

SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: CONTEXTO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**WERLE, Flávia Obino Corrêa – UNISINOS****GT-05: Estado e Política Educacional****Agência Financiadora: INEP**

Este estudo focaliza políticas educacionais de âmbito municipal, especificamente as leis que criam os Sistemas Municipais de Ensino. Os textos de leis são entendidos como uma face das políticas e uma cristalização de interesses resultantes de inúmeros processos de negociação, disputa e resignificação. Por comporem uma estrutura prevista e desejável e pela compreensão de que os textos das leis de SME constituem uma política estabilizadora da institucionalização da educação no âmbito dos Municípios, este estudo se debruça sobre os textos das leis de SME. Entende-se política estruturadora com Frey (2000) como aquela que define instituições, processos, normatiza elementos referentes a uma área de ação no caso a educação em um município. O SME abrange muito mais do que apenas a rede de escolas mantidas pelo governo municipal, incluindo organismos e ações de articulação do conjunto de forças sociais e políticas, de escolas estaduais e particulares existentes na comunidade.

Os textos das leis condicionam e limitam a configuração institucional da educação e a ação dos educadores, mas também oferecem oportunidades de interação além de não perdurarem indefinidamente, mas apenas enquanto outros interesses e disputas não se fortalecerem, articularem e assumirem posições em disputa com elementos já estabelecidos na legislação.

Com base em Stephen Ball (1995, 1998, 2001) assim como Nelly Stromquist (1996), Santos (2002), Lopes (2004), Mainardes (2006) discute-se as políticas educacionais como dinâmicas, temporal e socialmente estruturadas, perpassadas por contextos diferenciados, desvelando sua grande complexidade. As políticas não podem ser percebidas como tarefas que pertencem a outras pessoas, em geral situadas na administração do Estado, os abstratos legisladores de que fala Cunha (1981), que os professores não são receptáculos de diretrizes políticas, que as políticas não são um processo formal de cumprimento de regras e normativas. Ao contrário, as políticas ocorrem por processos diferenciados em níveis, instituições, grupos e espaços os quais desenvolvem processos

reprodutivos mas também de infidelidade normativa (LIMA, 2001,p. 64). Concordando com Lima, Nelly Stromquist afirma a possibilidade de intervenção que sobre elas têm os diferentes atores sejam eles políticos, burocratas ou equipes escolares inserindo nas mesmas modificações, interpretações e concordâncias, discordâncias. A autora assinala que as políticas públicas podem adquirir múltiplas formas (planos, projetos, sistemas de avaliação) dentre as quais a de texto legal e que diferentes atores estão nelas implicados desde a fase da formulação, explicitação legal e implementação. Esses atores delas se reapropriam, rearticulando-as, inserindo-lhes modificações e interpretações. Os textos legais são pois resultados de interações, de disputas, e a força de outras articulações e interesses, podem modificá-los, revisá-los, ampliá-los e suprimi-los. Ou seja, com Stephen Ball (2001, p. 102) entendemos que as políticas são “retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influencia, produção e disseminação de textos”.

Este estudo não acompanha o processamento e a rearticulação por que passam as leis de SME nem as nuances que adquirem em contextos de prática mas toma o texto de criação de SME e, a partir dele, analisa como as propostas de avaliação de larga escala são desdobradas, no âmbito da instância municipal.

Metodologia

Este trabalho é uma produção de projeto de pesquisa que mapeou no estado do Rio Grande do Sul – RS - leis municipais relacionadas à gestão democrática incluindo as de Sistema Municipal de Ensino – SME -, de Conselhos Municipais de Educação – CME - e de Conselhos Escolares - CE. Por considerar que tempos e espaços delimitam e articulam especificamente a organização social e política da educação, o projeto prevê a apresentação dos dados na forma analítica interpretativa bem como na forma de mapas e gráficos. As políticas de educação básica municipais situam-se e distribuem-se conforme articulações locais e interesses político-administrativos situados espacialmente, com o que tempo e espaço são elementos importantes na sua análise. Assim uma forma de expressar esta postura teórico-metodológica de abordagem dos SME, colegiados escolares e processos educativos engendrados pelas políticas municipais é através da visão sintética e prene de informações que os mapas oferecem ao permitir identificar a distribuição espacial dos elementos analisados. O esforço de compreensão do objeto em estudo pela consideração de

