

ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DO TRABALHO ESCOLAR

DIRECT AND MANAGEMENT OF PUBLIC EDUCATION: THE CONSTRUCTION DEMOCRATIC OF SCHOLAR WORK

DEL PINO, Mauro Augusto Burkert¹

RESUMO

O texto apresenta uma proposta teórico-metodológica de construção democrática de uma política de gestão do ensino municipal. Para tanto apresenta diretrizes gerais que sintetizam um plano de trabalho básico para a elaboração de uma política de gestão pública e participativa. São orientações que se traduzem em ações a serem encaminhadas visando a melhoria da educação, tendo como pressuposto a intervenção objetiva e orientada do órgão gestor da educação municipal.

Palavras-chaves: Gestão democrática; Processo pedagógico.

ABSTRACT

The text show a propose theory-metodological of democratic construction in a manegement politic of a corporation teaching. By the way show generally directs that resum a plan of basic work for a elaboration of a management politic public and participant. There are directions that translation in actions that will be direct to make a better education, presupposition a intervention objective and watched of the management town of education.

Key-words: Democratic manegment; Pedagogic process.

¹ Mauro Augusto Burkert Del Pino é Doutor em Educação e professor do Programa de Pós Graduação da Faculdade de Educação da UFPel. Exerceu o cargo de Secretário Municipal da Educação de Pelotas-RS, gestão 2001-2004. **E-mail:** delpino@ufpel.tche.br

INTRODUÇÃO

A apropriação do conceito de cidadania significa ter clareza de que todos têm direito a ter direitos. No campo educacional, há providências para que a educação básica seja pré-condição para que todos exerçam a cidadania. Para tanto, cabe aos gestores da educação desencadear ações que possibilitem desvelar os empecilhos e superá-los, visando à constituição de sujeitos históricos que possam cooperar para a constituição de uma rede educativa.

É com a intenção de contribuir para o desenvolvimento de uma educação preocupada com a efetivação da cidadania que se apresenta uma proposta teórico-metodológica de construção democrática de uma política de gestão do ensino municipal. Sabe-se que discutir as questões relativas à Administração Educacional hoje exige abordar mudanças estruturais no capitalismo, bem como atentar para suas repercussões internas ao aparelho de Estado (OLIVEIRA, 2000). Todavia, não há como negar a necessidade de se agir sobre as especificidades da gestão escolar de forma qualificada e abrangente. Este texto tem como objetivo contribuir para o debate em torno da construção de efetivas ferramentas de gestão democrática no campo da gestão da educação pública.

A estrutura administrativa responsável pela política educacional está vinculada diretamente ao principal direito, que pode ser entendido como a porta de acesso aos demais: trata-se do direito à educação. Sem acesso à educação fica mais difícil tomar conhecimento dos demais direitos e descobrir os caminhos legais para exigí-los. A política social que deve merecer a primeira atenção e dedicação dos gestores públicos é a educação através de um ensino de qualidade para todos. Não apenas por razões de cidadania e justiça social, mas como condição prévia absolutamente necessária para o desenvolvimento socioeconômico e sustentado do Brasil.

A luta pelo fortalecimento da cidadania passa pelo fortalecimento da escola (GORODICHT, 2002). No Brasil, grandes obstáculos impedem que todos tenham acesso ao conhecimento sistematizado que as escolas deveriam oferecer. A falta de vagas, a dificuldade de acesso à escola, a repetência e a evasão impedem a permanência dos alunos na escola e prejudicam gravemente sua aprendizagem. Pode-se constatar no Brasil, na última década, uma expansão do número de crianças brasileiras matriculadas na escola. Todavia, os dados relativos à exclusão educacional são ainda preocupantes. Se 97% das crianças brasileiras de 7 a 14 anos estão na escola, os 3% que estão fora correspondem a 1,5 milhão de crianças (BRASIL, 2006). Para citar mais um problema, a cada 100 alunos que entram na 1ª série, só 47 concluem a 8ª série na idade certa.

Em algumas cidades, a reversão desse quadro pode passar pela construção de escolas ou pela qualificação das existentes, com o objetivo de configurar, culturalmente e fisicamente, uma rede de ensino. Em outras, por programas de formação continuada, de forma a capacitar permanentemente o magistério para a qualificação do trabalho docente. Em outros locais, pode passar pelo engajamento da comunidade nos problemas educacionais. Em outras cidades, pode significar a busca de mecanismos para retirar as crianças dos ambientes de trabalho infantil, ou ainda de outros fatores.

Essas realidades específicas precisam ser detectadas e constantemente avaliadas no decorrer do processo de construção e implementação das políticas educacionais. Sobretudo, é importante perceber que os processos educativos não podem mais estar restritos à sala de aula, ou mesmo ao interior da escola. A realidade das crianças deve ser percebida em seu todo, sobretudo na relação com sua comunidade, com a diversidade social e cultural, com as diferenças econômicas e políticas (PARO, 1997).

Garantir o direito básico ao acesso e à permanência das crianças, jovens e adultos à escola é uma questão estratégica para a área educacional. Sem a conquista desse direito torna-se impossibilitada a prática da cidadania, o que traz um prejuízo enorme para toda a sociedade, que deixa de prosperar e crescer reduzindo injustiças.

Os problemas educacionais devem ser mapeados em cada bairro, em cada município e em cada estado para serem resolvidos, do ponto de vista da intervenção dos gestores públicos. Eles devem ser encarados como situações a serem vencidas por ações políticas deliberadamente tomadas pelo poder público. Consolidar direitos efetivos no município para todos implica buscar soluções para esses problemas por meio de políticas públicas que chamem à participação todos os cidadãos (FREIRE, 2000).

Há que se reconhecer também que, a despeito da alta expectativa da população em relação a obter escolarização, em muitos locais há famílias que não conseguem priorizar a escola para todos os seus integrantes. Isto se deve às condições adversas de sobrevivência em que muitas delas estão submetidas.

As políticas públicas para a educação podem e devem superar os impasses educacionais, sem contudo produzir a ilusão de que a educação é o paliativo para todos os males sociais. Para tanto, é estratégico e fundamental procurar integrar iniciativas das três esferas governamentais e estimular a participação da sociedade na análise dos problemas, na decisão de propostas e na implementação de ações.

