo o SAEB 2003.

Tabela 3: Resultados do SAEB 2003 na Bahia

Disciplinas	Percentual de alunos proficientes em 2003 (SAEB) - Soma dos percentuais dos níveis Intermediário e Adequado -		
	4ª série do EF	8ª série do EF	3ª série do EM
Português	28,85%	71,8%	48,3%
Matemática	31,8%	36,2%	23,3%

Fonte: Inep

De acordo com esses resultados, percebe-se que, à exceção de Língua Portuguesa na 8ª série¹⁴, a maioria dos alunos baianos apresenta desempenhos escolares Críticos ou Muito Críticos nas séries e disciplinas avaliadas. Ainda observando-se os dados do SAEB 2003, vê-se que, embora a rede privada de ensino tenha resultados superiores àqueles da rede pública, seus alunos também ficam aquém da proficiência esperada para as séries. Os depoimentos dos dirigentes, durante os grupos focais, reconhecem que a escola – ainda que melhor equipada – não chega a impactar a aprendizagem, como pode ser visto a seguir.

D#1: mas pro lado do administrativo, eu acho que a escola melhorou consideravelmente, hoje a escola tem dinheiro dentro dela, pouco mas tem. [...] E outra coisa, hoje nós temos a capacidade de elaborar nosso Projeto Pedagógico, independente, de acordo com a realidade da nossa comunidade. E antes a gente não podia fazer isso. Já vinham os pacotes todos prontos. [...] mas, em termos de aprendizagem, eu acho que o nosso aluno está aprendendo menos, eu acho que está aprendendo menos e está tendo mais dificuldades em ingressar em Universidades públicas do que antes. (Depoimento em grupo focal)

Em síntese: relacionando as categorias acesso, permanência e aprendizagem com a educação pública na Bahia, pode-se dizer que o acesso está garantido, embora um esforço precise ser feito para trazer para a escola os 1,7% de alunos de 7 a 14 anos e 7,7% de alunos de 15 a 17 anos que ainda estão fora dela. Em segundo lugar, o fato de ter acesso à escola não significa que os alunos nela permaneçam, o que se percebe pelo número de concluintes do ensino fundamental, por exemplo. Por fim, a permanência precisa estar atrelada à aprendizagem, o que não tem ocorrido em nível aceitável.

¹³ Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Ainda que o SAEB tenha sido aplicado em 2005, seus resultados não foram disponibilizados no site do INEP ou da SEC até o momento da coleta de dados para este estudo.

¹⁴ A escala de Língua Portuguesa para a 8ª série do ensino fundamental do SAEB parece apresentar expectativas mais lenientes, quando comparada às demais escalas.

Nem tudo é, entretanto, negativo. Esse cenário de baixa qualidade educacional, cuja síntese está apresentada no Quadro 1, tem sido objeto das preocupações e foco das políticas públicas nos últimos dez anos¹⁵, pelo menos com uma melhora pequena – mas consistente – no desempenho da 4ª série (o que parece indicar que, gradualmente, esse processo vai atingir as demais). O próximo capítulo traz a discussão sobre eixos norteadores para as próximas políticas educacionais, no sentido de assegurar que essa melhora seja expandida para as outras séries e que os alunos tenham acesso a uma escola na qual aprendam.

Quadro 1: Síntese do diagnóstico da educação pública baiana

Acesso	A Bahia acompanha tendências nacionais de ampliação da inclusão no Ensino Básico, tendo atingido taxas de atendimento superiores a 97% para a população de 7 a 14 anos, por exemplo. Todavia, acesso não significa apenas “matricular mais”, significa também garantir condições de aprendizagem. Nesse ponto a Bahia ainda tem um longo caminho a percorrer, principalmente nos quesitos infra-estrutura e capacitação do corpo-docente.
Permanência	As taxas de atendimento escondem os graves efeitos da distorção série-idade, que provoca grande concentração de alunos no ensino fundamental com elevados índices de reprovação e repetência. A defasagem é ainda mais grave no ensino médio, onde 68,89% dos alunos da rede pública apresentam distorção série-idade, demonstrando que o problema se acumula através dos anos. Esse quadro acarreta um elevado desperdício de recursos, sem que a aprendizagem esteja assegurada aos alunos que permanecem na escola.
Aprendizagem	Os alunos das redes públicas de ensino baiano apresentam resultados muito aquém dos mínimos desejáveis, indicando não estão atendendo de forma minimamente satisfatória a sua clientela. É também preocupante o fato de que o Estado, apesar dos esforços empreendidos nos últimos anos, não tem conseguido reverter de forma significativa esse quadro.

¹⁵ Para detalhamento dos programas e projetos mais recentes da SEC, consultar Apêndice E.

6. Breve descrição de ações recentes da educação na Bahia

Diante do panorama apresentado na seção anterior, muitos esforços têm sido empreendidos no sentido de reverter o quadro de baixa qualidade do ensino público. Para fins deste estudo, diante da impossibilidade de agenda dos representantes da SEC para contribuição com essa pesquisa, foi feito um levantamento das informações disponíveis no *site* da SEC e em suas publicações oficiais, nem sempre atualizadas. A descrição das ações implementadas pelo Governo do Estado quanto à Educação deverá ser, portanto, em um próximo estudo, revista e aprofundada.

Durante os grupos focais, uma das perguntas do roteiro utilizado tratava da identificação de programas exitosos recentes, sem que houvesse qualquer menção de seus nomes ou que se precisasse o período para a análise. Foi interessante perceber que, nos dois momentos, certos projetos e programas sequer foram mencionados, enquanto outros foram trazidos pelos dois grupos e, especialmente, os dirigentes sentiram necessidade de falar sobre os programas que não deram certo. Nesse Relatório, suas falas foram utilizadas para enriquecer a descrição dos programas.

Vários dos programas mencionados pelos dirigentes foram desenvolvidos pela SEC em parceria com o FUNDESCOLA, mas não estavam mencionados nas suas publicações ou *site*. Por essa razão, na segunda etapa do estudo, dados sobre esses programas foram obtidos junto ao próprio FUNDESCOLA (Governo Federal), mas, ainda assim, é necessário um aprofundamento da pesquisa na busca de informações sobre as ações recentes propostas e implementadas pelo Governo Estadual para a educação.

As subseções a seguir trazem (1) a descrição dos programas da SEC informados nos documentos oficiais e no seu *site* e (2) a descrição dos programas implementados pela parceria FUNDESCOLA e SEC. As duas seções apresentam também as vozes das escolas.

6.1 Esforços em direção à escola pública de qualidade

Nos últimos anos, a Bahia foi muito influenciada por iniciativas em âmbito nacional, o que vem se refletindo nas políticas prioritárias voltadas para a reforma educacional. Por exemplo, no final dos anos 1990, a SEC adotou uma política, conhecida como programa Inter-Redes, para transferir a educação infantil e, gradualmente, as séries 1ª à 4ª do nível fundamental para os governos municipais. Essa política era consistente com a nova LDB e foi operacionalizada pela implementação do FUNDEF, em consequência do qual a educação pública fundamental foi rapidamente municipalizada¹⁶.

¹⁶ Para dados sobre a municipalização, consultar BAHIA, 2006.

Em 1999, o Governo do Estado da Bahia deu início a um programa de reforma conhecido como *Educar para Vencer*.¹⁷ Tal como inicialmente proposto, o *Educar para Vencer* era composto por seis subprogramas integrados e articulados, considerados prioritários: (1) a correção dos fluxos de estudantes através de aprendizagem intensiva, acelerada; (2) a certificação de diretores escolares e outros profissionais-chave; (3) o fortalecimento da gestão e autonomia educacional, com a promoção de planos de desenvolvimento escolar estratégicos (Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE), financiados por transferências diretas de fundos e o treinamento de secretários municipais na área de gestão; (4) o desenvolvimento de professores através de educação à distância; (5) a avaliação do desempenho dos estudantes de escolas públicas; (6) a promoção do enriquecimento instrumental para a aprendizagem e técnicas de estudo (PEI).

O fortalecimento da autonomia escolar e a reformulação do papel do governo estadual dentro do setor educacional para um papel de fornecedor de assistência técnica e administrativa a todas as escolas públicas (estaduais e municipais) foram as bases para a elaboração e desenvolvimento do programa. Uma grande ênfase foi dada à regularização do fluxo educacional. O *Educar para Vencer* esteve estreitamente ligado ao Projeto de Educação da Bahia (Projeto Bahia), que contou com recursos de empréstimo do Banco Mundial.

Desses programas, os dirigentes escolares falaram espontaneamente sobre o PDE e sobre o PEI. No caso desse último, as escolas apresentaram algumas considerações durante um dos grupos focais, em um diálogo que é parcialmente transcrito aqui, para que se perceba como as unidades implementadoras acolhem (ou não) um programa formulado pelo órgão central.

D#6: eu queria falar uma coisa que ninguém falou aqui, e eu não falei porque não senti que ele foi um projeto bem sucedido, que foi o PEI... (Depoimento em grupo focal)

D#5: E o PEI tem sido assim, [...], particularmente eu gosto do PEI, acho que deveria ser um trabalho melhor, só que eu acho que, no momento em que ele foi implantado nas escolas, não veio como deveria. Então houve muita distorção e as pessoas... (Depoimento em grupo focal)

D#6: os professores não aceitaram. (Depoimento em grupo focal)

D#5: não aceitaram. Não houve uma aceitação e eles foram qualificando aos poucos. Hoje em dia [...] tem um direcionamento melhor, ele tem uma base mais sólida, mas, mesmo assim, como houve muita rejeição no início, as escolas não estão aceitando o PEI como deveria ser. [...] só pra concluir com relação ao PEI, ele veio como um projeto pra melhoria da aprendizagem do aluno. A gente acredita que pode acontecer realmente essa melhoria desde quando os professores estejam interessados em fazer o que realmente o projeto se predispõe a fazer. E a gente viu que, no início, não houve muito envolvimento por parte dos profissionais, no início também eles queriam somente o aumento de carga horária, e a gente viu que essa falta de compromisso do profissional acaba não

¹⁷ Para uma descrição detalhada do programa de reforma Educar Para Vencer, ver OLIVEIRA, 2000.

dando resultado [...]. E houve muitas criticas e as pessoas acataram essa critica. Então houve uma recusa do aluno em estar na sala pra poder aceitar o PEI. Hoje em dia, quem trabalha com o PEI numa turma com quarenta alunos, raramente os alunos ficam na sala de aula. Por quê? Porque é um projeto que não tem nota, e por não ter nota eles acham que não devem ficar. Então, como houve aquela coisa de antes não haver uma aceitação, até que próprio da direção mesma da escola, não surtiu o efeito desejado. (Depoimento em grupo focal)

Embora o PEI tenha sido o programa discutido nesse grupo, também os depoimentos acima podem ser analisados em relação à dificuldade de implementação de outras políticas, especialmente aquelas que lidaram com avaliação e com regularização de fluxo.

Os depoimentos sobre o PDE foram diferentes. Tendo sido mencionado inúmeras vezes pelos dirigentes durante os grupos focais, foi observado que ele teve um impacto considerável na flexibilidade das escolas em se equiparem para melhor oferecer o serviço educacional, além de proporcionar um trabalho mais participativo e autônomo. A seguir, estão relacionados alguns dos depoimentos das escolas sobre essa ação, desenvolvida em conjunto com o governo federal (FUNDESCOLA).

D#1: Foi um projeto que se tornou um programa e esse projeto é fundamental pra escola. Realmente é a bola mestra da escola. O projeto, tem o "Projeto Bahia" que o pessoal esqueceu também. Que o "Projeto Bahia" que funcionou pelo menos lá escola, nós conseguimos muita coisa entendeu? [...] com a gente funcionou, nós entramos com o programa, nós entramos com os projetos nossos, fizemos três projetos dentro da escola com esse mesmo projeto. (Depoimento em grupo focal)

D#4: a implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola [...] possibilitou a gente da escola se conhecer mais, identificar seus pontos críticos, suas necessidades e trabalhar em cima dessas necessidades. [...]. aqueles documentos que a gente elabora pra compor esse plano vem elaborados com base em outras discussões realizadas com professores, alunos e funcionários, que o ideal é que aconteça dessa forma. Se não acontecer dessa forma, o plano não é da escola. Apenas um grupo sentar isoladamente e tentar elaborar, esse plano não é da escola, ele não tem identidade. E através desse projeto eu percebi, em algumas escolas, eu vou falar pela minha, mas eu percebo que isso aconteceu em outras escolas também. As escolas puderam se educar mais e sabendo fazer uso desses materiais que a gente adquiriu, estimulou bastante o envolvimento de uma outra linha de trabalho dentro da escola. Antes estava limitado apenas ao tradicional, então [...] eu percebo, por exemplo, que não existia antigamente a cultura de usar as tecnologias, ou seja, além das tradicionais porque eu acho que tecnologia também é a fala, é o quadro branco, o quadro de giz, tudo é tecnologia. Agora permitiu ao professor estar diversificando a sua metodologia de trabalho. Então, no nosso caso, quando a gente começou a dispor de novas possibilidades dentro da escola, a gente percebeu um avanço com relação ao trabalho de alguns professores que impactou na aprendizagem dos alunos, por exemplo, o uso dessa ferramenta que é a internet na disciplina física, que é um bicho papão. Pra os alunos e até pra outras pessoas também, necessariamente não só os alunos não gostam de física. Mas nós conseguimos estimular os alunos a trabalhar mais voltados pra pesquisa, quando o aluno pesquisa, ele aprende mais. E saímos também daquele conceito de física tradicional, o aluno ele foi perceber onde a física de fato está. Pra dar um

exemplo, lá, desde o ano passado a gente vem trabalhando com a construção de blogs com os meninos. E esse trabalho é um trabalho interativo, interdisciplinar. Embora a disciplina que está puxando esse trabalho seja da área de exatas, todas as áreas do conhecimento estão envolvidas nesse trabalho, e a gente percebeu, tem percebido de um ano pra cá o resultado na aprendizagem dos meninos tem sido assim significativo. (Depoimento em grupo focal)

D#3: bem, eu concordo com a permanência do projeto PDE, quero que cresça que volte o ‘Projeto Bahia’, porque aí a gente tem mais recursos pra organizar as coisas da escola, é uma oportunidade que a gente tem de fazer um diagnóstico das coisas que não estão bem, de fazer um plano de ação pra correr atrás daquilo ali pra consertar, é onde a gente junta toda a comunidade escolar, todos os segmentos. (Depoimento em grupo focal)

D#2. O PDE foi tido como projeto, mas nele está até a possibilidade dessa formação continuada que nós falamos tanto para o professor. Então o PDE, sem sombra de dúvida, eu acho que todos abraçaram e acredito que esteja dando certo em todas ou talvez na maioria das escolas. (Depoimento em grupo focal)

Há também nos depoimentos críticas ao PDE:

D#11: [...] o PDE é uma verba que já vem, digamos assim, a grosso modo, carimbada. Então ela é pra você comprar recursos materiais dentro da escola. Hoje, na minha escola, veja o disparate, eu cheguei na minha escola, não tinha um computador, hoje eu tenho seis computadores com impressora. Eu tenho câmara dentro da escola, eu tenho episcopio, eu tenho retroprojektor. Agora quando chove, se for de madrugada, eu tenho que sair da minha casa para ir pra escola puxar tudo do lugar porque corre o risco de eu encontrar a xerox afundada, tudo debaixo d’água, porque chove dentro da minha escola. (Depoimento em grupo focal)

D#4: avançamos um pouco, tivemos programas que eu considero importantes assim e pontuais como o PDE, que foi o programa de desenvolvimento da escola que fez com que a escola avançasse e, de repente, a gente volta e começa a andar para trás como estamos caminhando agora. (Depoimento em grupo focal)

A Tabela 4 apresenta o quantitativo de atendimento de alguns projetos ligados ao *Educar para Vencer*.

Tabela 4: Programa Educar para Vencer

Ano	Avaliação Externa Desempenho			Avaliação Externa Aprendizagem			Regularização de Fluxos			PEI			Certificação de profissionais ¹⁸	
	Munic.	Escolas	Alunos	Munic.	Escolas	Alunos	Munic.	Escolas	Alunos	Munic.	Escolas	Alunos	Dirigente Escolar	Prof. Alfabeti.
1999	45	846	110.130							18	473	15.580		
2000	126	1.654	254.000				45	742	59.055	46	1.977	75.839		
2001	274	2.911	331.527	126	1.543	246.878	130	2.386	174.502	51	2.083	104.836	1.137	
2002	273	2.990	272.172	273	2.610	768.272	271	4.469	270.589	162	2.569	219.073	710	1.481
2003	Início da aplicação bianual			272	2.556	545.097	271	3.558	246.669	265	1.852	266.998	532	
2004	304	2.808	227.836	299	2.851	795.361	158	2.829	169.976	281	91	253.752		
2005				304	2.456		256	2.928	202.255	280	91	251.746		

Em 2005, o Projeto de fortalecimento da gestão e autonomia educacional (PFGAE) atuou em 3.500 escolas e em 374 secretarias municipais. No período 2001-2002, 940 planos de desenvolvimento escolar foram realizados, sendo que esse número aumentou para 1.452 no período 2003-2004.

Uma avaliação de impacto intermediária realizada por um consórcio de centro de pesquisa associado a universidades (Consórcio Bahia Maior) já apontava para o êxito inicial do Projeto Bahia, observando-se algumas alterações significativas na educação do Estado. Taxas de aprovação e reprovação apresentaram correlação significativa positiva e negativa, respectivamente, com a regularização de fluxo e a construção de novas salas de aula. A avaliação realizada durante o ano letivo elevou o nível de comprometimento e rigor dos professores e das escolas, no que se refere à qualidade do ensino e à avaliação dos alunos. É interessante perceber, entretanto, que, apesar dos depoimentos dos dirigentes das onze escolas em Salvador, em relação ao PDE, não se identificou impacto aparente a curto prazo, ainda que a avaliação de impacto tenha sugerido efeitos a longo prazo.

Também esteve ligado ao Projeto Bahia um segundo programa estadual importante, conhecido como *Faz Cidadão*. Semelhante ao *Educar para Vencer*, o *Faz Cidadão* era uma iniciativa ambiciosa, introduzida em 1998 pela Secretaria Estadual do Planejamento. Ele propunha intervenções múltiplas, integradas, envolvendo uma variedade de secretarias e agências governamentais, para melhorar o padrão de vida nos 100 municípios mais pobres da Bahia. No campo da educação, o programa propôs, inicialmente, patrocinar campanhas de matrícula em grande escala, pagamentos aos pais para manterem seus filhos na escola e o fornecimento de transporte escolar, merenda e livros didáticos. Um dos critérios de prioridade para o *Educar para Vencer* era, justamente, o município ser integrante do *Faz Cidadão*, em uma articulação de ações.