sua localização envolve a representação da distribuição espacial do fenômeno e decorre da compreensão da diferenciação econômica, cultural, étnica, demográfica no estado do RS e das repercussões destas diferenciações nas iniciativas educacionais.

A temática da criação do SME pode ser analisada pelo **conteúdo**, **forma** ou **processo de construção** da legislação que os institui. Considerar as leis de SME em suas diferentes faces contribui para a compreensão e teorização do tema SME. No projeto de pesquisa o estudo das leis ocorreu em fases. Numa primeira fase a investigação centrou-se na análise da *forma* assumida pelas leis de SME.

A **forma** da Lei do SME implica na consideração dos títulos, capítulos e artigos que a constituem, sendo um preliminar nível de análise. As leis de SME de municípios do RS apresentaram grande disparidade no número de artigos -entre 5 e 79. Municípios que logo após a LDB criaram sua lei do SME a construíram, em geral, pela transposição de artigos da LDB. As leis que apresentam uma concepção mais elaborada a respeito da educação incluem elementos que podem ser assim categorizados: *disposições fundamentais, fins e princípios da educação municipal; organização do sistema de ensino municipal; órgãos colegiados; níveis de educação e ensino - a educação infantil, educação básica para a população rural, o ensino religioso, educação de jovens e adultos, a educação especial; estabelecimentos de ensino; gestão democrática do ensino público; profissionais da educação; recursos financeiros; regime de colaboração.*

Outra fase do estudo envolveu a abordagem do **conteúdo** das leis propriamente dito. Esta, iniciou com uma leitura minuciosa de todo o conjunto de textos legais colecionados para então estabelecer algumas categorias que fossem significativas mas não muito numerosas. Para a constituição das categorias ocorreram dois movimentos: a inspiração que os textos lidos provocaram e a base teórica e conhecimento da legislação educacional brasileira da equipe de pesquisa. As categorias ou eixos temáticos estabelecidos contemplam os seguintes temas: estrutura e organização do SME; instituições do SME, seus níveis e modalidades; gestão democrática; avaliação da escola e do sistema de ensino; atenção dispensada aos profissionais da educação; referência ao Plano Municipal de Educação; previsão de recursos financeiros para a educação; referência ao regime de colaboração; previsão de ação redistributiva em relação a suas escolas e referenciamento local. Neste texto apenas será analisado o tema da avaliação de larga escala.

A metodologia e as etapas de criação dos mapas temáticos podem ser apresentadas em etapas, algumas delas concomitantes. Procedeu-se à organização de dados brutos, tendo como fonte IBGE/2005 e planilhas Excel e Access, organizadas pela equipe de pesquisa, com informações sobre cada município do RS, ordenados alfabeticamente, e a indicação de existência ou não de SME associadas a categorias analíticas da pesquisa. Utilizou-se software que possibilitasse a importação dos diferentes dados usando como chave do relacionamento o nome do município. Assim foi possível gerar mapas temáticos através da relação cruzada de variáveis.