Assim, a prioridade dos gestores comprometidos com o fortalecimento da cidadania deve ser investir todos os meios na produção da educação. A escola, sem dúvida, deve ser o centro de suas ações. Todavia, não se pode negligenciar outros espaços públicos educativos, como as atividades culturais e de lazer, as manifestações artísticas da comunidade, que devem ser incentivadas e, sobretudo, fazer da escola um lugar de convergência da comunidade e da melhoria da vida de todos.

O que se deseja, brevemente, neste texto, é enfatizar a necessidade de, por um lado, criar uma estrutura administrativa e financeira adequada à realidade educacional do município, com profissionais qualificados para o exercício do magistério; por outro, negociar prioridades com a população, construir políticas educacionais que revelem conhecimento dos problemas existentes e articular o trabalho das diferentes instituições que atendem crianças e jovens.

Dessa forma, pretende-se apresentar uma proposta teórico-metodológica de gestão de uma rede de ensino municipal articulando temas antes vistos como independentes; como a gestão democrática, o projeto educativo, diagnóstico e planejamento, processos de ensino, aprendizagem e avaliação, engajamento dos

familiares e demais segmentos da sociedade, inclusão educacional e currículo. O planejamento exposto a seguir pode, também, ser adequado para outras redes de ensino e mesmo para a gestão escolar.

GESTÃO PARTICIPATIVA E EDUCAÇÃO DE QUALIDADE SOCIAL

Compete à estrutura de gestão política e administrativa vinculada à educação municipal a organização, execução, manutenção, administração, orientação, coordenação e controle das atividades do Poder Público ligadas à educação. Para tanto, deve zelar pela observância da legislação vigente e pelo cumprimento das decisões do Conselho Municipal da Educação, sobretudo no que diz respeito ao Sistema Municipal de Ensino. Sinteticamente, pode-se dizer que é sua função a proposição de políticas educacionais para o município.

A política educacional se configura através da elaboração e execução de planos e programas de educação. A elaboração dessa política não deverá ser monopolizada pelo poder executivo. Todavia, é sua função coordenar sua implantação. Nessa direção, deverá promover estudos, pesquisas e outros trabalhos que visem aprimorar o Sistema Municipal de Ensino, considerando a realidade social, econômica e cultural. A realização de levantamentos estatísticos; pesquisas; coleta de dados e análise de informações técnicas, para subsidiar atividades de planejamento, execução e avaliação da educação, pode ser buscada junto às universidades e outras instituições, visando à cooperação mútua para o desenvolvimento local e regional.

A implementação dessa política dar-se-á através da instalação, manutenção e administração dos estabelecimentos escolares, bem como através da orientação e fiscalização das atividades das instituições educacionais privadas que integram o Sistema Municipal de Ensino. Também são de sua responsabilidade, em articulação com outros órgãos da administração municipal, a organização e manutenção das políticas de assistência ao educando.

A fim de implementar uma educação de qualidade social, visando ao exercício de uma prática educativa cidadã, deve fazer parte da política educacional o aperfeiçoamento, a atualização e a qualificação permanente dos trabalhadores em educação da rede municipal. Devem ser tomadas as medidas necessárias à orientação e ao aperfeiçoamento do corpo docente, e demais trabalhadores da educação. Com o mesmo objetivo, cabe aos órgãos gestores da educação, decidir sobre a realização de concursos públicos para os cargos de professores e de outros profissionais vinculados às atividades educacionais sob sua responsabilidade.

Os recursos para tanto podem ser provenientes das fontes constitucionais ou de naturezas diversas, a exemplo de programas de educação articulados entre os governos municipal, estadual e federal. Com esse objetivo, é competência da Secretaria da Educação do Município a proposição, análise e execução de projetos suplementares na área educacional, através de convênios, acordos e contratos. Também é sua função, em se tratando de recursos, fiscalizar a aplicação de repasses transferidos pelo Governo Municipal a outras entidades educacionais, a exemplo das entidades de caráter assistencial.

Cabe ao gestor da educação municipal viabilizar a implantação, nas escolas municipais, das suas propostas político-pedagógicas. Para tanto, é fundamental garantir a autonomia administrativa e pedagógica das escolas municipais, de forma integrada ao Sistema Municipal de Ensino.

Também são de sua responsabilidade os procedimentos relativos à chamada anual para matrícula ao ensino fundamental, garantindo a gratuidade e obrigatoriedade. Da mesma forma, é sua função implementar políticas de alfabetização, oportunizando o ensino fundamental para jovens e adultos e a promoção da educação especial, visando o desenvolvimento do ensino fundamental. Já a educação infantil deve ser atendida em suas duas dimensões: a pública, através da oferta nas escolas do município; e privada no que diz respeito à normalização e à fiscalização da educação infantil nas escolas da rede particular.

Como suporte a sua atividade fim, cabe à Secretaria da Educação promover o controle e a supervisão das atividades relativas à administração geral da Secretaria, incluindo as da guarda, manutenção e distribuição da merenda escolar, aquisição e distribuição de material escolar, construção e conservação das escolas da rede municipal.

A fim de exercer essas atividades, cabe ao gestor da educação municipal desenvolver a política educacional em articulação com o Conselho Municipal de Educação, em consonância com o Sistema Municipal de Educação. Quando da inexistência de uma dessas duas instituições, ou de ambas, deve-se tomar como prioritária a tarefa de organização tanto de uma como de outra.

Dessa forma, fica evidente a competência do ente gestor da educação pública em oferecer às crianças e adolescentes uma educação que fortaleça sua cidadania, possibilitando-lhes participação ativa e aquisição de conhecimentos e habilidades socialmente significativos, visando a construção de uma sociedade mais justa, com menos exclusão e menos violência (OLIVEIRA, 2002).

A seguir será apresentada uma proposta de plano de trabalho básico que pretende orientar a elaboração de uma política pública para a educação municipal. Trata-se de um conjunto de diretrizes que expressam, por um lado, um conjunto de propósitos educacionais e, por outro, uma reunião de práticas educativas que pretendem a qualificação da educação pública.