¹⁸ Em 2006 está previsto, para o exame de certificação de profissionais, além da recertificação de profissionais já certificados, a inclusão dos cargos de Coordenador Pedagógico e Secretário Escolar.

A partir dos meados de 2003, a Secretaria da Educação da Bahia deu início a uma série de novos projetos e ações, alguns em formato piloto, mais uma vez na busca por melhoria da qualidade do serviço educacional. Dentre esses novos projetos podem ser listados os que tratam de integração escola e comunidade; inclusão social e orientações curriculares e ações relacionadas à formação e capacitação dos profissionais da educação básica. Alguns deles estão descritos a seguir.

Com o objetivo de formar leitores, possibilitando aos alunos situações que favoreçam o processo de aquisição da leitura e da escrita, o Projeto Tecendo Leituras conta com a participação de professores, coordenadores pedagógicos, técnicos das DIREC e do órgão central em sua formulação e execução. Seminários, fóruns, contação de histórias, concursos, formação continuada de professores e oficinas são desenvolvidas em parceria com universidades estaduais e outros parceiros. Tais ações visam a interligar todas as áreas do conhecimento e não apenas o estudo de Língua Portuguesa. Em todo o Estado, 900 unidades escolares e 980.000 alunos de diferentes faixas etárias e níveis de escolaridade participam do projeto atualmente.

O Tecendo Leituras foi identificado, por alguns dirigentes, como um projeto exitoso recente, como pode ser visto nos depoimentos abaixo.

D#3: "Tecendo leituras" deu um impacto maravilhoso na nossa escola. É, junto com o PDE, "tecendo leituras" é muito bom. (Depoimento em grupo focal)

D#7: Eu falo lá na escola da experiência do Tecendo Leituras. Excelente projeto, Tecendo Leituras, excelente, excelente, excelente. O que eu tenho visto.[...] Ele fez com as pessoas da escola fossem perceber a necessidade exatamente de trabalhar a oralidade, uma série de coisas na escola que a gente precisava e aí eles têm muitas experiências. Eles têm algumas orientações em cursos que eles vão fazendo e é um projeto que tem um acompanhamento, acompanha o professor. (Depoimento em grupo focal)

Na busca pela qualidade na educação, ações ligadas à cidadania são entendidas como fundamentais. Nessa vertente, a integração entre a escola e a comunidade no entorno, assim como ações ligadas à transformação da sociedade no que diz respeito à inclusão através da educação, fundamentaram a elaboração dos programas Integração Escola e Comunidade e Projetos de Inclusão Social.

Compõem o programa Integração Escola e Comunidade alguns projetos, dentre eles o Escola que Faz, Vamos Cuidar do Brasil, Presente Garantindo o Futuro e Cuidando da Escola. Foram implementadas ações ligadas à conservação e melhor uso das instalações escolares e ao apoio e à orientação de alunos não freqüentes e suas famílias, visando ao seu retorno à escola. Foi incentivado, ainda, o desenvolvimento de atividades complementares ao currículo, através de atividades culturais, artísticas, pedagógicas, tecnológicas e esportivas. Esse programa volta-se não apenas para os educandos, como também para os educadores e familiares, para que transformem suas vidas em um processo de

aprendizagem permanente, possibilitando experiências de realização pessoal e aumento de produtividade. Durante os grupos focais, dois programas foram mencionados, um deles não descrito no *site* da SEC (Escola Aberta). Os depoimentos sobre o *Escola que faz* levaram a discussão para uma mesma direção, positiva:

D#2 E também eu quero o “escola que faz”, porque? Porque tem essa interface com a aprendizagem do aluno. Quando o professor [...] tem que ter essa sensibilidade de perceber se o projeto vai ajudar ou não na aprendizagem do aluno. Eu acho que o objetivo maior de um projeto dentro da escola é justamente buscar a qualidade da aprendizagem do aluno. Então por que eu pontuo o “escola que faz”? Porque quando eu cheguei na escola os alunos que estavam com baixo rendimento que se propuseram eles mesmos a participarem do “escola que faz” e nós tivemos uma turma de violão. [...] nós ficamos assim emocionados devido ao crescimento daqueles alunos, não apenas na aula de violão, mas estendeu-se para a sala de aula a aprendizagem daquele aluno. Ele não queria mais faltar, porque também nós fizemos esse acompanhamento, o aluno tinha que estar assiduamente na sala de aula para estar participando também da aula de violão.

(Depoimento em grupo focal)

D#6: [...] a “escola que faz”, eu acho que ela trouxe muito para o aluno aquilo que ele gostaria de aprender e que ele não pode. Mas eu faço uma crítica, não que eu não considere válido, na minha escola tem oficina de dança, certo? E tem oficina de teatro. Mas vai entrar também outras oficinas, vai entrar uma oficina de buffet, por exemplo. Oficinas que abram de fato uma perspectiva, sabe? Uma perspectiva, uma oficina de buffet, vai aprender a fazer tudo que se é necessário para um buffet. Alguma coisa esse aluno vai se formar bom na comunidade, todo mundo só vai encomendar a empadinha dele ou o brigadeiro dele e ele vai conseguir ter uma condição melhor. Agora a Escola que faz é um projeto recente que está sendo muito proveitoso.

(Depoimento em grupo focal)

Os diálogos sobre o *Escola Aberta* trouxeram diferentes posições, como visto a seguir:

D#6: À Escola Aberta eu faço restrições porque tem uma coisa assim que está acontecendo, eu trabalhei numa escola que tinha Escola Aberta. O que é que aconteceu, compraram o DVD, no outro dia o DVD foi embora. Comprava o vídeo cassete, o vídeo cassete foi embora, quando? No fim de semana. Ah, o bebedouro quebrou, quando? No fim de semana. Ah televisão quebrou, quando? No fim de semana. A “Escola Aberta” certo? Porque primeiro, antes de eu dar um instrumento à pessoa, eu tenho que dizer pra ela pra que serve aquele instrumento e como ela deve usar. Nós, muitas comunidades ainda não estão preparadas pra trabalhar com a coisa pública. Tudo bem, esse gravador aqui não é meu, não é seu, pertence à entidade, mas não é porque ela pertence a uma entidade, digamos que a entidade é pública, eu posso pegar esse gravador, quebrar, e vai ficar por isso mesmo. Não é assim que a banda toca. A gente precisa ensinar as pessoas a respeitar tudo que é público. Essa cadeira é pública, então vamos respeitar mais do que se ela fosse minha ou de uma outra pessoa. A questão cultural sabe? A “Escola Aberta” está engajando aí. Por isso eu não voto a favor da “Escola Aberta” porque eu acho que ela não está legal.

(Depoimento em grupo focal)

D#1: Agora teve outros projetos que também são colocados pra escola, mas o gestor aceitará ou não de acordo com a realidade da comunidade, como o “Escola Aberta”. Eu não aceitei “Escola Aberta”, não aceitei “Escola Aberta” porque eu tive experiência na minha escola anterior [...] realmente a gente tinha colocado um pouco de pessoas responsáveis no final de semana e esse pessoal não tinha a mesma responsabilidade da gente, porque eram pessoas também da comunidade. O coordenador de cada oficina era da comunidade, então eu acho que esse projeto, pra que ele venha a funcionar, tem que ser melhor estruturado, tem que ter um outro esquema, alguma coisa de quem realmente vai tomar conta desse projeto no final de semana, que essa pessoa seja paga, a pessoa tenha um compromisso com a escola. Porque a própria comunidade só, porque o pessoal diz: –Vamos abrir espaço pra comunidade que a comunidade toma conta. Não é assim que funciona, em algumas comunidades... pelo menos na comunidade que eu estou acostumado a trabalhar, não é assim que funciona. A gente abre a quadra lá da escola, libera pra o pessoal [...] jogar a bolinha dele final de semana, vem com o nome e tudo, chega na segunda feira a gente encontra o refletor quebrado... eles mesmos quebram, porque entram pessoas que não têm nada a ver, não têm compromisso nenhum, entram, chegam lá na hora, se aporrinham porque perderam um baba, um negócio, quebram o refletor pra que os outros não continuem jogando. Ele não tem o pensamento que o que ele está quebrando ali é deles, que eles vão conservar, não é assim. Só se fizer um preparo. Se antes se vier a preparar esse pessoal da comunidade pra fazer o “Escola Aberta”. (Depoimento em grupo focal)

D#3: A gente também tem “Escola Aberta”, infelizmente na nossa primeira festa roubaram nossa máquina digital, fotográfica digital, e o bolo que teve lá, furtaram tudo. Mas eu preciso também trazer a comunidade pra dentro da escola, porque essa é uma escola, essa é a proposta inovadora de uma escola democrática, não é? Então a gente está precisando também trazer essa comunidade até que furte uma, duas, três, mas ele vai ter um dia a consciência de que ele não pode mais furtar porque ali aquilo é nosso. É essa a intenção também. (Depoimento em grupo focal)

Percebe-se pelos depoimentos dos dirigentes que é essencial que os mesmos sejam consultados quando da implementação de um novo projeto e mesmo de sua formulação. No que tange os projetos de inclusão social desenvolvidos pela SEC, observam-se ações voltadas a uma grande diversidade de beneficiários:

Educação Básica – Ensino Médio: Dentro do discurso da universalização da educação, foi firmado um acordo de cooperação técnica entre o estado e municípios para implementação do projeto **Ensino sem Fronteiras**, que possibilita a jovens moradores de distritos municipais o acesso ao ensino médio através da implementação do Telecurso 2000 em 49 distritos de 24 municípios baianos. De acordo com dados da SEC (BAHIA, 2006), o programa beneficiou 3.600 alunos.

Educação Superior: Os programas Universidade para Todos e Faz Universitário têm como foco ampliar o acesso e a permanência do aluno da rede pública no ensino superior. O Faz Universitário, criado em 2001 pela Secretaria da Fazenda, apresenta duas vertentes: Preparando para a Universidade, de 2003, que procura elevar o potencial

competitivo de alunos da rede pública para o processo seletivo de entrada para o ensino superior e o Cursando a Universidade, que oferece bolsas de estudo em faculdades parceiras. Em 2005, 17.619 alunos participaram do primeiro projeto, enquanto 980 bolsas de estudos foram cedidas.

Educação de jovens e adultos: Nessa área, o Aja Bahia, voltado para a alfabetização de jovens e adultos, mobiliza setores organizados da sociedade, universidades estaduais e prefeituras, visando a assegurar a inserção da população no mundo letrado. Já o curso Tempo de Aprender, que tem como eixo a educação para o trabalho e para a cidadania, é desenvolvido através de aulas presenciais e não-presenciais, e utiliza a metodologia do Telecurso 2000; em 2005, 369 classes foram montadas e 39.800 alunos beneficiados. Outro programa, o A Escola vai onde o Trabalhador Está, leva Postos de Extensão para o aluno trabalhador, nos níveis fundamental e médio. Instituições como SENAC, Bompreço, Tribunal de Contas do Estado, CEFET e Shopping Iguatemi se associaram à SEC nesse projeto, beneficiando 9.629 alunos em 39 postos de extensão.

Educação Especial: há pouca informação disponibilizada sobre essa modalidade de ensino. Na página da SEC, apenas constavam ações como capacitação de recursos humanos e implantação de salas de recursos pedagógicos em unidades de ensino regular, além da menção do atendimento para 15.000 alunos, em 100 municípios.

Educação Indígena: não foram encontrados projetos específicos relacionados com a educação indígena, no entanto algumas ações foram citadas, dentre as quais a formação de professores, o material didático específico e a implantação e implementação de ensino médio indígena.

Educação no Campo: dois projetos aparecem relacionados a essa especificidade da educação: o Projeto Escola Ativa, que trabalha com a formação de professores do campo para a atuação em classes multisseriadas nos anos iniciais do ensino fundamental, com 1.059 professores participantes em 2005. Já o projeto Escola de Alternância atua em três escolas, beneficiando 1.500 alunos, e apresenta currículo com conteúdo e metodologia próprios, calendário especial e alternância dos alunos na escola e com a família, contando com o apoio de orientadores educacionais.

Um outro ponto primordial no âmbito da promoção de mudanças significativas na qualidade da educação pública diz respeito à formação e à qualificação de profissionais da área. Três estratégias maiores foram adotadas nos anos recentes, de acordo com informações disponíveis no *site* oficial da Secretaria: o Progestão, o Programa de Formação para Professores e o Programa de Formação Continuada de Professores.

O Progestão é um programa criado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e atua na capacitação a distância de diretores, coordenadores e secretários escolares, para o exercício de uma gestão democrática objetivada no êxito do aluno. O Programa de Formação para Professores, por sua vez, pretende promover um salto de qualidade do ensino público a partir da qualificação de seus professores. Para isso, parcerias entre a SEC, universidades estaduais (UNEB, UEFS, UESC e UESB) e a Universidade Federal da Bahia foram firmadas, possibilitando a formação inicial e continuada de professores da rede estadual. A modalidade de formação inicial presencial é oferecida a professores que hoje têm nível médio ou licenciatura curta, para a obtenção de licenciatura plena em Letras Vernáculas, Letras Vernáculas com Inglês, Física, Química, Biologia, História e Geografia. Os cursos são ofertados em 29 pólos formativos, possibilitando um atendimento para 200 municípios. Em 2003 foram ofertadas 1.600 vagas e, em 2006, 4.000. Visando aumentar sua capacidade de atendimento, o Programa oferece os cursos de licenciatura plena na modalidade à distância para que professores lotados em *campi* mais distantes também tenham acesso à formação em nível superior. Essa estratégia é particularmente interessante vez que há, ainda, um grande contingente de profissionais lotados na rede pública sem uma formação mínima, como se viu no capítulo 3 deste artigo.

Também integrando o Programa de Formação de Professores, três cursos de especialização (*lato sensu*) foram realizados para professores e outros profissionais de educação: Educação, Ciência e Contemporaneidade; Gestão e Planejamento de Sistemas em Educação a Distância e Estudos Lingüísticos e Literatura. Com tais cursos, 200 professores foram beneficiados. Em nível de extensão, oficinas são realizadas nas áreas de Ciências da Natureza e Matemática, Ciências Humanas e Sociais, Linguagem e seus Códigos, onde mais de 2.700 professores já foram beneficiados. Cursos de informática básica e tecnologias educacionais também são ofertados aos profissionais de educação do estado. Para complementar esse quadro, observou-se a presença do Programa de Formação Continuada de Professores nas séries iniciais (Pró-Letramento) através de uma parceria firmada entre a SEC e o MEC.

A Bahia dispõe hoje de um diagnóstico detalhado de suas questões educacionais, bem como de um leque de projetos e ações implementados para combater seus principais problemas. Como já foi mencionado no início desta seção, é importante que um estudo aprofundado seja conduzido no sentido de se conhecer melhor esses programas e o seu grau de êxito. Em grupo focal, dirigentes escolares de escolas públicas estaduais de Salvador relacionaram como exitosas as experiências do Tecendo Leitura, do PDE (por permitir equipar as escolas) e do GESTAR. Por essa razão, procurou-se levantar dados sobre esse e demais programas do FUNDESCOLA, descritos na subseção a seguir.

6.2 Programas do FUNDESCOLA desenvolvidos na Bahia em parceria com a SEC.

O Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) é um programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), implementado em regime de parceria e responsabilidade social com as secretarias estaduais e municipais de educação, com a missão de promover a eficácia, eficiência e equidade no ensino fundamental público das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O objetivo do FUNDESCOLA é promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas, assim como a escolaridade nessas regiões do país.

O FUNDESCOLA é financiado por recursos federais e oriundos de empréstimo do Banco Mundial e tem sido implementado em etapas. Desta maneira, segundo o FNDE¹⁹, a primeira etapa (FUNDESCOLA I) operou entre os anos de 1998 e 2001 com recursos na ordem de U\$ 125 milhões. A segunda etapa (FUNDESCOLA II) operou entre os anos de 1999 e 2005, contando com U\$ 402 milhões. A terceira etapa (FUNDESCOLA III – A) começou a operar em junho de 2002, tem previsão de implementação até dezembro de 2007, e dispõe de um orçamento de US\$ 320 milhões. Já uma quarta etapa (FUNDESCOLA III-B) planejada para dar continuidade ao programa, com prazo de finalização em 2011.

Até 2004, o FUNDESCOLA tinha como critério para definição de áreas de atuação microrregiões com municípios mais populosos, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A partir da definição dessas microrregiões, eram formadas as Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP). Em 2005, o programa utilizou um novo critério de atendimento, baseando-se em dois indicadores: Disponibilidade Financeira (DF) e Índice de Capacidade Técnica (ICT). A seguir estão relacionados os principais projetos do FUNDESCOLA. Os dados sobre o FUNDESCOLA no estado foram trazidos do Relatório de Atividades do FUNDESCOLA na Bahia 2003 a 2006 (COEP, 2006).

Planejamento Estratégico da Secretaria (PES): processo gerencial desenvolvido pela Secretaria de Educação, para o alcance de uma situação desejada, de maneira efetiva, com a melhor concentração de esforços e recursos.

Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): processo gerencial desenvolvido pela unidade escolar, para o alcance de uma situação desejada, de maneira efetiva, com a melhor concentração de esforços e recursos.

¹⁹ Dados obtidos no site do FNDE na internet. Site acessado em 02 de dezembro de 2006 e disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=fundescola/fundescola.html>

Projeto de Melhoria da Escola (PME): repasse de recursos diretamente para a escola, tendo como foco a melhoria da aprendizagem dos alunos, a partir do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

Escola Ativa: estratégia de ensino para combater a reprovação e o abandono em escolas rurais com classes multisseriadas (de 1ª a 4ª série).

Microplanejamento Educacional: diagnóstico que visa, entre outros objetivos, apresentar as necessidades de ajustes na criação, ampliação ou reorganização da rede física escolar urbana de ensino fundamental, bem como orientação do transporte escolar, distribuição do material de ensino-aprendizagem.

Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas (PMFE): condições básicas e o conjunto de insumos necessários para a realização dos serviços escolares essenciais e para que o processo de ensino-aprendizagem ocorra de forma adequada, envolvendo as ações: Levantamento da Situação Escolar (LSE); Projeto de Adequação do Prédio Escolar (PAPE); Programa de Melhoria da Qualidade do Mobiliário e Equipamento Escolar (PMQE); e Projeto de Construção de Escolas.

Programa de Gestão e Aprendizagem Escolar (GESTAR): gestão pedagógica da escola, orientado para a formação continuada de professores do ensino fundamental, avaliação diagnóstica e reforço da aprendizagem dos estudantes. Tem como objetivo principal elevar o desempenho escolar dos alunos nas disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa.

O GESTAR foi mencionado várias vezes como um programa exitoso. A seguir são transcritos dois desses depoimentos:

D#7: Tem um outro também que eu acho muito interessante é o GESTAR. O GESTAR tem um acompanhamento muito bom pros professores de matemática e Língua Portuguesa [...] tem um grande detalhe, que o profissional normalmente, quando ele vai a um curso, fica esperando que alguma coisa prática aconteça pra que ele aprenda e vá fazer isso na sala de aula. E nas oficinas, no GESTAR, eles possibilitam muito isso. [...] mas então como eles trabalham com oficinas, eles exercitam algumas coisas bastante práticas que eles trabalham em sala de aula. (Depoimento em grupo focal)

D#9: Sinalizando que o GESTAR trabalha com oficinas. Então, só oficinas, e isso torna prazeroso e dá oportunidade ao profissional a desenvolver um trabalho diferenciado. [...] Eu acho um projeto que deve ser implementado. Porque os professores da rede, principalmente estadual, estão muito fechados, não estão abertos pra momentos novos. Então vem o GESTAR sinalizar com algumas orientações. Aí vai, diz que é receita pronta, gente, a receita é pronta, mas o bolo sai diferente. [...] Pois é, por isso que o GESTAR pra mim é uma experiência que realmente está

fazendo a diferença. Porque o GESTAR está trazendo esse professor pra sala de aula e está mostrado a ele que pode fazer coisas diferentes. [...] Então tem que se trabalhar é a auto-estima, a consciência, a responsabilidade do professor. (Depoimento em grupo focal)

É importante registrar a parceria entre FUNDESCOLA e a SEC para o desenvolvimento desse programa. O GESTAR foi financiado pelo Banco Mundial (contrato com a Bahia), sendo a Bahia o estado escolhido para pilotar a expansão da experiência para o ensino fundamental de 5ª a 8ª série, hoje em implementação regular.

Programa de Apoio a Leitura e Escrita (PRALER): curso de formação continuada para professores das séries iniciais, contemplando as ações já em desenvolvimento pelas Secretarias de Educação.

Na Bahia, o FUNDESCOLA encontrou condições favoráveis de implantação. Além do GESTAR, outras ações também evidenciaram a articulação FUNDESCOLA e SEC, no período do *Educar para Vencer*, como o PDE, PES, PME e PAPE. Um exemplo disto é que o Projeto Bahia não financiava escolas com recursos do FUNDESCOLA, expandindo os benefícios para outras unidades. O mesmo se deu com relação à adequação e construção de prédios escolares. O próprio PDE foi uniformizado entre *Educar para Vencer* e FUNDESCOLA, para evitar que o Estado trabalhasse com dois instrumentos diferentes, e a Bahia foi o único estado que contribuiu criticamente para as reformulações do diagnóstico do PDE. O PES e a Escola Ativa foram levados às secretarias municipais que o *Educar* atendia, mas o FUNDESCOLA ainda não. Houve informatização do PDE do FUNDESCOLA pelo *Educar*. Os dados do FUNDESCOLA na Bahia são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 6 Fundescola na Bahia

Ação	Abrangência	Recursos Investidos no Período
PES	314 municípios	R\$ 173.577,70 (a partir de 2005)
PDE	810 escolas estaduais e 1602 escolas municipais em 376 municípios	R\$ 465.732,50 (Entre 2003 e 2007)
PME	1219 escolas estaduais e 2293 escolas municipais	R\$ 28.849.906,02 (Entre 2003 e 2007)
Escola Ativa	1510 escolas em 319 municípios	R\$ 392.119,00 (Em 2006)
PAPE	35 escolas estaduais e 341 escolas municipais em 125 municípios	R\$ 14.620.000,00 (Entre 2003 e 2007)
PMQE	437 escolas em 81 municípios	R\$ 8.648.833,80 (Entre 2004 e 2006)
Projeto de Construção de Escolas	11 escolas estaduais e 9 municipais	R\$ 12.020.010,00 (Entre 2006 e 2007)
GESTAR	1301 escolas em 20 municípios	R\$ 364.519,40 (entre 2003 e 2006)
PRALER	1456 cursistas em 21 municípios	Não divulgado

Fonte: COEP, 2006

Durante a discussão nos dois grupos focais, os dirigentes das escolas estaduais levantaram dois problemas gerais em relação aos programas e projetos da SEC, desenvolvidos em parceria ou não. Foram eles: a falta de continuidade das ações e o fato de que nem sempre a escola pode optar por participar do projeto (ou programa), recebendo algo que não reconhece como importante para o desenvolvimento de seu trabalho. Os depoimentos a seguir falam desses problemas.

D#3: o que eu fico constrangida é que esses projetos vêm com uma força, como o lego data... (Depoimento em grupo focal)

D#6: aquele projeto maravilhoso ficou parado. (Depoimento em grupo focal)

D#3: projeto da Turma da Mônica que era pra organizar a escola, ninguém nem queria saber de Mônica, nem de Cebolinha, nem nada. E não foi e acabou, maravilhoso, tudo lá, eu que aproveitei até o dia de hoje, botando Mônica, botando Cebolinha (?). Porque senão é assim que começa as coisas no estado, com muita euforia com... (Depoimento em grupo focal)

D#6: modismos, não é? (Depoimento em grupo focal)

D#4: Sem recursos, autonomia que eu considero que a gente não tem nenhuma, pra um monte de coisas, essa avalanche de projetos que entram na escola sufocam a escola e a escola não consegue pensar por si só, parece que ali dentro só tem desmiolado que não consegue projetar algo pra o seu aluno, baseado na demanda apresentada por aquela comunidade. E de repente entram projetos na escola que não são de interesse realmente da comunidade. E alguns alunos se engajam, às vezes por questão de até por falta de opção mesmo do que está ali, mas são programas que nem sempre tem o resultado esperado, nem tem seus objetivos muito claros... (Depoimento em grupo focal)

D#3: Enquanto orientador, fazer uso, bom uso dos programas e projetos porque eu sempre coloco o seguinte: existe às vezes uma resistência quando programas chegam na escola, e a gente tem que avaliar o que é bom pra gente e que formato a gente pode dar a esse programa. Porque não pode ser usado da forma que vem, cru ou fechadinho. (Depoimento em grupo focal)

Nessa linha de argumentação, vale ressaltar que várias escolas consideram como exitosos programas internos, desenvolvidos pela própria equipe escolar.

Como pode ser visto das duas subseções anteriores, a Bahia conta hoje com um grande número de ações e estratégias voltadas para a melhoria da qualidade educacional, sem que o quadro de baixa permanência e aprendizagem aquém do esperado tenha sido revertido. Por essa razão, nesse estudo, optou-se por discutir três eixos norteadores de políticas públicas, em lugar de delineamento de mais projetos e programas.

7. Proposições para uma escola pública de qualidade

Propor políticas públicas educacionais para um Estado do tamanho e da complexidade da Bahia, especialmente quando o panorama apresentado desalenta, não é uma tarefa simples. Delinear projetos e ações que garantam acesso, permanência e aprendizagem, combatendo as causas dos problemas identificados nas seções anteriores e observando a escassez de recursos, nesse texto propositivo, pode resultar em uma série de propostas desarticuladas e de sugestões desconexas que, provavelmente, não terão como conseqüência a mudança do perfil da Educação do Estado. Por essa razão, em lugar de desenhar projetos para a educação e contribuir para a pulverização de ações, que já ocorre hoje, optou-se por trabalhar com três eixos norteadores para o sistema de ensino: (1) Planejamento; (2) Articulação²⁰; e (3) Fortalecimento dos implementadores das políticas. Entende-se que esses eixos precisam permear qualquer proposta de governo no sentido de garantir um patamar de qualidade às escolas públicas, que assegure ao Estado o caminho para o desenvolvimento.

Os três eixos propostos aqui se complementam: através do planejamento, os sistemas educacionais e suas escolas otimizam os recursos e adaptam suas estratégias; essa otimização acontece especialmente se houver articulação entre políticas das três esferas governamentais, entre projetos e ações da própria SEC, e entre escola e comunidade. Por fim, a condução e implementação dessas estratégias pressupõem pessoal bem formado, com compromisso com o aluno.

Durante os grupos focais, os dirigentes foram convidados a assumir o papel de secretário de educação e a propor mudanças que efetivamente contribuíssem para a melhoria da qualidade da educação pública. De modo geral, a discussão que se seguiu a essa provocação foi restrita às questões da escola pública urbana, em Salvador, e abrangeu principalmente as questões de políticas de autonomia, de padrão mínimo (em especial quanto a funcionários na escola), de carreira e de capacitação docente. Algumas dessas contribuições foram trazidas para ilustrar os eixos norteadores.

Por fim, na discussão do eixo Planejamento, recomendam-se objetivos e metas para a Bahia dos próximos anos, a serem perseguidos através da articulação e do fortalecimento dos implementadores das políticas públicas. Desse modo, busca-se assegurar os elementos que caracterizam a qualidade da escola pública: acesso, permanência e aprendizagem.

Cada um dos três eixos está detalhado a seguir.

²⁰ A articulação, de maneira geral, faz parte do planejamento. Sua utilização como um eixo norteador, neste estudo, se deve à necessidade de enfatizar sua importância e de reconhecer a dificuldade de atingi-la em todas as esferas.

7.1 Planejamento

O planejamento, como eixo norteador, permite que sejam visualizadas ações na escola e no sistema que possam resultar na mudança do panorama da educação pública de hoje. Nesse contexto, planejar pressupõe o estabelecimento – pelo conjunto de atores educacionais – de objetivos e metas, a definição de estratégias, e a busca por recursos para concretizá-los. A participação da escola nessas definições é estratégica. **Para escola e sistema, recomenda-se que suas metas sejam agrupadas em torno do acesso, da permanência e da aprendizagem.** Acima de tudo, **é fundamental que o governo defina de maneira clara a prioridade da educação**, mesmo que várias frentes se vejam, nesse processo, desprestigiadas. Propõe-se, como Mello (2006), **foco na escola regular.**

Planejar envolve também a determinação de prazos de execução e de processos de avaliação que informem sobre processo e produtos. Implica definir os procedimentos para a consecução de cada um desses objetivos e metas, identificando, dentre os componentes do sistema de ensino, aqueles que ficarão responsáveis por cada etapa e cada processo. Nesse sentido, é essencial o entendimento de que, à Secretaria de Educação, cabe formular as políticas públicas, que serão implementadas pelas escolas, de acordo com um planejamento maior que integre cada projeto e cada ação na busca por um objetivo único. Cabe também definir um plano de acompanhamento e de suporte às escolas implementadoras desses projetos e ações.

Definir esses objetivos e metas e fazer com que todas as instâncias do sistema de ensino busquem seu atendimento não é tarefa fácil, mesmo quando o planejamento foi traçado de maneira participativa. Habitualmente, há uma grande resistência dos implementadores das políticas da máquina estatal, especialmente se pensam que perdem prestígio ou espaço político ou, ainda, que as políticas implicarão carga maior de trabalho (DANTAS, 2005; LISPKY, 1980). Além disso, é preciso considerar as resistências dos sindicatos de professores, que tendem a atribuir as mazelas da educação a uma situação de baixo salário e falta de reconhecimento (IOSCHPE, 2004). Nesse aspecto, vale a lembrança dos achados de Hanushek (1992:28; 1995 apud Castro 2006b:18), cujos estudos mostram que não adianta aumentar os recursos se eles não forem aplicados de forma eficiente. Aumentar, por exemplo, os salários dos professores sem que haja uma capacitação adequada e uma infra-estrutura de trabalho eficiente resultará em pouca ou nenhuma melhoria da qualidade educacional na Bahia²¹.

²¹ Uma das questões discutidas pela literatura educacional refere-se ao impacto do salário do professor no desempenho do aluno. Em uma boa parte dos estudos realizados (HANUSHEK et al, 1996; LOCKHEED e BRUNS, 1990; HERRAN e RODRIGUEZ, 2000; MOURA CASTRO e WOLFF, 2000), o salário do professor não tem impacto no desempenho. Por outro lado, sem salários e plano de carreira atraentes, a educação perderá a possibilidade de ver ingressar em seus quadros profissionais mais qualificados, com alta consequência no futuro do Estado. De acordo com Rodriguez (2006), uma opção é tornar mais altos e atraentes os salários de entrada na carreira docente, ao tempo em que se diminui a inclinação da curva de crescimento de salários e benefícios ao longo do tempo (que resulta no crescimento vegetativo da folha de pagamento).

Uma das resistências dos implementadores – e mesmo de alguns formuladores – ao estabelecimento das metas está relacionada ao caráter restrito das medidas educacionais existentes hoje, que não dão conta de informar o processo decisório de maneira segura e que, portanto, não orientam em relação às mudanças esperadas para a escola pública. Entretanto, é importante que sejam discutidos indicadores confiáveis para a educação na Bahia e que estes sejam utilizados, com as ressalvas inerentes às suas limitações. Pior do que usar indicadores limitados é não usar qualquer tipo de indicador para informar se as metas perseguidas estão ou não sendo cumpridas. A seguir estão propostos três objetivos e suas metas para o planejamento da educação nos próximos anos.

4.1.1 *Primeiro objetivo: acesso a uma escola de qualidade*

Foi visto que a rede estadual tem capacidade para atender à demanda de vagas, inclusive do ensino médio, com exceção para alguns municípios e áreas remotas. Os números sobre acesso não informam, entretanto, se a infra-estrutura da escola oferece, ao menos, um mínimo que favoreça a aprendizagem. Nesse sentido, **recomenda-se a adoção de padrões básicos de funcionamento para as escolas** (para uma discussão sobre a adoção de padrões básicos, ver APÊNDICE B). Além disso, o acesso à estrutura física não garante que o aluno seja recebido por uma equipe capacitada, que otimize o uso dos recursos dessa infra-estrutura e domine os conteúdos que compõem o currículo escolar. Esses padrões básicos incluem pessoal de apoio.

A questão de falta e despreparo do pessoal compôs o tema mais discutido pelos dirigentes no grupo focal. Alguns depoimentos sobre isso estão transcritos a seguir.

D#1: Eu acho que a parte de recursos humanos, principalmente estruturada lá na Secretaria, teria que ser toda mudada. Teria que mudar tudo [...]. Chegou uma funcionária lá na escola, eu tenho uma, tenho uma não, tenho umas quatro funcionárias na escola, que vieram da Secretaria com um papel dizendo que ela não pode fazer, não pode fazer aquilo, não pode fazer aquilo outro. Então ela está lá por quê? Cadê o departamento médico? Porque não encostou a criatura, porque, se ela não pode fazer nada, a Secretaria veio e determinou, veja como é o Recursos Humanos da Secretaria, certo? Hoje você não tem funcionário público estadual servente de apoio, ninguém tem, escola nenhuma, porque foi lá um decreto, eles chegaram lá e disseram, hoje todo mundo é auxiliar administrativo. Vocês sabiam que você não pode obrigar aquela funcionária a limpar o chão? Elas ainda fazem e a gente fica na nossa, porque a gente precisa de alguém que faça. Se não fosse o pessoal da organização Bahia que trabalha na nossa escola, contratado, como é que iria limpar o chão? Iria limpar o sanitário? (Depoimento em grupo focal)

D#11: [...] a gente tem uma falta de funcionário muito grande. Há anos que não se contratam pessoas pro ensino público e a gente tem uma deficiência muito grande de profissional pra trabalhar e profissional com vontade de trabalhar. (Depoimento em grupo focal)

Além do pessoal de apoio, os dirigentes acreditam – essa questão esteve presente tanto pela manhã quanto a tarde, nos grupos focais – a escola precisa hoje contar com profissionais especializados que a embasem para receber o alunado que hoje a frequênta. Os depoimentos que seguem ilustram essa questão.

D#10: A gente acha que precisa ter, dentro da escola, um psicopedagogo, a gente acha que tem uma assistente social pra fazer um trabalho diretamente com a comunidade. Ahamos também que nós precisamos ter um orientador, então, lá na comunidade não tem esse profissional e também quem tem não pode estar se doando ou dando seu tempo. (Depoimento em grupo focal)

D#11: Eu resgataria o serviço de orientação, com certeza. Dentro da escola, psicólogo, assistente social, toda a estrutura. (Depoimento em grupo focal)

D#8: O Orientador é de uma importância fundamental. Eu acho que a escola era melhor, era mais fácil de gerenciar a escola que tinha o orientador do que a escola atual. [...] eu resgataria esse profissional. (Depoimento em grupo focal)

D#6: Então recursos, nós temos, os recursos materiais. Mas nós não temos os recursos humanos. [...] Nós temos uma biblioteca que tem acesso. [...] Os recursos humanos? Um dia, um funcionário, um dia um funcionário de apoio, um dia um estagiário, sabe? Nós não temos uma bibliotecária, pra fazer ali aquele serviço de biblioteca que precisa fazer e tem que ter o conhecimento pra fazer. [...] Nós não temos recursos humanos, nós não temos o professor disposto a entrar nessa de ser cidadão, de ser tesoureiro, de ser membro do colegiado e ele participar da reunião fora de horário dele, certo? (Depoimento em grupo focal)

D#9: E outra coisa que eu acho imprescindível às escolas é que retornem com urgência o psicólogo, o orientador, pra dar suporte porque os problemas sociais são muito intensos [...]. Agora se você tiver um grupo de trabalho que possa lhe assessorar isso, não é problema. Quer dizer, eu acho que tem que voltar o orientador, porque aquele que era o supervisor passou a ser o coordenador, passou a resolver todos os problemas, então ele não faz nada porque, no final das contas, ninguém pode ser bom em tudo ao mesmo tempo. Então isso é imprescindível, essa assistência. (Depoimento em grupo focal)

D#9: Orientador educacional, assistente social. (Depoimento em grupo focal)

Falando especificamente dos docentes, um dos indicadores de capacitação usados historicamente tem sido a sua titulação. Há hoje, ainda, 40% de professores sem titulação mínima (BAHIA, 2006), ainda que tenha sido observado que a titulação não tem garantido domínio das competências e habilidades relacionadas às disciplinas curriculares. Diante desse contexto, **o processo de certificação profissional é uma das estratégias para assegurar que os professores detenham as condições mínimas para o ensino**, independente de titulação ou tempo de serviço, como pode ser visto no depoimento transcrito abaixo.

D#7: Manter a certificação de gestores e professores, mesmo que gestores tenham que vir fazer eleição, tudo bem, mas tem que está o processo atrelado ao outro, até porque eu vejo que, na hora, o professor que está preocupado com a certificação, na verdade, ele estuda, é isso que a gente precisa fazer, estudar o tempo inteiro. Então, eu acho que a certificação é um incentivo ao professor estudar, ao gestor estudar. Eu acho super positivo. (Depoimento em grupo focal)

O acesso a uma escola de qualidade implica, também, a redução do alto contingente de profissionais temporários e um acompanhamento do grande número de licenças e conseqüentes interrupções nas aulas (combate à referida “cultura do atestado médico”), para garantir que os alunos tenham acesso: (1) à estrutura adequada e (2) ao professor capacitado.