PLANO DE TRABALHO BÁSICO

Algumas diretrizes gerais podem sintetizar um plano de trabalho básico para a elaboração de uma política de gestão pública e participativa de uma Secretaria Municipal de Educação, visando a gestão da rede municipal de ensino. A seguir estão definidas, sinteticamente, seis diretrizes. Elas representam um conjunto de orientações que se traduzem em ações a serem encaminhadas visando a melhoria da educação no município, tendo como pressuposto a intervenção objetiva e orientada da Secretaria Municipal da Educação.

A primeira diretriz diz respeito à articulação das ações da Secretaria da Educação com a cidade, expressa por suas forças sociais, conselhos e representações políticas e culturais. O objetivo é fazer com que a cidade participe nas mais

diferentes iniciativas. Para tanto, diferentes mecanismos de participação coletiva devem estar permanentemente sendo desenvolvidos. Nessa perspectiva é que se inserem a construção dos Conselhos Municipais de Educação, o Sistema Municipal de Ensino e os Congressos Municipais da Educação. A participação e o trabalho coletivo são instrumentos concretos de melhoria da qualidade da educação em todos seus níveis e modalidades de ensino.

A segunda significa definir as intenções educativas da cidade. Tendo como pressuposto a democracia participativa, é importante desenvolver um método adequado para que a cidadania possa expressar o que sonha para a educação no município. É preciso definir propósitos que direcionem as ações e sobre os quais tenha havido debate, investigação e identidade.

A terceira diretriz estabelece a necessidade de se realizar um diagnóstico da realidade educacional do município. O objetivo é avaliar, com a participação de todos os interessados, os problemas que impedem a realização dos desejos da cidade em relação a sua educação. Além de identificar problemas, é preciso delimitá-los, retomando a intenção educativa da cidade. Isso significa tornar conhecido a todos o problema foco do diagnóstico.

Já a quarta diretriz significa priorizar, coletivamente, entre os problemas relacionados, aqueles que sejam considerados fundamentais para dar início a melhoria da educação. Priorizar, neste caso, significa estabelecer o foco do diagnóstico. Para tanto, é preciso agrupar os problemas segundo conexões internas e estabelecer prioridades dentre os agrupamentos.

A próxima diretriz aponta para a elaboração coletiva de um plano de ação educativa para enfrentar o problema selecionado. O plano proposto deverá atuar tanto sobre os resultados escolares quanto sobre as causas que os determinam. Para tanto, deverão ser definidos objetivos, selecionados indicadores, estabelecidas ações, bem como elaborados projetos com um cronograma físico-financeiro exequível. Os projetos podem ser construídos com a colaboração de diferentes instituições parceiras da Secretaria. A gestão desses projetos deverá manter o caráter participativo, bem como estar articulada com os objetivos definidos.

Por fim, a sexta diretriz diz respeito à avaliação dos resultados esperados. É fundamental avaliar de forma constante a realização das ações definidas no plano de ação educativa, acompanhando sistematicamente os resultados obtidos e o processo de implementação desse plano. É o processo de avaliação constante que permite ao grupo ajustar o rumo e identificar necessidades de novas ações.

Dessa forma, fica evidente que essa proposta tem por objetivo desenvolver uma atitude curiosa, investigativa, e propositiva em relação aos problemas educacionais. Utiliza-se de um processo permanente de pesquisa, de reflexão, de planejamento, de ação, de avaliação e de um novo agir. A seguir, será apresentado o detalhamento de duas diretrizes especificadas anteriormente, a terceira e a quinta diretriz respectivamente, isto é, o diagnóstico e o plano de ação educativa.

DIAGNÓSTICO DA REALIDADE EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO

O diagnóstico proposto é uma avaliação de caráter participativo. Visa compartilhar uma análise da realidade educacional objetivando interferir nessa realidade buscando uma intervenção transformadora (MELLO, 2005; BRANDÃO, 1982).

Um diagnóstico envolve a coleta de dados quantitativos e qualitativos, sendo estruturado com base em um conjunto de ações que começa pela constituição de um grupo de trabalho representativo de mães, pais, estudantes, professores, funcionários, diretores e coordenadores pedagógicos das escolas públicas municipais, além de setores não diretamente vinculados às comunidades escolares, como professores universitários, representantes sindicais, de associações de bairros e todos aqueles que se sentirem motivados a participar. Definido o grupo de trabalho, dá-se início ao diagnóstico, que será composto pelo conjunto de ações definidas a seguir. Esse diagnóstico elaborado pelo grupo de trabalho, em uma etapa posterior, será discutido da forma mais ampla possível, seja através de um Congresso Municipal de Educação ou outro evento que tenha características semelhantes em termos de representatividade e legitimidade.

Caracterização do município

O diagnóstico tem início com a caracterização do município. Em um momento inicial, deve-se obter dados referentes ao número total de habitantes, ao número de crianças em idade escolar, ao número de pessoas analfabetas, ao número de escolas públicas e privadas por níveis e modalidades de ensino, bem como a divisão da população e das escolas na zona urbana e rural, além de outras informações que o grupo julgar importante.

Intenção educativa da cidade

Neste momento a tarefa é elencar os desejos, os ideais pretendidos pelo grupo para a educação da cidade. É tarefa do grupo expressar os propósitos, os sonhos, o ponto de chegada a ser conquistado. As vontades individuais devem ser transformadas em vontades coletivas. São as intenções educativas que irão gerar as intervenções educacionais.

Identificação dos problemas educativos

A terceira etapa do diagnóstico é a elaboração de uma lista com as principais dificuldades identificadas pelo grupo para que se atinja as intenções educativas definidas para a cidade, procurando encontrar relações entre elas. É importante identificar todos os tipos de problemas que impedem a cidade de atingir sua intenção educativa. A problematização da vida das pessoas na cidade ajuda a perceber e a explicar a origem dos problemas educacionais. Para a plena compreensão desses problemas é necessário nomeá-los, classificá-los e reordená-los em agrupamentos mais amplos. Esse será o passo seguinte.

Classificação dos problemas

Nessa etapa deverão ser definidos agrupamentos para classificar os problemas. Os problemas poderão ser agrupados em 4 grupos, que podem ser entendidos como os principais e estratégicos. São eles:

- o potencial educativo da cidade;
- o processo pedagógico;
- o sistema de ensino;
- e os resultados escolares.