Metas de acesso a uma escola de qualidade:

100% de taxa de atendimento de 07 a 14 anos.

100% de taxa de atendimento para 15 a 17 anos.

100% das salas de aula com professores certificados para todas as disciplinas.

100% dos professores com titulação mínima.

100% das escolas com padrões mínimos assegurados.

4.1.2 Segundo objetivo: permanência dos alunos na escola

Como já foi visto, o desperdício decorrente do abandono e da evasão é alto. Estratégias precisam ser criadas para garantir ao aluno – especialmente do sexo masculino, para evitar a feminização da educação formal – a permanência na escola. Essa permanência, entretanto, não deve ser resultante de um processo de multirepetência. Há uma relação perversa entre abandono e repetência, sendo a segunda considerada uma das causas para o primeiro (ver APÊNDICE C). Portanto, estratégias de combate ao abandono incluem ações para lidar com a repetência, especialmente quanto ao aluno que está sendo reprovado pela primeira vez. **Recomenda-se que o aluno reprovado pela primeira vez receba um tratamento diferenciado** e que não simplesmente seja submetido à mesma abordagem utilizada no ano que ele foi reprovado.

A permanência na escola precisa estar associada a um uso eficaz do tempo do aluno. **Recomenda-se, assim, que, independente da adoção de políticas para aumentar o período letivo, o tempo escolar seja dedicado a atividades que conduzam à aprendizagem.**

Metas de permanência em uma escola de qualidade

2% de redução anual na taxa de abandono, até que deixe de ser significativa.

100% dos alunos repetentes com tratamento diferenciado.

100% de aproveitamento do tempo escolar.

Tempo médio de conclusão para o ensino fundamental correspondente ao número de séries.

Tempo médio de conclusão para o ensino médio correspondente ao número de séries.

Equivalência entre os percentuais de ingresso e conclusão de alunos, segundo o gênero.

4.1.3 Terceiro objetivo: aprendizagem dos alunos

A aprendizagem está, neste texto, relacionada a três indicadores: taxa de analfabetismo, taxa de aprovação e resultados das avaliações externas.

Dentre os dados positivos da educação da Bahia, o leitor foi informado sobre a queda recente das taxas de analfabetismo na faixa etária de 07 a 14 anos, ainda que, nas faixas mais velhas, a população ainda sofra com esse problema. Entretanto, o dado mais preocupante hoje está relacionado ao aluno que, ainda que tenha freqüentado (ou esteja freqüentando) a escola – às vezes, por períodos longos –, continua sem saber ler, como mostram os estudos sobre analfabetismo funcional (RIBEIRO, 2001) ou mesmo sobre o analfabetismo durante a vida escola (OLIVEIRA; SCHWARTZMAN, 2002). Na Bahia, embora não se tenha encontrado resultados de pesquisas censitárias sobre esse fenômeno, pode-se percebê-lo através de evidências como as reclamações de dirigentes escolares de 5ª a 8ª ou do ensino médio de que vários dos seus alunos sequer decodificam as palavras mais comuns. Assim como já posto em relação à repetência, aqui está sendo proposto que estratégias paralelas sejam criadas: (1) voltada para jovens e adultos analfabetos, no sentido de alfabetizá-los; e principalmente, (2) com o objetivo – lógico – de evitar que o fenômeno do analfabetismo ao longo da vida escolar continue a ocorrer na escola pública da Bahia.

Assim, é preciso assegurar que todas as crianças sejam alfabetizadas até a 1ª série do ensino fundamental, evitando que esse problema seja transferido para as séries seguintes.

Em relação às taxas de aprovação como indicador de aprendizagem, recomenda-se que não sejam utilizadas isoladamente (ver, no APÊNDICE C, a discussão sobre a discrepância entre aprovação e desempenho). É importante aumentar essas taxas, mas que isso represente que os alunos estejam realmente aprendendo. Nesse sentido, as taxas de aprovação devem ser cruzadas aos indicadores de desempenho, vistos a seguir. Vale lembrar que os resultados de aprovação ou reprovação ao final de um ano letivo são previstos, de alguma maneira, por estarem fortemente associados aos resultados parciais nas unidades letivas. Diante desse quadro, **é essencial que estratégias de reforço sejam criadas para apoiar o processo de aprendizagem de 100% dos alunos com baixo desempenho durante o ano letivo**, de modo a evitar que fracassem.

Os resultados dos alunos concluintes do ensino fundamental, de 1ª a 4ª e 5ª a 8ª, e do ensino médio têm sido considerados indicadores de desempenho do sistema quanto à

aprendizagem dos alunos em Língua Portuguesa e em Matemática. Esses resultados são divulgados por meio da informação do percentual de alunos em cada faixa de uma escala de desempenho. A escala da Bahia foi delineada em quatro faixas: Insuficiente, Baixo, Médio e Bom. A meta de melhoria deve ser associada à mobilidade ascendente da população de alunos nessa escala, comparável a cada aplicação²². Em outras palavras, a cada avaliação, as faixas Insuficiente e Baixo da escala de desempenho devem apresentar, progressivamente, um percentual a menos de alunos cada uma. Isso significa que a população estudantil, ano a ano, migrará lentamente para as faixas Médio e Bom, que denotam proficiência nas disciplinas avaliadas. Através dessa mobilidade gradual e consistente, ao longo de um período, ter-se-á atingido o objetivo maior de garantir a proficiência de todos os alunos, pelo menos nessas duas disciplinas.

Metas de Aprendizagem

100% dos alunos de 1ª série do ensino fundamental alfabetizados até essa série.

100% dos alunos analfabetos, identificados em outras séries do Fundamental e Médio, alfabetizados através de abordagem especial.

100% de alunos com baixo desempenho apoiados com estratégias de reforço escolar durante o ano letivo, para evitar que fracassem.

5 pontos percentuais a menos de alunos das séries concluintes na Faixa Insuficiente para Língua Portuguesa e Matemática a cada avaliação até que o percentual do alunado nessa faixa seja insignificante.

5 pontos percentuais a menos de alunos das séries concluintes na Faixa Baixo para Língua Portuguesa e Matemática a cada avaliação até que o percentual do alunado nessa faixa seja insignificante.

Tais metas do sistema de ensino devem ser de conhecimento de todos, formuladores e implementadores. Todas as políticas, todas as ações da educação se voltam para seu cumprimento, ainda que as escolas possam optar por caminhos diferentes para atingi-las.

Uma vez definida a prioridade da educação e uma vez que essa prioridade seja traduzida em metas, o planejamento deve ser feito de modo a que lhe sejam garantidos recursos. Como visto no capítulo 2, uma boa discussão na literatura educacional trata dos gastos do governo com educação: para vários autores, os recursos são insuficientes; para outros, ainda que poucos, são mal aplicados. Como posto por Ioschpe (2004:174), não adianta se aportar mais recursos para educação se eles continuam a ser gastos de maneira ineficiente e ineficaz. Nesse sentido, a aplicação dos recursos educacionais na Bahia deve:

²² Assegurar a comparabilidade entre as aplicações implica decisões metodológicas para o delineamento da Avaliação Externa, sob pena da perda do acompanhamento das metas.

- 1) Assegurar o foco do seu uso nos fatores que afetam a aprendizagem do aluno, em lugar de serem dispersos em uma miríade de pequenos projetos, bem intencionados, mas sem impacto.
- 2) Considerar a otimização dos processos licitatórios para compra de bens e serviços. Essa otimização passa por obtenção de informações precisas sobre os objetos licitados e pela garantia dos prazos de entrega, o que raramente tem sido observado. Tem sido comum, por exemplo, a condução de um processo licitatório para a compra de material didático que, por atrasos nas suas diversas etapas, resulta na entrega desse material muito tempo após o início do ano letivo, acarretando sérios problemas para a escola. É, portanto, fundamental que materiais como esses sejam considerados bens perecíveis. A entrega deve ocorrer até uma determinada data, sob pena de não mais servir. A perda dos prazos deve ser imputada não só aos fornecedores, mas aos departamentos do Estado que tratam de licitação. Reconhece-se que a implementação do Pregão Eletrônico contribuiu para melhorar os fluxos, mas os problemas persistem.
- 3) Considerar uma redução do tamanho da administração central. Entendido como formulador e regulador de políticas públicas, o órgão central pode ser reduzido. A implementação das políticas é de competência das escolas. Os professores precisam estar na sala de aula.
- 4) Combater desvios e corrupção (para uma discussão sobre essa questão, consultar CARVALHO; VERHINE, 1999).
- 5) Combater a interferência político-partidária nas questões técnicas, reduzindo eficiência e eficácia dos projetos e ações; e, por fim,
- 6) Continuar os esforços da rede no sentido de regularizar o fluxo educacional. O maior desperdício educacional, tanto econômico quanto social, é traduzido pelas taxas de abandono e reprovação, que resultam em um fluxo lento e no inchaço do sistema educacional. Uma vez regularizado o fluxo, haverá mais recursos para a educação.

As escolas chamaram atenção para mais um item: a regularidade de repasses dos recursos para garantir que sejam aplicados de maneira eficaz. É disso que trata o depoimento a seguir.

D#11: Todo mundo sabe que os recursos são poucos, mas, o problema maior que nós temos enquanto gestores é que as verbas atrasam demais. Então, pouco é uma coisa e regular é outra coisa, certo? A minha escola, esse ano, eu recebi uma parcela em agosto, para manutenção. Você já pensou o que é isso? Nós temos direito a quatro parcelas, eu tive uma. Vai mudar o governo e o outro governo não vai resolver o restante. Então, essas questões são cruciais para nós, dirigentes. Ganhar pouco, os recursos não são corrigidos há muito tempo. E, além disso, é muito irregular.
(Depoimento em grupo focal)

Definido o foco e assegurados os recursos, o governo do Estado precisa determinar a sistemática de acompanhamento e avaliação do sistema de ensino. A seguir se discute sobre a avaliação e a sistemática de coleta de informações que venham a favorecer a tomada de decisões.

4.1.4 *A necessidade de uma avaliação que retroalimente o planejamento*

Administrar significa planejar, implementar e avaliar, de modo a otimizar os processos e garantir os produtos com os recursos disponíveis. Entretanto, acompanhar e avaliar o sistema de ensino estão longe de serem uma tarefa simples. Nesse sentido, **recomenda-se o delineamento de um sistema de avaliação que envolva o levantamento de dados sobre acesso, permanência e desempenho**, de forma a permitir análises contrastivas dessas informações para melhor embasar a tomada de decisões.

Dentre os indicadores para acesso, é importante serem considerados os elementos que definem o padrão básico de funcionamento (chamados, em alguns estudos, de indicadores de insumo). Os indicadores de permanência precisam envolver tanto as taxas de eficiência quanto aquelas de atendimento ao aluno repetente. Já os indicadores de desempenho devem abranger a taxa de analfabetismo, a criação de um indicador de alfabetização (com provas padronizadas aplicadas ao final da 1ª série) e os já utilizados resultados de alunos concluintes (4ª série, 8ª série e 3º ano), em Língua Portuguesa e Matemática.

Duas condições devem ser consideradas no delineamento desse sistema de avaliação: a mudança de foco da avaliação externa, que hoje se dá em relação a processos de responsabilização²³, e a consolidação de um sistema único de informações educacionais. Uma discussão sobre esse tema pode ser lida no APÊNDICE D.

Meta de Avaliação

Um sistema de avaliação delineado e implementado com objetivo de informar ao gestor educacional – em suas diversas instâncias – sobre processos e produtos definidos em objetivos de acesso, permanência e aprendizagem.

Um indicador de alfabetização para a 1ª série, criado e implementado.

O cenário educacional baiano pede uma avaliação como ferramenta de gestão, a ser alimentada por um sistema único de informações, que se preste a acompanhar e a informar o planejamento da educação. É sobre esse sistema que se verá a seguir.

²³ As avaliações estaduais, e mesmo a Prova Brasil, do INEP, têm hoje uma demanda para ser ferramentas de responsabilização. Pressupõe-se que, em um contexto de autonomia da escola, a prestação de contas se dê a partir de indicadores medidos externamente. Entretanto, essa relação tem sido cruel, visto que a autonomia escolar não se concretizou inteiramente e os estados têm falhado no apoio às suas escolas. A falta de uso dos dados produzidos pelas avaliações, um dos grandes problemas que envolvem a avaliação de sistema hoje, na verdade acaba por proteger a escola de uma injustiça. Para maior aprofundamento sobre o tema, ler BROOKE, 2006.

4.1.5 Sistema único de informações educacionais

O delineamento da avaliação do sistema pode considerar os resultados em disciplinas-chave, como Língua Portuguesa e Matemática, mas precisa agregar outros indicadores, como o fizeram o INEP, com a Prova Brasil, que agregou as taxas de eficiência, ou o Governo do Estado do Paraná, com o Boletim da Escola, que incluiu nos resultados a percepção dos pais dos alunos. Vale observar também o caso da Escola Nova, no Rio de Janeiro, por que seus gestores consideraram, além do resultado de alunos por escola e das taxas de eficiência, a transparência, integração com a comunidade, gestão da matrícula e assiduidade da equipe escolar. Abramowicz (1994:82), desde o início do *boom* da avaliação, chamava já a atenção para a necessidade de a avaliação educacional compreender as dimensões cognitiva, curricular, de programas e de sistema. Para isso, o sistema único de informações educacionais pode ser a principal fonte desses dados²⁴, favorecendo esse tipo de avaliação voltada para a gestão.

Para que seja possível articular as políticas em prol de um objetivo maior, para acompanhar os padrões mínimos, para garantir transparência, para assegurar otimização no uso dos recursos, é essencial que a informação seja atualizada, precisa e disponível. A área de educação tem compreendido essa importância, mas ainda necessita esforços no sentido de uma coleta e uma disponibilização da informação de forma eficiente.

A evidência de que o sistema de informações da SEC é ainda insuficiente pode ser percebida através das queixas dos gestores das unidades escolares, que gravitam em torno do fato de que gastam muito tempo preenchendo formulários, muitas vezes repetindo os mesmos dados de documentos encaminhados anteriormente. Normalmente, cada nova intervenção proposta pelo órgão central passa pelo levantamento de dados e a principal fonte tem sido a escola. No órgão central, essas informações estão pulverizadas em tantos bancos de dados quanto são as coordenações dessas ações. Em alguns contextos, as informações nem sequer são digitalizadas. Os gestores de programas e projetos, por outro lado, têm sentido a dificuldade de obter informações para um panorama tão abrangente como é o da educação na Bahia, muitas vezes tendo que trabalhar com estimativas com grandes margens de erro. Disso resulta que nem sempre a escola recebe o insumo de forma adequada (às vezes, recebe muito mais, às vezes, em falta) e o gestor gasta um recurso que poderia estar sendo melhor aproveitado em outras ações. Muito dificilmente, em um tempo hábil, é possível saber quantos e quais projetos estão sendo implementados em uma determinada escola ou representação regional; mais raro ainda é saber quais os recursos financeiros alocados em uma determinada escola e poder cruzá-los com as taxas de eficiência ou de desempenho, por exemplo.

²⁴ Em especial, é importante cruzar os indicadores de desempenho nas disciplinas com aqueles de abandono, evasão e reprovação. Não é justo, por exemplo, que uma escola pública exclua alunos ou os reprove para obter resultados mais altos no desempenho. Esse efeito colateral tem sido relatado por diversos estudos (ver KELAGHAN, 2001).

Contribui para esse problema o fato de que os grandes bancos de dados centralizados, como a matrícula (SOMAR)²⁵ e o Censo Escolar, estão freqüentemente discrepantes entre si e com a realidade. Tendo sido coletados em momentos distintos, os bancos refletem essas diferenças. Comparados com informações colhidas ao final do ano, então, esses bancos ficam bastante imprecisos. Por fim, nem sempre é possível um monitoramento dos dados fornecidos pelas escolas. Em algumas situações, quando houve um acompanhamento, grandes erros foram flagrados entre os dados e a realidade escolar. O mesmo ocorre em relação à alocação de recursos humanos para a escola.

O Censo Escolar, um programa do INEP, é um excelente exemplo de como as informações podem ser coletadas e organizadas. Entretanto, o Censo não foi pensado para abranger uma série de outras informações, não padronizadas nacionalmente, como as relacionadas unicamente com o contexto estadual. Várias tentativas têm sido feitas, ao longo dos últimos anos, no sentido de aprimorar um banco de dados e/ou um sistema de informações, sem sucesso. O Governo Federal trabalhou o SAEMEC e o SIIG; o Governo Estadual lançou o Portal da Educação e o FUNDESCOLA chegou a propor uma versão preliminar para o SIGA-MEC.

Recomenda-se a criação de um sistema único de informações educacionais, de abrangência estadual, alimentado inicialmente, a cada ano, a partir dos dados ampliados da matrícula (que inserem informações outras que não apenas aquelas dos alunos). As escolas – *on line* – fazem suas atualizações a cada período e o banco prevê o arquivamento das memórias de períodos anteriores. Desse banco seriam migrados os dados para o Censo e as bases para todo e qualquer processo licitatório que envolvesse a compras de bens e serviços para as escolas. Idealmente, o banco reuniria dados de escolas estaduais, municipais e privadas, mesmo que em níveis de detalhamento diferentes. Contaria com informações sobre corpo docente, discente e de apoio (não só dados de perfil, mas também dados como atestados médicos, freqüência, capacitações, prêmios e produções); sobre recursos financeiros; sobre localização geográfica (inclusive com cruzamento com dados da SEI e do IBGE) e estrutura física escolar. Serviria, portanto, para atualizar as bases de recursos humanos, estrutura física, manutenção e matrícula; para a discussão do reordenamento da rede e ampliação do ensino médio; para o acompanhamento dos recursos e prestação de contas. Para as escolas *off-line*, haveria um apoio nas representações regionais capaz de atualizar os dados na rede até que, gradualmente, pudessem ser colocadas *on-line*.

Para garantir um sistema inteligente de informações, esse banco poderia ser acessado a partir de uma política de concessão de senhas, relativa ao grau de agregação da informação e ao tipo de informação *versus* tipo de público com acesso. Também seria observada uma política de segurança – com *backup* feito e arquivado externamente. A

²⁵ Sistema Organizado de Matrícula, que dá suporte ao processo informatizado de matrícula da rede estadual.

transparência das ações do Governo estaria assegurada por meio da disponibilização dos dados e da atualização constante da página da Secretaria na *Internet*.

Metas de Informação

Um único sistema de informações alimentando todos os gestores da rede estadual de Educação.

100% das escolas estaduais e 100% das representações regionais em rede com o sistema único.

Página da SEC atualizada semanalmente.

É fundamental que o planejamento, como eixo norteador para a busca de uma escola de qualidade, não seja uma estratégia exclusiva do órgão central. Os últimos anos da educação da Bahia viram um contingente de gestores se fortalecendo na rede pública, em especial como resultado das ações do Programa *Educar para Vencer*. Por essa razão, a última subseção que trata do eixo planejamento é dedicada à unidade escolar.

4.1.6 A necessidade de foco no planejamento da escola

Uma mudança que implique a melhoria da qualidade de ensino só se realiza a partir de uma mudança na sala de aula (FREITAS, 2003; SOUSA, 1997). A escola não é apenas fonte de dados: é o local onde a mudança acontece. Sendo a instância estatal mais próxima do cidadão, é também a esfera que detém o maior nível de discricionariedade (LIPSKY, 1980). Nesse sentido, as políticas públicas precisam reconhecer esse poder da unidade escolar e, ao mesmo tempo, assegurar um alinhamento das suas metas com aquelas traçadas para o sistema educacional. É imprescindível que os implementadores das políticas educacionais conheçam a fundo as metas e estratégias do governo para a educação, de modo que possam também fazer os seus planejamentos.

A literatura educacional é farta quanto a estudos – nem sempre conclusivos – sobre que fatores escolares afetam a aprendizagem. Dentre muitos, podem ser citados: a liderança em um contexto de missão definida e clara; o comprometimento e responsabilização dos professores, alunos e pais; o envolvimento da comunidade; o clima escolar; e o foco no currículo e nas atividades de participação ativa do estudante, em lugar de atividades que favoreçam uma aprendizagem mecânica (CASTRO, 2006a:4). O que é conclusivo, entretanto, a partir dessa literatura, é que não há uma receita única de sucesso, aplicável a todas as unidades escolares a um só tempo. Identificar escolas com alto desempenho, com taxas de eficiência excelentes, e tentar usá-las como modelo para outras escolas é um convite ao desperdício. As condições inerentes àquelas escolas excelentes, seu contexto, clima e cultura, não podem ser transpostas para as demais (FULLER; CLARKE, 1994).

Diante dessa constatação, o essencial é que cada escola, a seu modo, planeje suas ações e defina suas metas, em acordo com as metas do sistema de ensino que, em contrapartida, deve garantir apoio para que as ações se concretizem. É preciso parar de

impor às escolas programas que as desviam do seu foco. Numa situação ideal, é a escola que, a partir do seu planejamento, busca parcerias e se diversifica e não o sistema que impõe essas parcerias. Campanhas, mesmo educacionais, impostas para as escolas, quando não atreladas a seu planejamento de curso, resultam simplesmente na diminuição do tempo de aula e do desempenho do aluno. Já calendários de eventos festivos, por exemplo, atrelados ao trabalho desenvolvido em sala de aula, trazem um aumento desse desempenho (BAHIA, 2003b).

Discutir planejamento da escola, portanto, envolve a definição do seu grau de autonomia administrativa, financeira e pedagógica, que deve ser atingido gradualmente, como previsto no Art. 15 da LDB 9.394/96. É importante reafirmar que as escolas fazem parte de um sistema maior de ensino e que devem ter o seu planejamento alinhado ao planejamento do sistema como um todo. Entretanto, há questões que só a unidade escolar, juntamente com a sua comunidade, é capaz de resolver. O grau de autonomia de cada escola depende, portanto, de suas condições de funcionamento: tamanho, pessoal e recursos (BAHIA, 2004a). Assistidas pelo órgão central, escolas equipadas adequadamente, com liderança competente, recursos financeiros, quadro pessoal completo e certificado e envolvimento da comunidade têm maior condição de exercer autonomia que escolas sem tais condições.

Outro ponto de discussão acerca do grau de autonomia é o tamanho do sistema. Grandes sistemas de ensino (como o da SEC), que envolvem uma rede de escolas espalhadas por muitos municípios, requerem escolas mais autônomas que sistemas pequenos, com poucas escolas e localizados em um único município. Para tanto, é fundamental que estabeleçam políticas claras (BAHIA, 2004a). Não existe propósito em pensar em um grau de autonomia único para todos os sistemas. Cada sistema deve refletir os limites e condições da autonomia administrativa, financeira e pedagógica de suas escolas.

Por fim, para garantir às escolas essas condições de trabalho, **recomenda-se que a SEC estabeleça e garanta padrões básicos de funcionamento** (para as escolas e para ela mesma) **e padrões básicos de desempenho**, a serem perseguidos para todos os alunos. Dentre os padrões básicos de funcionamento, **é fundamental o estabelecimento de critérios de reposição de aulas não ministradas**²⁶.

²⁶ No planejamento da escola, um dos aspectos importantes é o tempo escolar. Uma grande discussão hoje se dá em torno da educação fundamental de 9 anos, em lugar de 8, e da escola em tempo integral, em lugar do turno. Entretanto, sabe-se que há uma dificuldade de cumprimento dos 200 dias letivos postos em lei e, neles, das 800 horas/aula/ano. É freqüente o relato de professores que não cumprem o tempo escolar mínimo por questões como segurança, transporte, cessão do espaço físico da escola ou falta de condições básicas para o trabalho. Além disso, as escolas sofrem o impacto de culturas regionais que contribuem para o não cumprimento do tempo letivo. Assegurar esse mínimo já ajudaria muito. Além disso, não é o tempo de “confinamento escolar”, como nos diz Freitas (2003), que contribui para a aprendizagem. É o que é feito com esse tempo que conta.

Metas de Planejamento da Escola
Política de autonomia escolar e suas condições de concretização definidas.
100% das escolas estaduais com condições de concretização do grau de autonomia escolar definido.
100% das escolas estaduais com planejamento alinhado ao do órgão central.

Como visto ao longo dessas seis subseções, o planejamento é o eixo que garante que as prioridades definidas sejam defendidas e buscadas por todas as instâncias. É também o eixo que procura assegurar recursos para que, ao longo de cada gestão, essas prioridades sejam respeitadas no sentido de se atingir os objetivos traçados. Entretanto, a rede estadual de educação não está isolada. O alinhamento de suas políticas com a das demais redes e a parceria com a sociedade favorece a execução do que foi planejado. A articulação faz parte do planejamento. Nesse estudo, a articulação assume um papel tão importante que está sendo proposta como o segundo eixo norteador, como se verá a seguir.

7.2 Articulação

Para entender por que articulação é a palavra-chave para uma escola pública de qualidade, é interessante uma consulta à Constituição Federal de 1988, à Emenda Constitucional nº 14/96, às Leis nº 9.424/96 e nº 9.394/96, ao Plano Nacional de Educação, de 1997, e à recente proposta do FUNDEB, ainda não votada em Lei.

Em 1996, o Governo Brasileiro promulgou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, com o objetivo de promover a reforma do panorama educacional do país. A LDB/96 redefiniu os papéis e responsabilidades de cada sistema de ensino, nos níveis federal, estadual e municipal, garantindo maior autonomia à escola, permitindo a flexibilização dos conteúdos curriculares, estimulando a qualificação do magistério e disciplinando a educação escolar, que deve ser desenvolvida com vínculo ao mundo do trabalho e à prática social.

Aprovado em 1997, o Plano Nacional de Educação definiu as diretrizes e metas para o período 1997/2007. Desde então, cada sistema – nas esferas federal, estadual ou municipal – deve implementar políticas educacionais em conformidade com o Plano, para que, até o final de 2007, seus serviços em educação estejam sendo oferecidos de modo a promover a reforma educacional determinada pela LDB/96.

Vale lembrar que a Constituição de 1988 deliberou sobre a obrigatoriedade do ensino fundamental e o dever do Estado de garanti-lo. De natureza descentralizadora, reconheceu a autonomia do sistema municipal de ensino, mas não garantiu meios para que ela se concretizasse. Por isso, ainda em 1996, a Emenda Constitucional nº 14/96 definiu as responsabilidades educacionais das unidades federadas e confirmou a prioridade para o ensino fundamental. Também instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)²⁷, estabelecendo a equidade na distribuição dos recursos da educação, ponto essencial para as políticas de descentralização, com garantia de valor mínimo de recursos por aluno, regulamentado pela Lei Federal nº 9.424/96. Em sintonia com a LDB/96, essa legislação exigiu que o governo federal fornecesse verbas suplementares para a educação fundamental em estados que se encontrassem abaixo de um patamar mínimo de gastos por estudante, como a Bahia. A vigência dessa Lei acaba em 2006.

As verbas do FUNDEF têm sido redistribuídas dentro do Estado de tal forma que, efetivamente, a Bahia teve que gastar uma porção de suas receitas fiscais em escolas municipais. Recentemente, a discussão sobre o FUNDEF deu lugar às disputas pelo FUNDEB, expandindo o fundo para a educação infantil e ensino médio. Com essa mudança, poderá haver um favorecimento do ensino médio e, talvez, ocorra uma inversão da tendência atual do Estado repassar recursos para os municípios. No momento da elaboração desse documento, a Lei do FUNDEB ainda não havia sido aprovada. Ser aprovada, contudo, não significa que seja rapidamente implementada. As discussões sobre custo-aluno por nível de ensino – que resultarão na definição de quem ficará com os recursos – poderão implicar um impasse político no momento da aprovação de uma segunda lei que regulamente o novo Fundo. Além disso, os problemas hoje vistos com o acompanhamento e controle do FUNDEF serão herdados pelo FUNDEB, já que a nova proposta não trata do tema²⁸.

Nesse panorama de descentralização e de partilha das responsabilidades dos poderes públicos em relação aos diversos segmentos de ensino, bem como dos recursos para a Educação Básica, é sumamente importante que o governo estadual esteja articulado com os demais, bem como com os agentes implementadores das políticas – as escolas – e com a sociedade em geral. Essa articulação deve resultar na otimização do uso de recursos, no sentido de garantir uma escola pública de qualidade.

4.2.1 Níveis de Articulação: horizontal e vertical

A otimização dos recursos e o foco na qualidade da escola pública são o fio condutor da sintonia que precisa ocorrer em duas linhas: horizontalmente, **é fundamental que todas as políticas educacionais da Secretaria da Educação estejam articuladas e voltadas para o foco prioritário; verticalmente, essas políticas precisam estar sintonizadas com a esfera federal e a municipal.**

Em relação à articulação horizontal, o que se percebe frequentemente é que, dado o tamanho da SEC e a complexidade de sua atuação, não é incomum: 1) que dirigentes dos

²⁷ Para uma análise completa das reformas da educação decretadas entre 1995 e 2000, ver o último capítulo de Plank (2001).

²⁸ Para maiores esclarecimentos sobre a transição FUNDEF-FUNDEB, ver MOLEVADE, João Antonio. **Algumas reflexões sobre a transição FUNDEF-FUNDEB**. Disponível em: www.cnte.org.br/FUNDEB/ Acesso em: 06 nov. 2006.

setores e programas desconheçam as ações dos outros; 2) que haja duplicidade de objetos nos diversos projetos ou 3) que alguns projetos sequer estejam alinhados aos objetivos prioritários. Essa situação leva, frequentemente, ao insucesso e ao desperdício. Se articuladas, as propostas dos diversos departamentos e setores do órgão central podem ser melhor implementadas.

Essa articulação não é, em absoluto, um processo fácil. Entretanto, acredita-se que, ao menos quanto aos objetivos, isso seja possível. Seu resultado, horizontal e vertical, pressupõe que:

- 1) redundâncias sejam impedidas. Um exemplo: se há um projeto do Governo Federal que dá suporte à composição e manutenção de bibliotecas nas escolas, não há necessidade de um novo projeto, na esfera estadual, com o mesmo objetivo. Entretanto, o Governo Estadual pode lançar um projeto que tenha como objetivo a utilização dessas bibliotecas a partir do proposto nos projetos políticos pedagógicos das escolas. Os exemplos apresentados na subseção que discute os projetos do FUNDESCOLA ilustram esse argumento.
- 2) conflitos sejam evitados. Por exemplo, se o Governo Estadual, em parceria com alguns governos municipais, estabelece um processo de avaliação externa, mas esses mesmos governos municipais implementam um projeto de formação de professores que traz em seu bojo uma clara resistência aos processos de avaliação externa, forma-se um claro problema. Esse conflito pode ser evitado se as políticas forem alinhadas antes de sua implementação.
- 3) recursos sejam captados e tecnologia seja transferida, dessa maneira beneficiando diversas esferas.
- 4) sinergia para o cumprimento do foco prioritário seja obtida.

O alinhamento vertical das políticas pressupõe um refinamento muito grande em relação, especialmente, a duas áreas: Educação Infantil e Educação Superior. A Educação Infantil está na esfera da competência municipal e ainda não atingiu um patamar de acesso que garanta a preparação da maior parte dos alunos para o ensino fundamental, o que se configura um problema. Dados do SAEB 2003, por exemplo, mostram a influência positiva desse segmento de ensino na progressão das crianças na Educação Básica (PACHECO; ARAÚJO, 2004). Espera-se que, com a aprovação do FUNDEB, a Educação Infantil receba uma maior atenção por parte dos governos municipais. Cabe ao Governo Estadual: 1) apoiar os governos municipais nos seus investimentos para garantir o acesso à Educação Infantil e a busca da sintonia entre as estratégias municipais e aquelas adotadas para o ensino fundamental, também da competência da esfera municipal, e 2) intervir em casos de impossibilidade de prestação dos serviços.

No caso da Educação Superior, a responsabilidade pela sua oferta é da esfera federal. Todavia, governos estaduais tiveram que expandir sua rede principalmente para dar conta

da necessidade de interiorização. Recentemente o Governo Federal assumiu a expansão da rede pública de Educação Superior na Bahia, com o lançamento de novas universidades, ao tempo em que adotou estratégias para apoiar o aluno carente em instituições privadas, facilitando seu acesso a esse nível de ensino. Segundo a Sinopse do Ensino Superior (INEP, 2003), a Educação Superior na Bahia ofereceu 80.619 vagas de graduação (21,14% na rede pública e 78,86% na rede particular) a 290.150 interessados inscritos em processos seletivos. Apenas 19,62% desses candidatos conseguiram ingresso, 29,62% deles na rede pública e 70,38% na rede particular. Mesmo tendo expandido, as universidades estaduais ofereceram 5% das vagas e absorveram 7% dos alunos de graduação em 2003.

Tabela 5: Ensino Superior na Bahia

Unidade da Federação / Categoria Administrativa		Vestibular e Outros Processos Seletivos			
		Total Geral			
		Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos	
Bahia		80.619	290.150	56.941	
	Pública		17.044	179.944	16.865
		Federal	4.021	40.858	4.023
		Estadual	13.023	139.086	12.842
		Municipal	–	–	–
	Privada		63.575	110.206	40.076
		Particular	55.010	85.374	33.406
		Comun/Confes/Filant	8.565	24.832	6.670

Fonte: INEP/MEC 2003

Apesar do baixo percentual de ingresso, comparando-se as colunas vagas oferecidas *versus* ingressos, da Tabela 4, o que se pode observar é uma sobra de vagas no ensino superior, mesmo da rede pública. A demanda por Educação Superior está reprimida no ensino médio, em número de concluintes e na falta de desenvolvimento de competências que permitam ao aluno ultrapassar as barreiras dos processos seletivos para as faculdades.

Em lugar de pensar em expandir a oferta para a Educação Superior e uma vez que o Governo Federal tem se dedicado a criar novas unidades, cabe ao Governo Estadual manter a estrutura existente de suas unidades, evitando sucateamento, e estudar o perfil de demanda, adequando sua oferta de cursos. Em especial, é preciso considerar a continuidade das ações de formação de profissionais para a sala de aula. A partir de 2007, todos os professores necessitarão o diploma de ensino superior, decorrente de uma das mudanças propostas na LDB/96, Art. 62, se quiserem fazer concurso para o Estado. O Art. 87, por sua vez, estabelece que “até o fim da Década da Educação (1997/2007) somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”.

Nessa proposição, as ações voltadas à expansão física para atendimento da Educação Infantil e Superior devem ser deixadas sob a responsabilidade da esfera administrativa identificada por Lei (respectivamente esfera municipal e federal), para que a esfera estadual

possa se concentrar na escola regular do ensino fundamental (especialmente 5^a a 8^a, ainda não municipalizada) e do ensino médio.

O ensino médio merece uma atenção especial do gestor da rede estadual. A literatura educacional recente traz os números de expansão desse nível de ensino que, embora grandes, ainda são insuficientes (RODRIGUEZ; HERRAN, 2005). Isso vale tanto para o Brasil, quanto para a Bahia. Entretanto, a demanda pelo ensino médio na Bahia é inferior àquela imaginada. Basta olhar o número de alunos concluintes do ensino fundamental e do médio para perceber que a diferença entre as duas é pequena. Um dos grandes problemas do médio é decorrente do fluxo lento e do número relativamente pequeno de alunos concluintes do ensino fundamental. Além disso, o aluno nem sempre está preparado para essa nova etapa. Há duas frentes de ação para o ensino médio: assegurar condições básicas para a oferta²⁹ e garantir a aprendizagem. Até que o ensino fundamental tenha atingido um patamar de qualidade, **o ensino médio precisa desenvolver estratégias para o atendimento a um aluno nem sempre preparado para cursá-lo**, como pode ser visto no depoimento a seguir.

Novamente, a mudança do FUNDEF para o FUNDEB deverá ter um impacto positivo quanto ao ensino médio, vez que esse nível virá a participar da partilha dos recursos.

Observadas as ações para o afinamento entre as esferas governamentais e entre os diversos elementos que compõem o sistema educacional (em especial, o órgão central, suas representações e as escolas), é importante que uma segunda linha de articulação seja perseguida: aquela entre a escola e a comunidade.

4.2.2 Articulação escola e comunidade

Políticas educacionais recentes pressupõem que os pais de alunos, em especial, e a comunidade em geral sejam capazes de exercer pressão sobre a escola na busca de melhoria do ensino, em uma tentativa de responsabilização *low stakes* (BROOKE, 2006). Estudos mostram que o envolvimento dos pais e comunidade não tem acontecido de maneira esperada pelos formuladores de políticas públicas (DANTAS, 2005; GOVE, 2004). Por um lado, os pais não se sentem no “direito” de exigir da escola mais do que ela está dando (em muitos casos, entendido como “filho fora das ruas”) e não têm competência para discutir tecnicamente os caminhos da escola; por outro lado, não têm opção de escola, sentindo-se obrigados a permanecer em uma determinada unidade. A classe média, que poderia exercer essa pressão (inclusive no controle do gasto público), optou há muito pela escola particular (BROOKE, 2006:384; IOSCHPE, 2004:109).