O potencial educativo da cidade reúne problemas que se referem às condições culturais e econômicas da cidade, que interferem na vida da cidade e das pessoas, além de dizer respeito à infra-estrutura socioeducativa, isto é, acesso a objetos culturais, museus, cinemas, teatros, lazer, entre outros. O processo pedagógico reúne problemas que se referem ao processo de ensino-aprendizagem propriamente dito, que estão relacionados com o currículo escolar, as metodologias de ensino, organização do horário de trabalho, sistema de avaliação, entre outros.

Já o sistema de ensino articula problemas relativos às condições gerais de infraestrutura escolar, como prédios, recursos humanos e materiais, bem como a organização do trabalho escolar de professores, funcionários e alunos. São problemas relacionados a seriação ou aos ciclos, ao tempo escolar, a carreira docente e a carreira dos funcionários, a formação continuada, entre outros. São fatores que influenciam diretamente no funcionamento das escolas da rede de ensino, pois dizem respeito ao atendimento dos alunos e às condições de trabalho dos trabalhadores em educação.

Por fim, os resultados escolares agrupam problemas relacionados ao desempenho dos alunos no processo escolar, tais como o rendimento escolar, distorção idade-série, evasão, frequência, abandono, cancelamento, sucesso escolar, entre outros.

Definidos os agrupamentos, passa-se a separar os problemas semelhantes a fim de reuni-los por agrupamento. Ao longo dessa atividade é importante analisar a interconexão entre os diferentes problemas.

Priorização dos problemas

Após a etapa anterior vai ser possível observar o grande número de problemas relacionados pelo grupo que está elaborando o diagnóstico. Na etapa atual, a tarefa é focalizar o diagnóstico, isto é, estabelecer prioridades, definir o que é fundamental investigar e diagnosticar.

Como se está trabalhando com quatro agrupamentos de problemas, é importante definir em cada agrupamento os principais problemas. Contudo, é importante desde já deixar evidente que o agrupamento relacionado aos resultados escolares merece uma atenção maior, pois diz respeito diretamente ao sucesso escolar. Os problemas relacionados nos demais agrupamentos podem ser entendidos como causas que originam e explicam os resultados escolares. É possível, que não sejam priorizados os problemas e agrupados no potencial educador da cidade, ou no sistema de ensino, ou no processo pedagógico, mas nunca nos resultados escolares.

A priorização dos problemas permite a escolha do foco do diagnóstico. O grupo deve estar de acordo com a questão que vai ser enfrentada em todas as escolas da rede pública municipal de ensino. Além de definir o foco do diagnóstico, o grupo deve justificar e registrar sua escolha. O foco do diagnóstico deve recair sempre sobre os resultados escolares, pois os problemas dos outros agrupamentos configuram-se como causas desses.

Entendimento do grupo sobre o problema prioritário

Nesta etapa o grupo vai descrever seu entendimento sobre os problemas prioritários. Começa por identificar os aspectos mais evidentes do problema para, mais tarde, coletar e analisar coletivamente os dados e o que a literatura diz sobre eles. Para facilitar a tarefa, o grupo pode discutir e registrar seu entendimento sobre as seguintes questões: como se constitui o problema prioritário; de que ele trata; quando surgiu; quem é afetado por ele; e quais suas conseqüências.

Esta etapa antecede o aprofundamento analítico sobre o problema com base em dados quantitativos e qualitativos sobre a realidade. No próximo momento será confrontado o entendimento do grupo sobre o problema e o que o processo analítico e a literatura dizem a respeito dele.

Coletando dados sobre os problemas

Nesta etapa a tarefa é definir quais dados quantitativos e qualitativos podem ser encontrados sobre o problema, onde e como encontrá-los. Isto é, que números e que relações pode-se dispor sobre o problema para definir o seu real tamanho. É fundamental buscar a opinião das pessoas envolvidas no processo educativo para saber como os diferentes setores entendem o problema, que causas apontam, que ações já foram realizadas e o que pensam que é necessário fazer.

Para o êxito dessa etapa é importante definir os instrumentos da coleta de dados e as estratégias de ação. Os instrumentos de coleta de dados quantitativos podem ser organizados em tabelas e obtidos em censos educacionais e populacionais feitos por instituições de pesquisa, em estatísticas disponíveis na prefeitura, nas secretarias municipais ou em outras esferas de governo, em mapas de rendimento escolar elaborado pelas escolas ou pela Secretaria, ou ainda em relatórios elaborados por organizações governamentais e não governamentais.

Já os dados qualitativos são coletados por meio de entrevistas realizadas com as mães, os pais, os estudantes, os professores, os funcionários e outros cidadãos. Os dados coletados representam o conhecimento inicial que as pessoas têm sobre o assunto. O aprofundamento da análise será feito quando confrontarmos os depoimentos com os dados quantitativos e com o que diz a literatura sobre o problema focalizado.

Por fim, a estratégia de ação diz respeito a organização do grupo na identificação dos dados, das questões e da bibliografia a ser buscada e investigada. É preciso dividir o trabalho e combinar uma sistemática de atuação adequada a fim de obter os dados quantitativos sobre os problemas, o que as pessoas pensam sobre o problema e os textos encontrados na literatura educacional sobre o problema e suas

causas. O grupo pode ser dividido em tarefas a serem realizadas visando operacionalizar as atividades a serem encaminhadas.

A coleta de dados nos permitirá, na etapa seguinte, compreender o problema em sua plenitude, especialmente suas causas, a fim de ser possível desenvolver ações que realmente encaminhe a transformação da realidade.

Analisando os problemas

Passada a etapa de coleta de dados, a próxima etapa diz respeito à análise das informações recolhidas. Para tanto, deve-se dimensionar os problemas elencados, identificar suas causas e confrontar as idéias das pessoas entrevistadas com a teoria educacional. Também, deve-se identificar as ações já realizadas ou em andamento direcionadas para o combate das causas e o que ainda não foi feito. A questão principal na análise dos problemas diz respeito a identificação de suas causas. Com a análise dos dados coletados é possível delimitar o problema, próximo passo do diagnóstico.

DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

A delimitação do problema é tarefa fundamental para dar início ao plano de ação educativa, pois é precisando o foco de atuação que se tem certeza das ações a serem desenvolvidas. Ao delimitar o problema, coloca-se limites na questão analisada, tornando-a concreta, passível de intervenção. Nessa etapa, define-se a abrangência do problema, onde ele é mais intenso, como se manifesta e quais suas causas mais importantes e como se pretende enfrentá-lo.

A delimitação do problema deve ser feita retomando-se a intenção educativa da cidade, o foco do problema e as conclusões realizadas até aqui pelo grupo que desenvolve o diagnóstico. Feito isto, o grupo está pronto para dar início ao Plano de Ação Educativa.

Plano de Ação Educativa

Um plano de ação pode transformar-se em um instrumento de modificação da realidade educacional quando é feito coletivamente, com a presença constante das pessoas nas reuniões e nos momentos de planejamento, discutindo e decidindo o que será feito (AZEVEDO, 2004). O plano de ação educativa será composto pelo problema delimitado, por objetivos, por indicadores de resultados, pelo planejamento da ação, pela elaboração de projetos, bem como por um processo de avaliação constante. A seguir estão especificados, de forma sintética, as partes integrantes de um Plano de Ação Educativa.

O problema delimitado

O problema deve estar delimitado da forma mais precisa e clara possível, descrito no início do Plano de Ação.

Objetivos

Nessa etapa, o grupo deve retomar os pontos fundamentais do diagnóstico, definindo os resultados pretendidos pelo grupo, os objetivos, de forma a atacar suas causas. Os objetivos representam a resolução do problema e a superação de suas causas. É importante a precisão e a forma clara de se definir os objetivos, o que vai permitir ao grupo estabelecer as ações necessárias para atingir os resultados esperados. Os objetivos vão ser os pontos de partida para a elaboração de projetos específicos.

Indicadores de resultados

Os indicadores cumprem a função de delimitar como os objetivos serão avaliados. Eles permitem acompanhar e medir o grau de êxito ou fracasso dos resultados pretendidos, definidos nos objetivos. Para se construir um bom indicador é importante identificar o principal aspecto a ser avaliado, fazer uma pergunta para guiar a avaliação, transformar essa pergunta em um indicador e traduzí-la em uma quantidade.

Para cada objetivo a ser perseguido deve-se construir um indicador. Para cada indicador deve-se estabelecer uma forma de medição, isto é, o indicador tem que expressar uma quantidade. Para tanto, se deve selecionar os dados a serem coletados antes do início do projeto e ao longo de sua execução. A comparação entre os dados coletados pelo indicador ajudará a verificar se os resultados alcançados estão próximos ou não dos objetivos traçados.

Elaboração de projetos

A elaboração dos projetos pressupõe o planejamento de ações que encaminharão os resultados esperados, a periodicidade das ações, a definição de recursos com os quais as ações serão concretizadas, bem como o processo de avaliação. A elaboração do projeto inicia com a definição do que vai ser feito para atingir os objetivos pretendidos. Deve-se descrever as ações de forma bastante precisa. O conteúdo da ação evidencia o que vai ser trabalhado e como vai ser desenvolvida, tendo em vista para quem está direcionada, isto é, o público.

As ações previstas no projeto são as possibilidades de solução encontradas para atingir os objetivos propostos. As ações pretendidas devem manter coerência com o problema focalizado e com os objetivos definidos. Devem ser viáveis do ponto de vista das pessoas que vão desenvolvê-las, bem como devem estar previstos recursos e condições necessárias para sua realização. Somente uma ação descrita com clareza e com detalhes permite ter uma idéia precisa do tempo necessário para executá-la.

Sinteticamente, o projeto deve contemplar os seguintes aspectos, que devem ser discutidos e deliberados pelo grupo:

- a) Ações: deve definir o que vai ser trabalhado;
- b) Para quem: deve delimitar o público alvo;
- c) Recursos: deve indicar os responsáveis pelas ações e os recursos materiais necessários;

- d) Quando: aqui são definidas as etapas das ações, desde o planejamento até a avaliação;
- e) Avaliação: construção de instrumentos de coleta e análise dos dados, bem como definição dos responsáveis pela avaliação e periodicidade.

INSTRUMENTOS DE TRABALHO

Conforme estabelecido no item 2, o plano de trabalho será composto pelo diagnóstico da realidade educacional do município e pelo Plano de Ação Educativa. Para a elaboração do plano de trabalho serão utilizados instrumentos de trabalho específicos para a área da educação. Os dados quantitativos apresentados a seguir serão utilizados para a compreensão da realidade educacional do município e, ao mesmo tempo, incidirão sobre o Plano de Ação Educativa, constituindo-se em ferramentas de trabalho estratégicas para a educação.

Os instrumentos de trabalho servirão como indicadores. O indicador deve medir os elementos mais significativos do programa ou objetivo a ele vinculado. Deve ter como características a relevância e a pertinência. Para que cumpra sua função de instrumento de avaliação deve produzir sempre as mesmas medições sempre que usados os mesmos procedimentos de medição. Deve incidir sobre uma realidade mensurável, podendo representar uma expressão quantitativa. O indicador deve ter relação com o que se quer medir e ser de fácil compreensão e interpretação.

Para cumprir com esses objetivos deve basear-se em dados facilmente disponíveis, ter um custo aceitável, tanto no que diz respeito ao seu valor monetário quanto aos recursos humanos necessários para sua elaboração. Dessa forma, pode ser utilizado como importante instrumento de avaliação, pois é comparável territorial e temporalmente. Conforme estabelecido no item anterior, quando foram definidos quatro agrupamentos para classificar os problemas, as ferramentas de trabalho serão classificadas utilizando-se os mesmos agrupamentos, conforme segue abaixo.