²⁹ Como foi observado anteriormente, a capacidade física para esse atendimento está assegurada e um grande esforço tem sido voltado para o reordenamento da rede, a partir da municipalização do ensino fundamental. O Estado tem estabelecido, inclusive, parcerias com redes municipais, com o objetivo de assegurar acesso ao ensino médio. (BAHIA, 2006; BAHIA 2006a). A discussão volta-se então para as condições básicas dessa oferta.

Ainda que os formuladores de políticas esperem que os pais exerçam pressão sobre as escolas, estas têm outra expectativa. De forma positiva, as escolas entendem os pais não como fonte de pressão, mas como fonte de ajuda (DANTAS, 2005). Para as escolas, os pais poderiam dar apoio às atividades extra-escolares e ao acompanhamento das tarefas para casa, por exemplo, ou ser úteis trabalhando como voluntários em projetos de reforço escolar, leitura, etc. Também essa ajuda não acontece como esperado. Assim, independente do que a escola ou as políticas esperam dos pais e da comunidade, esse retorno tem sido aquém dessas expectativas.

Uma terceira tendência espera dos pais uma participação estratégica, garantida através dos colegiados e conselhos escolares ou mesmo de associações de pais ou de bairros. Essa corrente pressupõe o pai como elemento-chave no planejamento escolar. Mais uma vez, a expectativa dificilmente se cumpre.

Apesar dessa pouca participação atual, a articulação entre escola e comunidade é importante. Castro (2006a:11) aponta, em seus estudos sobre os determinantes do desempenho escolar em escolas públicas da Bahia, que a participação de pais em reuniões de escola, por exemplo, influencia positivamente o desempenho dos alunos. Não sendo espontânea em grande parte dos casos, **recomenda-se que o Estado defina estratégias de mobilização da população**. Um exemplo de envolvimento dos pais pode ser observado na coleta de dados para o Boletim da Escola, no Paraná. Junto aos dados de desempenho e eficiência, o Boletim traz a opinião dos pais sobre vários aspectos da escola de seus filhos. Lentamente, essa população começa a entender que a escola é pública e que é seu direito que ela seja de qualidade. Uma outra forma de envolvimento é sensibilizar a população para essa participação através de um trabalho sólido da mídia. Entende-se que, sem esse esforço, a articulação escola e comunidade se dará de maneira extremamente lenta, sem impacto para a aprendizagem dos alunos.

Como foi dito, a articulação é um pressuposto para formulações e implementações otimizadas, voltadas para a melhoria da qualidade da escola pública. Além daquela entre as esferas, que é mais óbvia ao leitor – e que é prevista por lei –, há que se pensar especialmente na articulação intra-secretaria e entre escola e comunidade. Entretanto, essas estratégias estarão fadadas ao insucesso caso os profissionais da educação não estejam capacitados e comprometidos para e com elas. O terceiro eixo norteador considera o fortalecimento desses profissionais. É sobre isso que trata a última subseção desse documento propositivo.

7.3 Fortalecimento dos implementadores das políticas públicas educacionais

O terceiro eixo norteador para o sistema de ensino na busca pela qualidade da escola pública trata mais da implementação que da formulação de políticas. Dentre os três, esse eixo talvez seja o mais difícil de ser concretizado por que diz respeito à separação entre as questões político-partidárias e as questões técnicas. Ele parte do pressuposto de que os

implementadores das políticas – os técnicos das secretarias, os professores, os dirigentes escolares, as chefias e as coordenações – são os grandes responsáveis pela condução e implementação das políticas educacionais, servindo de elo entre os formuladores dessas políticas e a comunidade.

Os mesmos mecanismos que afetam o perfil do trabalhador (ver APÊNDICE A) de modo geral, influenciam o trabalhador da Educação. Para enfrentar: 1) a sofisticação crescente dos procedimentos e técnicas (como, por exemplo, foi discutido por Moura Castro (CASTRO, 2005) em relação à avaliação); 2) a demanda por soluções complexas e de grande abrangência (como para as questões da repetência *versus* aprovação graciosa e da alfabetização do aluno escolarizado); e 3) as dificuldades oriundas da expansão da oferta (trazendo para a escola pública uma população muito carente), o profissional da Educação precisa estar preparado e capacitado.

Espera-se, em um primeiro momento, que esse preparo seja adquirido na Universidade, donde a exigência de titulação. Dados mostram que o professor está, em muitos casos, despreparado (OLIVEIRA; SCHWARTZMAN, 2002). As escolas que participaram dos grupos focais confirmaram esse despreparo. Seria interessante que as agências formadoras dos profissionais da educação buscassem um currículo mais voltado para a realidade da escola pública, o que não tem acontecido com frequência.

Diante do despreparo do profissional da educação, o Estado vem há muito investindo significativamente em ações de capacitação. Um estudo realizado para o Instituto Anísio Teixeira, em 1998, mostra a baixa efetividade dessa estratégia, ainda que essa demanda tenha sido posta pelos dirigentes em suas discussões nos grupos focais.

Uma terceira forma de preparo do profissional – reconhecida nos estudos sobre fatores determinantes de desempenho dos alunos em relação ao professor – é a experiência em serviço. Essa experiência, contudo, nem sempre pode ser focalizada em uma determinada competência do serviço público, dadas as mudanças a cada troca de governo. O que se percebe, hoje, como um dos obstáculos é a falta de especialização de implementadores das políticas no desenvolvimento de determinadas atividades-chave. Uma das causas para que isso ocorra é a escolha dos profissionais para essas atividades a partir de critérios meramente político-partidários. Esse fenômeno tem duas conseqüências graves: a primeira é a mudança de profissionais a cada quatro anos, o que faz com que a aprendizagem e a experiência adquiridas ao longo do período anterior sejam descartadas (em um contexto onde a educação formal não assegura preparo para a atividade). Todos os recursos gastos para que uma determinada equipe se fortaleça são, portanto, desperdiçados quando da mudança de governo. O ciclo de aprendizagem, em lugar de ser expandido, começa novamente do zero. Essa quebra já havia sido discutida em seção anterior, quando os dirigentes criticaram a descontinuidade de projetos e ações, mesmos aqueles que tiveram impacto.

O segundo problema, igualmente grave, é colocado por Oliveira e Schwartzman (2002). Para o profissional nomeado por critérios políticos, sem uma “aferição de suas

competências”, o desempenho na função é secundário. No caso do dirigente escolar, por exemplo, não valerá a pena um enfrentamento com os professores, se necessário. O compromisso com a aprendizagem deixa de ser, em parte dos casos, prioritário. Uma outra consequência desse problema é que os limites das interferências políticas na unidade escolar não são estabelecidos. Em várias ocasiões, é possível suspender as aulas para eventos da comunidade, sem que haja qualquer relação entre eles e o projeto político pedagógico da escola. Novamente, o reconhecimento da necessidade de uma nomeação a partir de um critério de mérito foi trazido durante as discussões dos grupos focais.

Recomenda-se, portanto, que o Governo do Estado **mantenha a certificação profissional e que observe o caráter meritório das indicações aos cargos e funções**³⁰, com o objetivo de assegurar que cada profissional atuante na rede tenha as competências mínimas para o desenvolvimento de seu cargo ou função. É importante ressaltar que a certificação só se constituirá em uma política meritocrática quando as nomeações deixarem de ser feitas com base exclusivamente político-partidária.

A área de Educação é política em essência. Formar pessoas abrange escolher os conteúdos, as habilidades e as competências que elas deterão; envolve manter o *status quo* ou transformá-lo; excluir ou incluir. Os implementadores das políticas precisam estar formados e capacitados para exercer suas funções, sem, contudo, estar submetidos aos caprichos partidários. Se, a cada governo, a equipe técnica tiver que ser trocada, é essencial que se perceba que os custos envolvidos na troca implicam investimentos sacrificados em *loci* mais importantes, voltados para a aprendizagem do aluno. A persistir essa estratégia de mudança sem critérios de competência, a mudança no perfil da educação na Bahia dificilmente se dará.

Os Quadros 2 e 3, nas próximas páginas, sintetizam este conteúdo.

³⁰ Muito interessante nos depoimentos dos dirigentes nos grupos focais é a demanda por uma política de carreira para o dirigente escolar. Eles contrastam os benefícios de carreira que esperam os professores certificados com aqueles propostos para os gestores e consideram que há uma enorme perda caso o gestor deixe o cargo.

Quadro 2: Síntese dos eixos norteadores na busca por uma escola pública de qualidade

Planejamento	<p>Foco na escola regular.</p> <p>Priorização de políticas para garantir acesso em situação de condições básicas, assegurando permanência e aprendizagem.</p> <p>Consolidação de um sistema de avaliação que informe a gestão.</p> <p>Consolidação de um sistema único de informações educacionais.</p> <p>Planejamento na escola em sintonia com o planejamento do sistema educacional.</p> <p>Definição e implementação de política de concessão de autonomia escolar.</p>
Articulação	<p>Como resposta à necessidade de otimização dos recursos e de transparência das ações.</p> <p>Entre esferas governamentais, de modo a que o Estado possa se concentrar na oferta de ensino fundamental de 5ª a 8ª e ensino médio.</p> <p>Entre os diversos órgãos, setores e representações do sistema estadual de educação.</p> <p>Entre escola e comunidade, com o estabelecimento de estratégias de mobilização dessa última.</p>
Fortalecimento dos implementadores	<p>Critérios de escolha baseados no mérito.</p> <p>Certificação dos profissionais da Educação.</p>

Quadro 3: Síntese das metas propostas no eixo Planejamento

Acesso	<p>100 % de taxa de atendimento de 07 a 14 anos.</p> <p>100% de taxa de atendimento para 15 a 17 anos.</p> <p>100% das salas de aula com professores certificados para todas as disciplinas.</p> <p>100% dos professores com titulação mínima.</p> <p>100% das escolas com padrões mínimos assegurados.</p>
Permanência	<p>2% de redução anual na taxa de abandono até que ela deixe de ser significativa.</p> <p>100% dos alunos repetentes com tratamento diferenciado.</p> <p>100% de aproveitamento do tempo escolar.</p> <p>Tempo médio de conclusão para o ensino fundamental correspondente ao número de séries.</p> <p>Tempo médio de conclusão para o ensino médio correspondente ao número de séries.</p> <p>Equivalência entre os percentuais de ingresso e conclusão de alunos, segundo o gênero.</p>
Aprendizagem	<p>100% dos alunos de 1ª série do ensino fundamental alfabetizados até essa série.</p> <p>100% dos alunos analfabetos, identificados em outras séries do Fundamental e Médio, alfabetizados através de abordagem especial.</p> <p>100% de alunos com baixo desempenho apoiados com estratégias de reforço escolar durante o ano letivo, para evitar que fracassem.</p> <p>5 pontos percentuais a menos de alunos das séries concluintes na faixa Insuficiente para Língua Portuguesa e Matemática a cada avaliação até que o percentual do alunado nessa faixa seja insignificante.</p> <p>5 pontos percentuais a menos de alunos das séries concluintes na faixa Baixo para Língua Portuguesa e Matemática a cada avaliação até que o percentual do alunado nessa faixa seja insignificante</p>

8. Considerações finais

Este Relatório apresentou um estudo sobre a educação pública do Estado da Bahia, representada pela busca por uma escola pública de qualidade, a partir da análise dos seus dados – disponibilizados em *site* oficial e documentos –, da literatura existente sobre o tema e de depoimentos de dirigentes escolares de escolas públicas estaduais em Salvador. Para tanto, reconheceu a centralidade da educação para o desenvolvimento socioeconômico do Estado e para a melhoria da qualidade de vida do indivíduo.

Inicialmente, optou por apresentar, de maneira detalhada, a metodologia empregada pelo grupo de pesquisadores. Em seguida, discutiu o conceito de qualidade da educação, escolhendo usar a expressão *qualidade da escola pública* em seu lugar, e caracterizou-a a partir de três dimensões: acesso, permanência e aprendizagem. Partiu do panorama recente da educação na Bahia, apresentado através de informações estatísticas, para demonstrar a distância da escola pública do patamar desejado de qualidade, bem como os esforços que têm sido empreendidos para encurtar essa distância. Os depoimentos dos dirigentes escolares ilustram o diagnóstico, trazendo os números da educação para o plano do cotidiano escolar.

Durante toda a argumentação, partiu-se do pressuposto que cabe ao Estado a formulação e o acompanhamento das políticas, mas que sua implementação fica sob a responsabilidade da escola, apoiada pelo órgão central e suas representações regionais para prestar o melhor serviço educacional possível. Esse apoio nem sempre tem se dado de maneira que favoreça o trabalho das unidades escolares.

Em seguida, o Relatório trouxe uma descrição dos projetos e ações recentes da SEC, implementados na busca pela reversão do quadro diagnóstico apresentado anteriormente. Novamente, os depoimentos dos dirigentes foram trazidos para enriquecer a descrição. Como esses depoimentos foram obtidos a partir da resposta à pergunta “que projetos e ações recentes do governo você considera exitosos na área da Educação?”, sem que nomes fossem sugeridos, alguns projetos sequer foram mencionados, enquanto outros, como o PDE, o GESTAR, o Tecendo Leituras, a Escola que Faz e a Certificação, foram comentados. Chamou a atenção dos moderadores dos grupos focais o fato que alguns dirigentes optaram por discutir projetos que deveriam ter dado certo, mas que, na opinião deles, tiveram problemas de implementação, como o PEI e o Escola Aberta.

Por fim, o Relatório propôs três eixos norteadores para o sistema de ensino, na expectativa de contribuir para a discussão das estratégias que levem qualidade à educação e, como consequência, desenvolvimento para o Estado. Essa seção contou com um número menor de participações dos dirigentes visto que, por se aterem a questões diárias e aos

problemas oriundos do funcionalismo público, contribuíram menos com os aspectos estratégicos da Educação.

O primeiro dos eixos propostos foi o planejamento. Através dele, é possível ao Estado: (1) estabelecer suas prioridades, (2) garantir recursos para concretizar as estratégias voltadas para essas prioridades e (3) fazer com que formuladores e implementadores, ao conhecer tais prioridades, as assumam para si. A autonomia de unidades escolares e representações regionais é, então, relativizada a partir da necessidade – comum a todos – de observar as prioridades da educação da Bahia. Essas prioridades devem ser definidas em termos de acesso a uma escola de qualidade, de garantia das condições para que os estudantes permaneçam nas escolas e que, como consequência dessa experiência, da aprendizagem. Uma especial atenção precisa ser dada à alfabetização até a 1ª série do ensino fundamental e a estratégias de abordagem ao aluno repetente, especialmente aquele que foi reprovado pela primeira vez.

Para acompanhar a execução do planejamento, recomenda-se o delineamento de sistema de avaliação e a consolidação de um sistema único de informações educacionais para a educação. No entendimento de que não há uma receita única de escola de qualidade, confirmado durante as discussões nos grupos focais, à escola é incentivado que também elabore seu planejamento para atender, a um custo possível, sua comunidade.

A articulação – parte do planejamento – ganhou *status* de eixo norteador por sua importância para a otimização dos recursos e transparência das ações. Foram discutidas articulações intra-SEC, chamadas horizontais, e entre os entes da Federação, denominadas articulações verticais. Essa articulação é especialmente importante em relação ao reordenamento da rede estadual, a partir das questões advindas da municipalização. A partir do refinamento das ações de cada um desses entes, é possível ao Estado concentrar-se na escola regular do ensino fundamental (5ª a 8ª) e ensino médio, enquanto a expansão da Educação Superior fica sob responsabilidade do Governo Federal e os governos municipais assumem a expansão da Educação Infantil, especialmente incentivados pela mudança do FUNDEF para o FUNDEB.

Devido ao impacto na aprendizagem, considera-se, ainda, um segundo bloco de articulação: aquele que se estabelece entre escola e comunidade. Argumenta-se que essa articulação, esperada tanto pelos formuladores das políticas públicas quanto por seus implementadores, precisa ser incentivada através de uma sensibilização concreta da comunidade para a escola pública que a serve.

O terceiro eixo norteador proposto se refere ao fortalecimento do implementador da política pública. Esse fortalecimento implica a consolidação de uma política de nomeação por mérito e, nesse contexto, o texto traz a proposta da expansão da certificação profissional na Bahia. Essa política de nomeação por mérito foi, junto com as políticas de provimento de pessoal para as escolas públicas, o centro de várias das discussões entre dirigentes ocorridas nos grupos focais e merecem uma atenção especial.

Os eixos propostos não são inéditos. Vários governos os têm utilizado como base de seus programas e discursos oficiais, mas sem uma implicação desejada na aprendizagem do aluno. Em particular, o que se tem visto nos discursos, pouco freqüentemente é observado na prática, em parte pela herança cultural da burocracia educacional, em parte pela complexidade da tarefa. Essa é, portanto, a razão da apresentação dos três eixos: reforçar sua importância para que, mesmo que vagarosamente, possam estar norteando as políticas no sentido de assegurar uma escola pública de qualidade.

9. Referências

- ABRAMOWICZ, Mere. Avaliação, tomada de decisões e políticas: subsídios para um repensar. In: **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas. N. 10. jul./dez. 1994. p. 81-102.
- AVENA, C.P. Os retornos do capital humano na Região Metropolitana de Salvador. In: **Estudos Acadêmicos**, 3 (2), 2001. p. 53-66.
- AZEVEDO, José Sergio Gabrielli; GHIRARDI, André; SANTOS, Luciano; PAIVA JUNIOR, Gileno. **Análise Multivariada de Indicadores de Desempenho Escolar: Impactos de variáveis sócio-econômicas**. Salvador: Universidade Federal da Bahia: Faculdade de Economia, 2001. Disponível no *site* www.aval.ufba.br
- BAHIA. **Educar para Vencer**. O ensino Público do Novo Século. Folder promocional do programa. Salvador: Governo da Bahia. Secretaria da Educação, 1999.
- _____. (a) Governador, 2003 (Paulo Souto). **O futuro a gente faz**: plano estratégico da Bahia. Salvador: Secretaria do Planejamento, 2003.
- _____. (b) **Educação em Números 2003**. Salvador. Secretaria da Educação, 2003.
- _____. **Anuário Estatístico 2004**. Salvador, Secretaria da Educação, 2004. Disponível em www.sec.ba.gov.br/estatistica/anuario.htm . Acesso em 20.10.06
- _____. (a) **Manual de gestão municipal da educação**. 2a Edição. Salvador: Secretaria da Educação: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2004
- _____. **Avaliação de Desempenho 2004**. Resultados Gerais e Análises Psicológicas. Salvador: Projeto de Avaliação. Programa Educar para Vencer. 2005.
- _____. **Estatísticas da SEC**. Salvador, Secretaria da Educação, 2006. Disponível em www.sec.ba.gov.br. Acesso em 20.10.06.
- _____. **Perfil da Educação na Bahia 2005**. Salvador. Secretaria da Educação, 2006.
- _____. (a) Governador, 2003 (Paulo Souto). **Relatório de Atividades 2006**. Salvador, Secretaria do Planejamento, 2006, (no prelo).
- BANCO MUNDIAL. (a) **Comunicado de Imprensa N0 2007/56/DEC**. Disponível em: http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_folder/2877.html Site acessado em 14 de outubro de 2006.
- _____. (b) **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2007**. Disponível em: http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_folder/2877.html Site acessado em 14 de outubro de 2006.
- BARROS, Ricardo Paes de. **Uma análise dos determinantes do desempenho educacional no Brasil**. Brasília: Projeto Nordeste, 2000.
- BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Dispõe sobre a reforma do sistema educacional brasileiro. Brasília: Diário Oficial da União, Brasília, DF.
- BRASIL. **PNE**. Lei nº 10.172/01, que aprova o Plano Nacional de Educação.
- BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. In: **Cadernos de Pesquisa**, v.36, n. 128, p. 377-401. São Paulo: FCC, maio/ago. 2006.
- CARNOY, Martin; GOVE, Amber K.; MARSHALL, Jeffery H. As razões das diferenças de desempenho acadêmico na América Latina: dados qualitativos do Brasil, Chile e Cuba. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 84, n. 206/207/208, jan./dez. 2003. p. 7-33.
- CARVALHO, I.M; VERHINE, R.E. A Descentralização da Educação. **Revista Sociedade e Estado**, 16(2), 1999: 299-321.
- CASTRO, Jorge Abrahão de; MENEZES, Raul Miranda. **Avanços e limites na gestão da política federal de ensino fundamental nos anos 1990**. Brasília: IPEA, 2003.
- CASTRO, J.A. Financiamento da Educação no Brasil. In: **Em Aberto**, 18 (74), 2001, p. 11-32.

- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. A educação para o século XXI: o desafio da qualidade e da equidade. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1999.
- CASTRO, Cláudio de Moura. Avaliar não é para amadores. In: SOUZA, Alberto de Mello e (Org). **Dimensões da Avaliação Educacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 246-251.
- CASTRO, R. F.; VERGASTA, E. S., *et al.* Determinantes do Desempenho Escolar. In: _____. **Avaliação de Desempenho do ensino fundamental do Estado da Bahia-2001**. Salvador: Governo do Estado da Bahia. Secretaria de Educação. 2003. Parte III, p. 76-118.
- CASTRO, Rosana. **Determinantes do desempenho escolar em escolas públicas da Bahia**: uma modelagem dos dados da 4ª série do ensino fundamental. Artigo encaminhado para publicação na Revista Educação em Debate, 2006 a. (mimeo).
- _____. **Eficiência e Equidade em Escolas Públicas da Bahia**. Projeto de Pesquisa. Salvador, Universidade Federal da Bahia. Programa de Pesquisa e Pós-graduação da Faculdade de Educação. 2006 (mimeo).
- COEP. **Relatório de Atividades do Fundescola na Bahia 2003 a 2006**. Coordenação Executiva Estadual do Programa Fundescola – COEP. Salvador, dezembro de 2006
- COLLEMAN, J.S. **Report on equality of education opportunity**. US Government Printing Office for Department of Health, Education and Welfare. 1966.
- CONSÓRCIO BAHIA MAIOR. **Pesquisa de avaliação de impacto do Projeto de Educação da Bahia** – Relatório complementar de avaliação intermediária. São Paulo: s.n., 2004.
- D'ALMEIDA, Milena Costa. **Certificação Ocupacional de Profissionais da Educação na Bahia**: análise do alinhamento entre os resultados do Teste de Conhecimentos Específicos e da auto-avaliação. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2003.
- DANTAS, Lys Maria Vinhaes. **Análise da implementação de uma política educacional pioneira na área de avaliação em larga escala na Bahia**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2005.
- DEMO, Pedro. **Educação e qualidade**. Campinas / São Paulo: Papyrus, 1994.
- FERRÃO, M.E.; BELTRÃO, K., *et al.* Políticas de não repetência e a qualidade da educação: evidências a partir da modelagem dos dados da 4ª série do SAEB-99. In: **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 26, 2002.
- FRANCO, C.; FERNANDES, C.; SOARES, J.F.; BELTRÃO, K.; BARBOSA, M.E.; ALVES, M.T.G. O referencial teórico na construção dos questionários do SAEB 2001. In: **Revista Estudos em Avaliação Educacional**, S.Paulo: FCC, n. 28, jul-dez 2003. pp. 39-74.
- FRANCO, Creso. Quais as contribuições da avaliação para as políticas educacionais? In: BONAMINO, Alicia; FRANCO, Creso; BESSA, Nícia (Org.). **Avaliação da Educação Básica**. Pesquisa e Gestão. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.
- FREITAS, Luiz Carlos de. Ciclos, **seriação e avaliação**. Confronto de lógicas. São Paulo: Ed. Moderna, 2003.
- FULLER, B.; CLARKE, P. Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules, and Pedagogy. **Review of Educational Research**, v. 64, n. 1, p. 119-157, 1994.
- FULLER, Bruce *et al.* How to Raise Children's Early Literacy? The Influence of Family, Teacher and Classroom in Northeast Brazil. In: **Comparative Education Review**, vol. 43, n. 1, February 1999.
- GALLART, Maria Antonia. A formação para o trabalho na América Latina: passado, presente e futuro. In: **Educação na América Latina**. Brasília: UNESCO, OREALC, 2002.
- GOMES, Candido; MOTTER, Paulino. Posfácio..In: PLANK, David N. **Política educacional no Brasil**: caminhos para a salvação pública/ Porto Alegre: Artmed Editora, 2001. p. 207.
- GOMES, Candido Alberto. A escola de qualidade para todos: abrindo as camadas da cebola. In: **Revista Ensaio: pol.pub.Educ**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 48, jul./set. 2005. p. 281-306.
- GOVE, Amber K. **Estudo de Demanda Educacional**: a escola sob o olhar de pais e alunos. Relatório Final para a Secretaria da Educação do Estado da Bahia. Salvador: mimeo, 2004.
- HANUSHEK, E. The economics of schooling: Production and efficiency in public schools. **Journal of Economic Literature**, v. 24, n. 3, p. 1141-1177, 1986.
- HEYNEMAN, S. P.; LOXLEY, W. A. The Effect of Primary-School Quality on Academic Achievement Across Twenty-nine High- and Low-Income Countries. **American Journal of Sociology**, n. 6, p. 1162-1194, 1983b.
- INEP. **A educação no Brasil na década de 90: 1991 – 2000**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília: INEP/MEC, 2003.

- _____. **Sinopse do ensino Superior.** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília: INEP/MEC, 2003.
- _____. **Resultados do SAEB 2003 – Bahia.** Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004. Disponível em <http://www.inep.gov.br/download/saeb/2004/resultados/BAHIA.pdf>. Acesso em 20.10.06.
- _____. **Estudo analítico-descritivo comparativo do setor educacional do Mercosul: (1996-2000).** Setor Educativo do Mercosul. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.
- _____. **Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade – 2ª Etapa.** Salvador: Universidade Federal da Bahia. Pesquisa conduzida por Prof. Dr. Robert E. Verhine. 2005.
- _____. **Censo Escolar 2005.** Disponível em www.inep.gov.br/estatisticas. Acesso em 20.10.06.
- _____. **EDUDATABRASIL – Sistema de Estatísticas Educacionais.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2006. Disponível em www.edudatabrasil.inep.gov.br/. Acesso em 20.10.06.
- INSTITUTO ANÍSIO TEIXEIRA. **Curso de Aperfeiçoamento para Professores de 1a a 4a Série do ensino fundamental:** uma avaliação. Salvador: IAT/SEC, 1998.
- IOSCHPE, Gustavo. **A ignorância custa um mundo.** O valor da educação no desenvolvimento do Brasil. São Paulo: Francis, 2004.
- KELLAGHAN, T. O Uso da Avaliação na Reforma Educacional. In: **Ensaio:** Aval. Pol. Públ. Educ., v. 9, n. 32, p. 259-277, jul./set.2001 2001.
- LIPSKY, Michael. **Street –level bureaucracy:** dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- LUCKESI, Cipriano. **Avaliação da Aprendizagem Escolar.** 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- MELLO, Guiomar Namó de. **Os candidatos e as prioridades para a educação.** In: Simon,s Blog edição de 27 de julho de 2006. Disponível em www.schwartzman.blogspot.com/2006_07_01_archive.html. Acesso em 24.10.2006.
- MELO, Eraldo Tinoco. Educar para Vencer. A quebra de paradigmas. In: **Educação em Debate.** Salvador: Secretaria da Educação da Bahia, n. 01, jan./jun., 2006. p. 12-15 (Editorial).
- MOLEVADE, João Antonio. **Algumas Reflexões sobre a transição FUNDEF-FUNDEB.** Disponível em www.cnte.org.br/FUNDEB/ Acesso em 06.11.06.
- OLIVEIRA, João Batista Araújo E. **Educar para Vencer:** Reforma Educacional no Estado da Bahia. Salvador: JM Associados, 2000.
- _____. “Promoção automática e reprovação em massa são políticas equivocadas”, diz educador. In: O Globo. 21 julho 2006. Disponível em www.oglobo.globo.com/online/educacao/mat/2006/07/01/284358607.asp. Acesso em 24.10.06.
- OLIVEIRA, J.B.O.; SCHWARTZMAN, S. **A escola vista por dentro.** Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora, 2002.
- PACHECO, Eliezer; ARAÚJO, Carlos Henrique. Boa escola: evidências do SAEB. Brasília: INEP, Sala de Imprensa. Artigos. 16.06.2004. Disponível em www.inep.gov.br/imprensa/artigos/boa_escola_imp.htm. Acesso em 17.06.2004.
- PARO, Victor Henrique. A Gestão da Educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. Apresentado no V Seminário Internacional sobre Reestruturação Curricular. Porto Alegre, RS, 06 a 11/07/1998. IN: SILVA, Luiz Heron da (Org). **A escola Cidadã no contexto da globalização.** Petrópolis: Vozes, 1998. p. 300-307.
- PROJETO DE AVALIAÇÃO EXTERNA. **Avaliação de Desempenho 2000:** Resultados. Salvador: SEC/UFBA-ISP/FAPEX, 2001. Disponível em www.aval.ufba.br. Acesso em 09 out. 2006.
- _____. **Avaliação de Desempenho 2001:** Resultados Gerais. Salvador: SEC/UFBA-ISP/FAPEX, 2002. Disponível em www.aval.ufba.br. Acesso em 09 out. 2006.
- _____. (a). **Avaliação de Desempenho do ensino fundamental do Estado da Bahia – 2001.** Salvador: SEC/UFBA-ISP/FAPEX, 2003. Disponível em www.aval.ufba.br. Acesso em 09 out. 2006.
- _____. (b) . **Avaliação de Aprendizagem:** participação e contribuições das escolas em 2002. Salvador: SEC/UFBA-ISP/FAPEX, 2003. Disponível em www.aval.ufba.br. Acesso em 09 out. 2006.
- _____. **Avaliação de Aprendizagem:** participação e contribuições das escolas em 2003. Salvador: SEC/UFBA-ISP/FAPEX, 2004. Disponível em www.aval.ufba.br. Acesso em 09 out. 2006.

- PLANK, David N. **Política educacional no Brasil**: caminhos para a salvação pública. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.
- PNUD, 2003, **Atlas do Desenvolvimento Humano**, Software.
- REIS, Nadia Maria Viana. Projeto Fortalecimento da gestão escolar: reflexões sobre os desafios e possibilidades vivenciados na construção progressiva da gestão democrática e da autonomia escolar a partir de uma experiência baiana. **Anais do VIII Congresso Internacional del CLAD** sobre la reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá, out 2003.
- RIBEIRO, Vera Masagão. Questões em torno da construção de indicadores de analfabetismo e letramento. In: **Educação e Pesquisa**, v. 27, n. 2, São Paulo, jul/dez 2001, p.283-300.
- RODRÍGUEZ, Alberto; HERRÁN, Carlos A. **Educação secundária no Brasil**: Chegou a hora. Washington, D.C.: World Bank; Inter-American Development Bank. 2000
- RODRÍGUEZ, Alberto. **O Banco Mundial e a Educação na Bahia**. Palestra proferida em 14 de novembro de 2006 para alunos de pós-graduação da Faculdade de Educação. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2006.
- SAMMONS, P.; HILLMAN, J., et al. **Key Characteristics of Effective Schools**: a review of school effectiveness research. London: Office for Standards in Education [OFSTED], 1995.
- SHULTZ, T. **O capital humano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- SOARES, J. F.; CÉSAR, C. C., et al. Determinantes de Desempenho dos Alunos do ensino Básico Brasileiro: evidências do SAEB de 1997. In: FRANCO, C.(org.). **Avaliação, ciclos e promoção na Educação**. Porto Alegre: Artmed, 2001. p.121-153.
- SOARES, J. F.; TORRES, F. A. D. O., et al. **Escola Eficaz**: um estudo de caso em três escolas da rede pública de ensino do estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Segrac Editora e Gráfica Ltda, 2002. 116 p. v. 500 Disponível em: < <http://www.fae.ufmg.br/game/eficaz.pdf> > Acesso em: 16 out. 2006
- SOUZA, Clarilza Prado de. (org.) **Avaliação do rendimento escolar**. 6ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1997 – Coleção Magistérios: formação e trabalho pedagógico.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **PIB da Bahia**: 30 Anos de Análise. Salvador: SEI, 2006a.
- _____. **Estrutura do Produto Interno Bruto**. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/sei/frame_tabela.wsp?tmp.tabela=T251&tmp.volta=> Site acessado em 14 de outubro de 2006b.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA/ISP. **Relatório de Conclusão – Projeto de Avaliação Externa 1999-2004**. Disponível em www.aval.ufba.br.
- VERHINE, R. E. **Determinação de custos educacionais**: Uma análise panorâmica do estado da arte. Revista Educação, PUC/RS, 1998, p. 107-122.
- _____. **A gestão do financiamento da educação básica**: um estudo longitudinal e comparativo no contexto do Estado da Bahia. EM ABERTO, 19 (75), 2002, p. 98-112.
- _____. **Custo-Aluno-Qualidade em Escolas de Educação Básica** – 2a. Etapa: Relatório Nacional de Pesquisa. Brasília: INEP/MEC, 2006 (disponível no site www.inep.gov.br).
- VERHINE, R.E.; LEAL, D.R **Fundef no Estado da Bahia**. In: Revista Gestão em Ação, 6 (2), 2003. p.107-117.
- VERHINE, Robert; XAVIER, Antônio. **O Projeto de Educação da Bahia**: um estudo de caso. Brasília: Banco Mundial, 2004.
- VELEZ, E.; SCHIEFELBEIN, E., et al. **Factors Affecting Achievement in Primary Education**. The World Bank. Human Resources Development and Operations Policy, 1993.

Apêndice A

Educação e Desenvolvimento: relação consolidada

O Século XXI traz um desafio para a Bahia: ser, até o ano de 2020, socialmente justa e coesa, economicamente competitiva e diversificada, espacialmente integrada e ambientalmente limpa (BAHIA, 2003a). Em 2006, no plano econômico, a Bahia mostra avanços decorrentes de transformações que vêm ocorrendo ao longo dos últimos 30 anos, tais como a implantação do Pólo Petroquímico, o desenvolvimento da indústria metalúrgica, a incorporação da indústria de papel e celulose, a instalação do Pólo de Informática, a implantação de indústria automotiva, a expansão da fronteira agrícola e diversificação de suas culturas, a ampliação do setor de serviços e o aumento dos investimentos em turismo (SEI, 2006a).

O dinamismo da economia baiana, retratado acima, é sentido na modificação da base produtiva e na taxa de crescimento de seu Produto Interno Bruto (PIB), que obteve, em 2005, o seu 14º ano de crescimento consecutivo, consolidando o Estado como a sexta maior economia brasileira³¹ e a primeira do Nordeste. Na perspectiva da base produtiva, houve uma inversão de setores. Em 1975, o setor agropecuário correspondia a 30,7% do PIB baiano e, ao final do ano de 2005, apenas 10,3%. Tal declínio relativo se deve principalmente ao aumento da indústria de transformação a qual, por sua vez, correspondia a 14,7% do PIB baiano em 1975 e, em 2005, 36,1% (SEI, 2006b).

A despeito do movimento de reestruturação dos setores produtivos e do dinamismo da economia na Bahia, esta ainda mantém um perfil bastante concentrado setorial e espacialmente (BAHIA, 2003a). Não obstante as recentes implantações de novos segmentos industriais ao longo da década de 90, suscitando forte expectativa de reversão das limitações estruturais do padrão vigente, a industrialização na Bahia se deu por intervenções externas concentradas no tempo, consubstanciando uma estrutura industrial com fracas relações intersetoriais e concentrada na Região Metropolitana de Salvador (SEI, 2006).

As transformações ocorridas e em curso na economia não têm sido suficientes para produzir um cenário favorável do ponto de vista social. A Bahia ocupa a 22ª posição³² entre os estados brasileiros no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) (PNUD, 2003). São apontados como impeditivos do acesso de expressiva parcela da população aos benefícios do crescimento econômico: a concentração fundiária, a busca por

³¹ Atrás de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná.

³² Posição dos estados mais ricos no ranking IDH-M: São Paulo (3º), Rio de Janeiro (5º), Minas Gerais (9º), Rio Grande do Sul (4º) e Paraná (6º).

ganhos de produtividades por meio da implantação de processos produtivos mecanizados e automatizados, o uso de tecnologia cada vez mais intensiva em capital e conhecimento, e a distribuição desigual do produto e da riqueza. Tais fatores impeditivos manifestam-se em um contexto de: 1) crescimento da interdependência e concorrência entre países, estados, regiões e empresas, advindo da economia globalizada e aberta; 2) limitação de ação do ambiente macroeconômico onde a escala comercial, financeira e produtiva é planetária; 3) transformação do papel do Estado e 4) maior participação da sociedade organizada (BAHIA, 2003a; SEI, 2006a).