Potencial educador da cidade

As condições de vida da cidade têm influência sobre os problemas educacionais encontrados na rede municipal de ensino. As ferramentas apresentadas a seguir ajudam no desenvolvimento do diagnóstico da realidade educacional do município e instrumentalizam o grupo que está investigando na elaboração do Plano de Ação Educativa, que se reportará a essas informações constantemente. Pode-se perceber o grau de potencialidade educadora da cidade através do que tem sido feito para melhorar o nível de conhecimento da população. Essa análise capacita o grupo de trabalho para relacionar o potencial educador da cidade com o foco dos problemas priorizados no diagnóstico, a serem superados através de programas ou projetos específicos.

a) Número de habitantes da cidade por faixa etária.

É fundamental acompanhar a evolução populacional do município ao longo de um período histórico e fazer projeções sobre o número de alunos a serem atendidos nos próximos anos em cada uma das séries. Esse dado permite planejar a oferta de vagas para a zona urbana e para a zona rural do município.

b) População total por grupos etários.

Neste item deve-se agrupar a população em três grupos etários. De quatro meses a três anos (creche), de quatro a cinco anos (pré-escola) e de 6 a 14 anos (ensino fundamental). De posse desses dados é possível calcular as seguintes taxas:

- Taxa de atendimento: percentual da população que tem acesso ao nível educacional (creche, pré-escola e ensino fundamental);
- Taxa de escolarização: número médio de anos de estudo do conjunto da população (creche, pré-escola e ensino fundamental).

c) Número total de escolas públicas e privadas por níveis e modalidades de ensino.

É importante conhecer o tamanho da rede de ensino do município, tanto municipal, estadual, federal e particular. O número de escolas deve estar agrupado por níveis e modalidades de ensino, isto é, educação infantil (divididas entre creche e pré-escolas), educação fundamental, educação média e educação de jovens e adultos.

d) Número total de alunos atendidos por níveis e modalidade de ensino.

Também, nesse instrumento, deve-se especificar o número de alunos das redes públicas e privadas, agrupadas por níveis e modalidades de ensino, isto é, educação infantil (divididas entre creche e pré-escolas), educação fundamental, educação média e educação de jovens e adultos. Com esses dados é possível verificar se o acesso à educação está garantido na cidade. Esse é o primeiro passo para se identificar as principais dificuldades em termos de acesso da população à educação.

e) Número de pessoas analfabetas no município.

O censo demográfico possui esse dado que deve nortear a política de erradicação do analfabetismo do município. Serve como instrumento comparativo entre a realidade do município, do estado e do país.

f) Número de equipamentos sociais, de cultura e de lazer.

Especificar o número de praças, quadras esportivas, clubes, cinemas, teatros, parques, bibliotecas, museus, centros culturais, entre outros. A cidade, através do que possibilita aos cidadãos em termos culturais e de lazer, cumpre um papel estratégico para a melhoria da vida em sociedade e para o desenvolvimento do comportamento e do conhecimento humano.

g) Número de organizações governamentais e não-governamentais que desenvolvem ações educativas.

Especificar, por natureza de organização (governamental e não governamental), o número de ações educativas direcionadas para o grupo etário da educação infantil, para o da educação fundamental e para a população de 15 a 18 anos. Esses dados nos auxiliam a potencializar as ações do município, bem como buscar parcerias para projetos e programas. Possibilita que se analise as oportunidades educativas, desportivas, culturais, de lazer da população e a contribuição de diferentes

instituições governamentais e não-governamentais, para a ampliação do conhecimento.

h) Número de projetos educativos realizados por iniciativa das instituições descritas anteriormente.

Identificar as organizações que possuem projetos educativos, o número de projetos, a população alvo e a descrição do projeto. Esses dados complementam o anterior e cumprem o mesmo objetivo.

i) Número de Conselhos existentes na cidade

Verificar o número de Conselhos existentes no município, a atuação da Secretaria Municipal da Educação junto a estes Conselhos e os objetivos de cada um deles. Entre os Conselhos destacam-se o Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal da Alimentação Escolar, Conselho vinculado ao financiamento da educação básica, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Assistência Social e o Conselho Municipal da Saúde.

PROCESSO PEDAGÓGICO

O desenvolvimento do trabalho pedagógico em uma escola depende da relevância como são tratados os temas como: o tempo para reuniões e estudo dos professores, número de alunos por classe, grau de participação de professores e alunos na vida da escola, o currículo escolar e a avaliação. Os fatores relacionados ao processo de ensino-aprendizagem estão diretamente vinculados com os saberes a serem discutidos na escola. O processo pedagógico, em síntese, é a materialização da proposta pedagógica nas condições reais da escola.

a) Principais dificuldades dos alunos em relação ao processo de ensino-aprendizagem.

Identificar as dificuldades dos alunos em aprender é estratégico quando se quer qualificar o processo educacional. Deve-se investigar que dificuldades são essas. Alguns instrumentos objetivos podem ser utilizados com essa finalidade. Deve-se relacionar as principais metodologias utilizadas nas disciplinas e áreas de estudo. Deve-se verificar a existência de exercícios relacionados a textos de jornais e revistas; a discussão com colegas; a redação de textos relacionados com um projeto temático; o debate sobre soluções e discussão a respeito do caminho para encontrá-las; a leitura de contos, poesias e romances dos mais diferentes temas. Enfim, verificar se os alunos experimentam diferentes ações, como coletar informações, analisar, discutir, resolver problemas, além da vivência de outras situações de aprendizagem produzidas na/pela escola.

b) Principais dificuldades dos professores em relação ao processo de construção do conhecimento.

O outro lado do mesmo processo são as dificuldades dos professores em relação ao processo de ensinar e aprender. Para essa identificação é muito importante uma verificação dos mecanismos de avaliação. O professor deve avaliar cotidianamente o processo de ensino-aprendizagem. A identificação dessas dificuldades é que deve

orientar a política de capacitação permanente dos professores. Para tanto, os quesitos listados no item anterior, relacionados às experiências de aprendizagem, devem ser analisados do ponto de vista do que é proposto pelo professor. Essa averiguação mostra a capacidade do professor buscar alternativas para o sucesso escolar.

c) Número de escolas que desenvolvem projetos de apoio pedagógico.