Nesse panorama, a educação assume uma função primordial. De acordo com o Banco Mundial, “os países em desenvolvimento que investem em melhor educação, cuidados de saúde e treinamento profissionalizante para seus jovens de 12 a 24 anos de idade podem ter um crescimento econômico considerável e uma redução acentuada da pobreza” (BANCO MUNDIAL, 2006a). Quando a demanda de aptidões avançadas cresce, surgem as preocupações sobre a qualidade e a relevância do treinamento básico (BANCO MUNDIAL, 2006b). Essas aptidões avançadas, tais como a capacidade para solucionar problemas, estão relacionadas com o novo perfil exigido dos trabalhadores frente à economia cada vez mais globalizada e suportada na informação. Para Gallart (2002), o período de 90 registrou a presença de um novo arranjo do trabalho, com características de produção flexível e formas mais horizontais de organização, onde o trabalhador tem de possuir múltiplas competências para assumir maior responsabilidade, aumentar a produtividade e garantir a qualidade. Plank (2001), por sua vez, compreende que a economia mundial vem crescendo de forma mais integrada e utilizando tecnologia cada vez mais sofisticada e que, para dominar as novas tecnologias e competir globalmente, um dos principais critérios de sucesso é uma força de trabalho suficientemente educada e treinada. Para o trabalhador, níveis mais altos de escolarização têm sido associados a aumentos de renda. Quanto maior a titulação, tanto maior a probabilidade de rendas mais altas durante a vida produtiva do sujeito e tanto maior a sua produtividade e daqueles que o cercam.

Entender a educação como fator central de desenvolvimento não é, entretanto, algo novo. Desde a década de 60, estudos têm sido conduzidos para entender como se dá essa relação (SCHULTZ, 1973; AVENA, 2001; IOSCHPE, 2004). Entretanto, nos últimos anos, os governos têm abraçado esse fator e transformado a educação em prioridade das políticas públicas. A Bahia não foi diferente.

Apêndice B

Razões para adoção de padrões básicos de funcionamento e de desempenho³³

De maneira geral, a comunidade acadêmica e a comunidade educacional resistem à idéia de adoção de padrões básicos. Normalmente, os argumentos contra essa adoção se fundamentam em duas diferentes linhas de crítica: 1) o caráter reducionista/restritivo desse tipo de padrão, que dá uma falsa indicação da qualidade educacional pretendida e que pode estar atrelado a um conceito de Estado mínimo liberal; e 2) o aparente contra-senso de políticas paralelas que visam à autonomia da escola, ao tempo que lhe colocam uma “formatação universal”. Apesar desses argumentos, diante do contexto observado na Bahia, sugere-se a adoção de padrões básicos, tanto para as condições de funcionamento da SEC e das escolas, quanto para o desempenho dos alunos. A seguir estão apresentadas algumas das razões.

Quanto aos padrões básicos de funcionamento:

Padrões básicos de funcionamento podem ser estabelecidos em diferentes níveis, de modo a atender diferentes tipos de escola. O padrão básico de uma escola rural pode ser diferente daquele de uma escola urbana; o padrão para uma escola com 10.000 alunos deve ser diferente daquele para uma escola com 400. O objetivo da padronização básica é garantir às escolas o funcionamento adequado a elas mesmas em seus contextos e não formatá-las de maneira igual para todas. Estudos, como os realizados por Barbosa e Franco (2001 apud CASTRO 2006b:34) com os dados do SAEB 1997 ou por CASTRO e VERGASTA (2003) com os dados da Avaliação na Bahia, ou ainda os de Barros *et al* (2000), Rodriguez e Herrán (2000), Soares *et al* (2001; 2002), Franco *et al* (2003), Castro (2006a), mostram que variáveis de infra-estrutura (aí inclusas variáveis de manutenção e limpeza também) afetam positivamente a aprendizagem. Hanushek *et al* (1996), em estudo sobre a área rural, mostram que melhores condições de infra-estrutura aumentam o escore de testes padronizados em até 13% (CASTRO, 2006b).

Padrões básicos de funcionamento devem ser definidos de acordo com a capacidade do Estado de concretizá-los. Por essa razão, é importante a participação de todos aqueles envolvidos com a prestação do serviço educacional, aí inclusas as representações sindicais, de modo a que sejam definidas as condições mínimas de trabalho em um contexto Y ou Z de

³³ Em relação aos padrões básicos de funcionamento, estudos foram conduzidos em 1999 por uma equipe da SEC. Em relação aos padrões básicos de desempenho, a Bahia conta com as matrizes de referência da Avaliação Externa (disponíveis em www.aval.ufba.br). Esses documentos merecem revisão, mas podem ser utilizados como ponto de partida para uma discussão sobre os padrões possíveis e os padrões ideais para o Estado.

recursos. O desrespeito a essa condição simples provoca a definição de padrões básicos inalcançáveis e, portanto, inúteis.

Padrões básicos de funcionamento garantem às escolas um mínimo de condições para que realizem seu trabalho. O contexto hoje apresenta uma escola que está sendo responsabilizada por suas ações, sem que lhes sejam dadas condições de trabalho. Esse fenômeno só não é mais cruel por que a sociedade baiana ainda não aprendeu a exercer pressão sobre a escola pública, como pode ser visto pela ausência de manifestações após a divulgação dos resultados da Prova Brasil 2005.

A definição de padrões básicos protege a escola do excesso de pressão do órgão central e da sociedade, por informar desde sempre o desempenho básico esperado, mas, ao mesmo tempo, por dar à escola a condição de se explicar quando ela não conta com o padrão mínimo de funcionamento. Como posto por BROOKE, ao falar sobre responsabilização,

A resistência dos profissionais aos sistemas de responsabilização fundamenta-se no argumento de que a escola não pode ser responsabilizada por seus resultados se as secretarias não assegurarem as condições indispensáveis para um trabalho de qualidade. Parece inegável que qualquer sistema de responsabilização também precisa determinar o papel da entidade mantenedora e o nível de desempenho esperado. Essa entidade é um componente essencial para a construção da qualidade das escolas, e não somente uma instância de avaliação, e deve ser considerada central em qualquer programa de responsabilização. Um sistema que cria um ônus para a escola, seja em termos de gratificações não recebidas ou de medidas administrativas, sempre será visto como injusto em um ambiente em que a burocracia é tida como ineficiente ou até inoperante. É igualmente desejável combinar o diagnóstico da escola com sistemas de apoio e capacitação de acordo com problemas identificados, para assegurar que as escolas com pontuação menor recebam ajuda necessária para interpretar seus resultados e empreender mudanças. (BROOKE, 2006: 399-400).

Em relação aos padrões básicos de desempenho

Um padrão básico de desempenho é um indicador da expectativa que os atores educacionais têm sobre a aquisição de conhecimentos, habilidades e competências pelos alunos, durante sua vida escolar. Normalmente está atrelado a um processo de avaliação e, nesse caso, sua elaboração considera as restrições dos instrumentos utilizados nas coletas de dados.

Um padrão básico de desempenho oferece a condição de mobilidade dos alunos entre redes e entre localidades. Minimamente, um aluno, ao mudar de sua região de origem, poderá acompanhar os estudos sem prejuízo. Aos defensores de currículos específicos atrelados a situações geográficas e culturais determinadas, cabe lembrar que, aí sim, é perceptível um reducionismo preocupante, ao condenar o aluno a perpetuamente permanecer naquele local.

Um padrão básico de desempenho é mínimo e está longe de ser o padrão ideal. A escola deve usar o padrão básico de desempenho como insumo para a formulação de seu plano de curso, mas jamais deve substituir seu currículo por ele. Somente quando isso acontece é que o caráter reducionista posto nas críticas é evidenciado.

Apesar de ser considerado restritivo, o padrão de desempenho utilizado hoje no Brasil e na Bahia não é atingido (BAHIA, 2005, 2006; PROJETO DE AVALIAÇÃO 2001; 2002, 2003; BROOKE, 2006:383). No caso Brasil, argumenta-se que ele foi proposto por um conjunto de especialistas das universidades, distantes da sala de aula da Educação Básica. No caso Bahia, o padrão foi elaborado por professores de escolas públicas e privadas do Estado. Mesmo assim, os dados apresentados no panorama da educação na Bahia mostram a dificuldade das escolas em chegar perto deles.

Um padrão básico de desempenho oferece uma espinha dorsal a ser perseguida por todos os professores, série a série. É sintomático perceber que o professor não assume sua responsabilidade sobre o desempenho dos alunos. Uma pesquisa realizada com 163 escolas na Bahia, no período 2002-2003, revela que o professor planeja para um aluno ideal e o culpa por ter resultados desastrosos. O planejamento não leva em consideração as características – reais – do alunado. (DANTAS, 2005). Um fenômeno semelhante foi observado por Oliveira e Schwartzman (2002), ao constatar que os professores alfabetizadores de 600 escolas situadas em 51 municípios de 23 estados brasileiros acreditam dominar os conteúdos, ainda que os testes a que foram submetidos tenham revelado que pouco ultrapassam uma média de 50%.

Padrões básicos de desempenho devem ser criados coletivamente, por atores educacionais, pelos pais e por representantes da sociedade. Dessa maneira, garante-se a representação de cada categoria para essa definição e evita-se que seu caráter mínimo seja associado a uma única corrente ideológica.

Em uma situação ideal de escolarização, discutir a determinação de padrões básicos como política educacional é desnecessário. Entretanto, no caso Bahia, há uma imensa variação nas condições que as escolas oferecem a seus alunos, não só por características individuais, mas por falta de recursos. A adoção de padrões básicos assegura, portanto, uma infra-estrutura e um patamar de desempenho para as escolas.

Apêndice C

Repetência e Aprendizagem: uma relação perversa

O planejamento de estratégias estaduais para a educação precisa levar em conta o aparente paradoxo entre a aprovação sem competências e a reprovação sem conseqüências para a aprendizagem. Ambos os casos resultam em abandono. Sem sentir que consegue acompanhar sua turma, normalmente bastante mais velho que a média de seus colegas, esse aluno tende a deixar a escola.

Repetir o ano não garante aprendizagem. A literatura sobre o tema traz uma série de estudos (dentre os quais pesquisas com dados do SAEB e com dados da Avaliação Externa da Bahia) mostrando que a repetência, longe de assegurar que o aluno aprenda, tem um efeito negativo sobre seu desempenho (PROJETO DE AVALIAÇÃO, 2003; INEP, 2004; CASTRO, 2006a; OLIVEIRA;SCHAWARTZMAN, 2002). Alunos multirepetentes têm desempenho muito inferior a seus colegas. Entretanto, aprovar o aluno sem as competências mínimas para a série seguinte é igualmente cruel, já que ele não consegue acompanhar sua turma e, muito frequentemente, tem um desempenho cada vez mais precário à medida que o tempo passa.

Os critérios de aprovação / reprovação adotados pelas escolas não têm sido discutidos amplamente, mas as taxas de aprovação do Estado, ao serem contrastadas com a proficiência dos alunos em avaliações externas, mostram uma enorme discrepância e merecem um estudo aprofundado. Um exemplo desse tipo de estudo pode ser visto pela leitura sobre a avaliação de impacto realizada pelo Consórcio Bahia Maior (2005) para a primeira fase do Projeto Bahia. Essa pesquisa mostrou uma correlação negativa significativa entre a Avaliação de Aprendizagem (integrante do Projeto de Avaliação Externa) e a taxa de reprovação das escolas. Dentre as hipóteses levantadas para esse fenômeno, estava aquela que, diante da discrepância entre suas taxas de aprovação e o resultado do desempenho dos seus alunos, algumas escolas optaram por endurecer seus critérios de avaliação interna. Por um lado, esse dado é positivo. Não adianta avançar o aluno para as séries seguintes se ele não domina basicamente o conhecimento e as habilidades que permitirão sua aprendizagem adiante. Por outro lado, esse fenômeno é profundamente preocupante já que, como visto acima, a repetência não leva à aprendizagem.

Por essa razão, estratégias devem ser criadas especialmente para atender o aluno **no seu primeiro ano de repetência**. Nesse sentido, propõe-se que o aluno que não atingiu um patamar mínimo seja conduzido a uma diferente abordagem, que assegure que ele volte ao fluxo normal de aulas no ano seguinte, em lugar de simplesmente “repetir a série”. Os críticos dessa proposta dirão que esse aluno será segregado e que as turmas formadas com

essas pessoas tenderão a ser agraciadas com os professores menos comprometidos da escola. Essas estratégias devem assegurar que isso não aconteça.

Durante os últimos oito anos, um esforço grande foi voltado à regularização de fluxo, com foco nos alunos multirepetentes. Esse esforço deve continuar – combinado com aquele que trata dos alunos em primeira reprovação – até que o fluxo esteja regularizado.

Apêndice D

A avaliação externa como ferramenta gerencial

Desde 90, a avaliação tem sido pensada como a contrapartida da autonomia escolar, por favorecer a responsabilização das escolas por seus resultados. Em muitos casos, uma forte demanda para divulgação dos resultados por escola (na expectativa de que a sociedade reaja e a pressione) e pela identificação das melhores experiências, com objetivo ora de premiação, ora de replicação para outras escolas menos bem sucedidas, tem sido freqüente. Em um artigo recente, Brooke (2006) argumenta sobre a dificuldade de responsabilização quando as escolas não têm condições de funcionamento e estão presas à administração central. Em relação à premiação, diz ele:

A rotatividade de pessoal, a impossibilidade da escola de decidir sobre contratação e dispensa de professores e a dificuldade mais geral de criar um incentivo para o grupo, e não para o indivíduo, também deixam dúvidas quanto à eficácia do prêmio no fomento de um clima de colaboração em prol da melhoria da qualidade. (BROOKE, 2006:387).

Apesar do esforço nessa busca de responsabilização ora da escola, ora do sistema educacional, uma boa discussão posta na literatura hoje versa sobre a não utilização dos resultados das avaliações em larga escala. Esse tem sido um grande problema, já que as avaliações são processos caros, que não são um fim em si mesmos. Além disso, elas competem por recursos com as políticas que elas mesmas estão avaliando. Realizar um processo avaliativo sem que haja uso de resultados ou sem que haja apoio às escolas para que mudem seus panoramas é desperdício de recurso.

Na Bahia, o exemplo mais recente dessa não utilização pôde ser testemunhado após a divulgação dos resultados da Prova Brasil 2005. Essa prova foi resultante da pressão exercida pelas secretarias de educação junto ao INEP, em modificação ao SAEB, para que os órgãos centrais tivessem acesso aos resultados de desempenho por escola e para que a sociedade pudesse estar ciente e pressionar a escola por melhorias. Apesar de estarem disponíveis na internet, os boletins das escolas (que traziam os resultados em Língua Portuguesa e Matemática, enriquecidos com dados do Censo Escolar) não resultaram em políticas para reverter a situação até o momento da elaboração desse documento. Tampouco se viu uma reação de pais de alunos a tais resultados, em uma confirmação de um fenômeno há muito observado: os pais não são – ainda – uma categoria capaz de exercer pressão sobre a escola pública para melhoria dos serviços educacionais que oferece. Nesse sentido, **recomenda-se que a avaliação seja usada não como um instrumento de responsabilização e sim como ferramenta de gestão, com impacto na sala de aula.**

Como posto por Kellaghan (2001), é necessário que as informações derivadas da avaliação em larga escala sejam traduzidas em práticas de sala de aula, sob pena de que o esforço avaliativo não influencie a qualidade educacional. No caso da Bahia, em relato das escolas integrantes do Projeto da Avaliação Externa, no período 2001-2004 (PROJETO DE AVALIAÇÃO EXTERNA, 2003b, 2004), observou-se que os resultados levaram a escola ao seu diagnóstico, mas, a partir desse panorama, muitas escolas disseram não saber o que fazer. No pior dos cenários, as políticas estaduais e municipais eram conflitantes e a escola não só não sabia o que fazer, como perguntava como se posicionar. Por essa razão, o delineamento do sistema de avaliação como ferramenta de gestão precisa considerar a possibilidade daquele que recebe seus resultados de 1) interpretá-los e 2) definir ações para reverter quadros negativos. Caso isso não seja possível, cabe aos formuladores de políticas públicas uma definição de ações de apoio às escolas, sob pena dos resultados não impactarem a sala de aula.

Diante dessa recomendação de uma avaliação que esteja voltada para informar o planejamento – do sistema e da escola –, ressalta-se que, na divulgação dos resultados, as escolas não devem ser identificadas nominalmente, mantendo assim os princípios de uma **avaliação que não pretende classificar ou criar mecanismo de discriminação entre escolas**, e sim auxiliá-las na identificação de fatores associados ao bom desempenho de seus alunos. Não sendo uma ferramenta de controle e sim de gestão, é possível ao Estado adotar **uma abordagem escola-dependente** para suas políticas de avaliação, por uma questão de custos e por respeitar a autonomia e a descentralização, que transformam a escola em parceira do governo para o atingimento do seu objetivo maior. Esse tipo de abordagem, no qual a escola aplica e corrige os instrumentos de avaliação, foi utilizada com êxito na Bahia e no Paraná (produção textual). Para o acompanhamento do sistema educacional e para aferir a qualidade dos instrumentos utilizados, é realizada uma aplicação controlada de testes em uma amostra representativa da população e posterior correção centralizada.

Para o delineamento desse sistema de avaliação, é interessante trazer uma questão levantada por Moura Castro (CASTRO, 2005): a realização dos processos avaliativos e a discussão dos resultados não são “coisas para amadores”. Os delineamentos e processos de avaliação de sistema precisam contar com profissionais qualificados, que dêem conta de procedimentos confiáveis, precisos e válidos e dominem as ferramentas psicométricas. De acordo com esse autor, é preciso o desenvolvimento de uma cultura da avaliação para que se possam produzir todas as conseqüências benéficas ao ensino. Sem uma compreensão melhor do que dizem os instrumentos não é possível usar bem seus resultados. Tempo e recursos devem ser considerados para a montagem da equipe técnica da avaliação e estratégias devem ser implementadas para que todas as instâncias do sistema educacional entendam seus resultados. Um cuidado especial deve ser dado à “tradução” do jargão técnico para uma linguagem acessível, de modo a incluir mais e mais interessados pelo debate da escola pública de qualidade. Tão importante quanto, os limites das técnicas

utilizadas devem ser, desde sempre, disponibilizados juntos aos resultados obtidos para que as inferências a partir deles sejam pertinentes.

Por fim, sugere-se que esse sistema de avaliação voltado para informar a gestão estabeleça parcerias com instituições de pesquisa com o objetivo de contribuir para a compreensão dos fenômenos e fatores relacionados aos dados obtidos nos processos avaliativos. **Recomenda-se, também, que estudos qualitativos**, com abordagem etnográfica, **possam ser conduzidos** de modo a aprofundar o conhecimento sobre o que acontece na sala de aula e durante os processos educativos, de modo a elucidar os caminhos para a utilização dos resultados das avaliações na busca de uma escola de qualidade.