A preocupação das escolas em adequar os planos de estudo às necessidades sociais e culturais dos alunos é fundamental para verificar o grau de comprometimento da escola com sua comunidade. A boa escola é aquela que garante que o aluno se desenvolva como sujeito que pensa, sente e age. Sendo assim, o processo de ensino-aprendizagem não pode se resumir a 800 horas de trabalho anuais e 200 dias letivos. O que importa é se o aluno está se desenvolvendo. Portanto, projetos de apoio pedagógico que respeitem o tempo das crianças e dos adolescentes devem ser desenvolvidos. Deve-se relacionar o número de escolas que desenvolvem projetos com esse objetivo por zona rural e urbana, além das séries ou ciclos que são contemplados.

d) Número de alunos encaminhados para programas de apoio pedagógico.

Para muitas crianças, são programas desse tipo que lhes possibilitam progredir em sua escolaridade. Esse número, por um lado, relaciona o número de estudantes que necessitam de apoio escolar. Por outro, mostra a capacidade da rede de ensino de expandir a oferta desses programas, atingindo progressivamente um número maior de alunos. Deve ser apresentado por série e dividido entre zona rural e urbana.

e) Número de profissionais atendidos com programas de capacitação permanente.

Um dos programas estratégicos a ser desenvolvido na rede pública municipal diz respeito à capacitação permanente, tanto de professores quanto de funcionários. O acompanhamento do número de profissionais que participam dessas atividades possibilita uma avaliação do trabalho pedagógico.

f) Número de horas que os professores participam de programas de capacitação.

As horas destinadas a programas de capacitação de professores devem ser registradas e atualizadas periodicamente. Deve ser construído um quadro com a média de horas em formação da rede, tanto por níveis de ensino (infantil e fundamental), quanto por zona rural e urbana.

g) Número de ações de acompanhamento ao trabalho pedagógico, como reuniões, encontros de trabalho coletivo, entre outras.

A medição das horas de trabalho pedagógico nas escolas rurais e urbanas e por nível de ensino, bem como horas de reuniões e outros encontros coletivos, juntamente com o número absoluto dessas atividades, indicam o investimento feito no trabalho pedagógico. É o trabalho coletivo dos educadores que os possibilita a reflexão e a prática de uma proposta pedagógica articulada e integrada, visando a

inclusão dos alunos e da comunidade escolar no Projeto Político Pedagógico da escola.

SISTEMA DE ENSINO

A organização dos sistemas de ensino influi diretamente nos resultados escolares. As ferramentas relacionadas a seguir explicam sobre diversos aspectos os resultados escolares e possibilitam a superação de problemas como, por exemplo, o excessivo número de alunos por classes, a falta de professores e funcionários para atender as escolas adequadamente, a falta de oportunidades de formação continuada e a falta de condições para o trabalho coletivo dos professores.

a) Número de alunos das zonas rural e urbana.

O sistema de ensino deve estar estruturado para atender toda a demanda escolar da zona urbana e rural do município. Essa separação geográfica é importante para que sejam dimensionados programas como o transporte escolar, que é gratuito e obrigatório para todas as crianças das escolas rurais. Esses dados devem ser representados estratificados por educação infantil, distinguindo as creches das pré-escolas, e pelo ensino fundamental, agrupando de 1ª a 5ª séries e de 6ª a 9ª séries ou por ciclos. Além desses dados, devem ser representados os números relativos aos alunos matriculados, transferidos, evadidos e atendidos por programas sociais, como o programa bolsa-família, a merenda escolar e o transporte escolar.

b) Número de escolas por modalidade de ensino das zonas rural e urbana.

Devem ser conhecidos os números relativos às escolas por nível e modalidade de ensino, agrupando os estabelecimentos da zona rural e da zona urbana.

c) Número de salas de aula da rede municipal.

Além de conhecer o número de salas de aula, importa as condições físicas das salas. Elas devem ser catalogadas através de um sistema de avaliação de suas condições. Podem ser utilizadas três variáveis a fim de simplificar a coleta de dados qualitativos: bom, regular, ruim. Esses dados facilitam priorizar ações referentes à qualificação do espaço físico escolar.

d) Número de espaços qualificados na rede de ensino.

Definir o número de escolas que dispõe de espaço físico qualificado, agrupando a educação infantil (creche e pré-escola) e a educação fundamental (1ª a 5ª série e 6ª a 9ª série ou por ciclos). Exemplos de espaços a serem especificados: sala de professores, biblioteca, laboratório de ciências, laboratório de informática, outros laboratórios, quadra de esportes, telefone, esgoto, sala com TV e vídeo, sala com computador, acesso a internet, entre outros.

e) Número médio de alunos por classe.

A partir dos dados disponibilizados pelos itens anteriores é possível calcular o número médio de alunos por classe, um bom indicador de qualidade de ensino. Ele está diretamente vinculado ao êxito do trabalho pedagógico. Os Projetos Político

Pedagógicos das escolas tratam do número máximo de alunos por sala nas diferentes séries, tanto na educação infantil como no ensino fundamental.

f) Número de alunos atendidos por programas educativos (merenda escolar, bolsa-família, transporte escolar, livro didático).

É importante acompanhar os resultados escolares desses grupos de alunos. Com esses dados é possível estabelecer relações entre os resultados escolares dos alunos atendidos por programas educativos, além de outras análises estratégicas.

g) Os Conselhos Escolares e as Equipes Diretivas das escolas.

A democratização da escola pública implica na criação de novas relações de poder na escola, onde a cidadania possa ser exercida através da participação direta da comunidade escolar na gestão pedagógica e administrativa da escola. Deve-se relacionar a composição das equipes diretivas da escola, por nível de ensino (infantil e fundamental), como Diretor, Vice-Diretor, Coordenador Pedagógico e Orientador Educacional. Da mesma forma, é importante verificar a composição dos Conselhos Escolares e suas atribuições, buscando potencializar a participação efetiva dos Conselhos na vida da escola.

h) Profissionalização docente, estrutura da carreira docente e tempo de trabalho.

Deve-se identificar o número de professores por modalidade de ensino, tanto por escola da zona urbana como rural, tanto por escolas de educação infantil como fundamental. Deve-se estabelecer uma relação direta entre o número de professores por escola e o número de alunos. Também deve haver uma coerência em relação à média de horas de trabalho dos professores da rede e de cada escola. Esse aspecto está vinculado ao plano de carreira, que legisla sobre a questão. Deve-se ter dados, também, sobre a habilitação e a qualificação dos professores.

i) Número de professores leigos com a respectiva formação.

Deve ser composto um quadro com os professores leigos, identificando suas escolas e as regiões dessas escolas, agrupadas por nível e modalidade de ensino. Deve ser indicado o número de professores com ensino fundamental, médio e superior completo e incompleto. Esses dados possibilitam a priorização de uma política de formação para esses professores, o que implicará diretamente na qualificação do processo de ensino-aprendizagem.

j) Número de funcionários por escola.

A existência de profissionais para apoio ao trabalho docente é uma condição essencial para o funcionamento da escola. Esses números devem expressar, também por níveis de ensino (infantil e fundamental), a existência de merendeiras, monitores, serventes, agentes administrativos e outros cargos existentes na rede de ensino. Deve haver uma relação direta entre o número desses profissionais na escola e o número de alunos.

l) Número de oportunidades de formação continuada oferecidas

Em relação a essa ferramenta, especificar os segmentos da comunidade escolar contemplados com formação continuada e o número de profissionais atendidos (professores de educação infantil, de educação fundamental, coordenadores pedagógicos, diretores, serventes, etc). Fazer um acompanhamento dos temas trabalhados com esses profissionais. Agregar a esses dados o número médio de horas de formação da rede.

RESULTADOS ESCOLARES

Os resultados escolares são as principais ferramentas de trabalho para se proceder a uma avaliação precisa do grau de sucesso escolar da rede. Os números a seguir expressam a materialidade da política educacional da rede de ensino. Comparar os resultados escolares do município com os números nacionais e estaduais permite chegar a conclusões e a dúvidas, o que mobiliza o grupo a investigar mais detalhadamente o foco do diagnóstico.

a) Número de alunos matriculados.

O número de alunos matriculados deve ser apresentado por série, por nível de ensino (infantil e suas subdivisões e fundamental e suas subdivisões) e ainda por zona rural e urbana, com suas respectivas totalizações. Com esses números é possível calcular uma série de índices, a exemplo dos relacionados a seguir.

b) Número de alunos reprovados.

É preciso ter certeza dos resultados escolares em cada escola da rede e em cada série. Para tanto, é preciso verificar onde a reprovação ocorre com maior intensidade, se na zona rural ou urbana, bem como em quais componentes curriculares ela ocorre com maior amplitude. Além desse dado quantitativo, é importante, desse ponto de partida, verificar o que acontece com os alunos que ficam reprovados no sistema municipal de ensino.

c) Número de alunos em distorção idade/série.

Um grande contingente de alunos encontra-se defasado em relação a série adequada para sua idade. Essa distorção retrata a crueldade da reprovação sucessiva: a multirepetência. Segundo o MEC/INEP, é caracterizada a distorção idade/série no 1º ano quando a idade do aluno está acima do intervalo entre 8 e 9 anos. Os próximos intervalos caracterizam a distorção para as séries seguintes.

d) Número de alunos evadidos.

A evasão também deve ser caracterizada por turno, série e por zona rural ou urbana. Em muitos casos, a evasão decorre da repetência. Esse fenômeno engloba os alunos não raras vezes entendidos como “fracos” que acabam não se submetendo às avaliações finais e são considerados, oficialmente, como evadidos pela escola e como novos na série em que se rematriculam no ano seguinte.

e) Número de matrículas canceladas.

O ensino fundamental é obrigatório. Deve-se buscar a permanência do aluno na escola, evitando-se de todas as formas o simples cancelamento da matrícula.

f) Número de alunos com frequência irregular.

Tanto a LDB (BRASIL, 1996) quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) estabelecem as obrigações dos estabelecimentos de ensino quanto à frequência dos alunos. Cabe a escola zelar pela assiduidade dos alunos e informar ao Conselho Tutelar casos reiterados de faltas injustificadas. Esses procedimentos são importantes para evitar a evasão escolar e para manter as mães e os pais informados, acompanhando a situação escolar de seus filhos. Esses dados devem ser identificados observando as séries escolares, zona rural e urbana e turno da escola.

g) Índice de sucesso escolar.

Esse índice indica o percentual de alunos aprovados. É um importante instrumento de comparação com a realidade do estado e do país. Deve ser construído por série, por escola e por zona rural e urbana.

h) Índice de evasão escolar.

Com o número de alunos evadidos e o número de alunos matriculados obtém-se o índice de evasão. Também deve ser expresso por série, por escola e por zona rural e urbana.

i) Índice de distorção idade/série

No Brasil, em 2005, 30% dos alunos matriculados no ensino fundamental apresentavam distorção idade/série (BRASIL, 2006). Já no ensino médio, aproximadamente 46% não estão na série adequada para sua idade. Esse índice vem reduzindo no país, mas demonstra o fracasso da política educacional. A reprovação sucessiva, principal fator dessa distorção, é causa do abandono da escola, fator significativo para a exclusão social. Essa ferramenta de trabalho apresenta o percentual de alunos em defasagem idade/série.

Dessa forma, pretendeu-se apresentar sistematicamente uma proposta teórico-metodológica de construção democrática de uma política de gestão do ensino municipal. Como dito anteriormente, essa sistematização pode ser direcionada também para o trabalho de planejamento e de gestão escolar. É certo que não se trata de um estudo teórico-metodológico definitivo. Espera-se, isso sim, ter contribuído para o debate da área de gestão educacional, em especial de um tema ainda pouco estudado, o de planejamento e gestão de redes de ensino público. Espera-se ter suscitado questões, críticas e problemas que possam fazer avançar as referências e análises que venham a consolidar esse campo de investigação.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13/07/1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.**

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20/12/1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.**

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. Brasília, 2006. **Sistema de estatísticas educacionais**. Disponível na internet: <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 2004.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

FREIRE, Paulo. **A Educação na Cidade**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GORODICHT, Clarise. **Trajetória por uma Educação Cidadã**. Porto Alegre: CME, 2002.

MELLO, Marco. **Pesquisa participante e educação popular: da intenção ao gesto**. Porto Alegre: Ísis, 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade e ROSAR, Maria de Fátima Félix (org.). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.