Sistemas Municipais de Ensino no Rio Grande do Sul

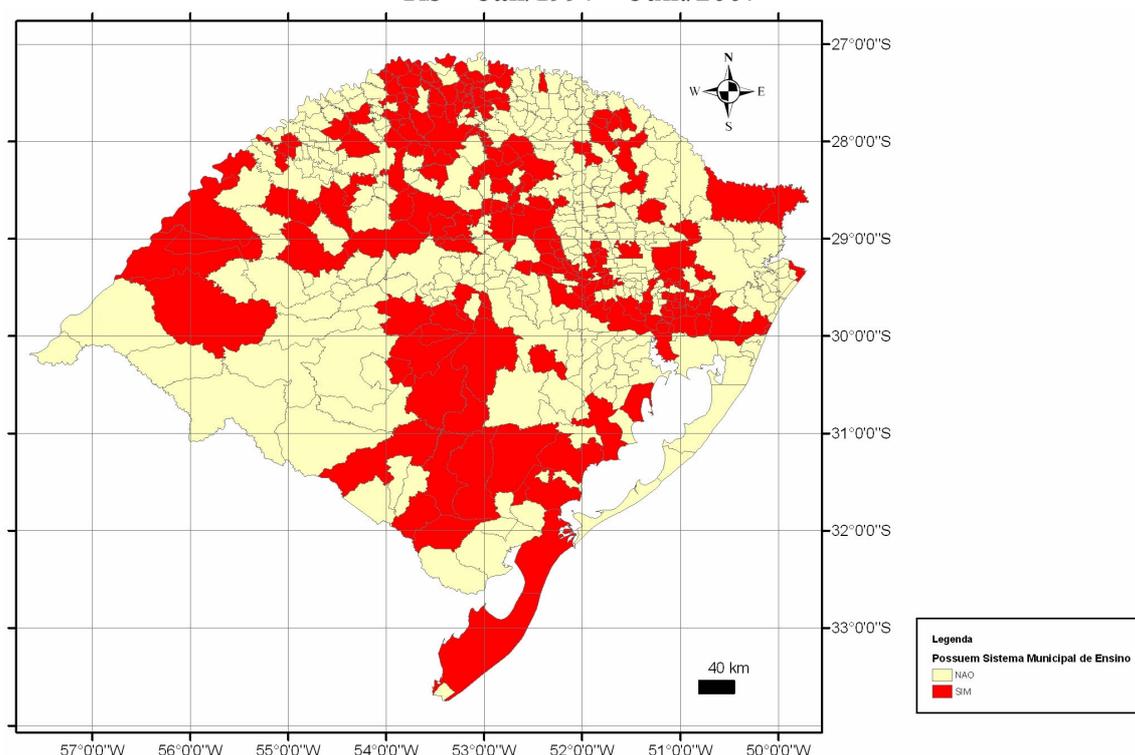
A instituição de sistemas de ensino¹ e que os municípios venham a organizar os seus SME é uma possibilidade desde a Constituição Federal – CF-, reforçada na Lei de Diretrizes e Bases. No contexto do projeto caracterizou-se SME como uma forma peculiar das forças sociais locais interpretarem e inscreverem-se na educação brasileira, explicitando traços característicos e de identidade próprios, incluindo, e, não exclusivamente centrando, a ação na criação de estruturas institucionais (órgãos normativos e executivos), focalizando a educação escolar em especial a educação básica independente da mantenedora. Tal possibilidade precisa explicitar-se em lei e sua formulação pressupõe o exercício de prática de autonomia e responsabilização dos atores locais (executivo, legislativo municipal, CME, sindicato e associação de docentes, escolas públicas, escolas privadas, pais, alunos e cidadãos da localidade).

O estado do RS tem se mostrado ativo e interessado na constituição de sistemas municipais de educação, desde o final dos anos noventa. Contabiliza, até julho de 2007, 184 municípios com SME próprio, o que representa 37% do total de seus 496 municípios. Até o ano de 2000, havia no RS, 51 municípios com SME, sendo que 10 foram criados ao longo do ano 2000. Observa-se a diferença frente a Minas Gerais, por exemplo, que tendo 853 municípios, apenas 8 deles haviam criado SME até o ano de 2000 (TEIXEIRA, 2004). O RS comparativamente a Minas Gerais, portanto, tem mostrado iniciativa e interesse na constituição de SME e avançado na criação de sistemas próprios para articular a educação

¹ Para o Conselho Nacional de Educação sistema de ensino é o “conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes” (CNE, Parecer no. 30/02).

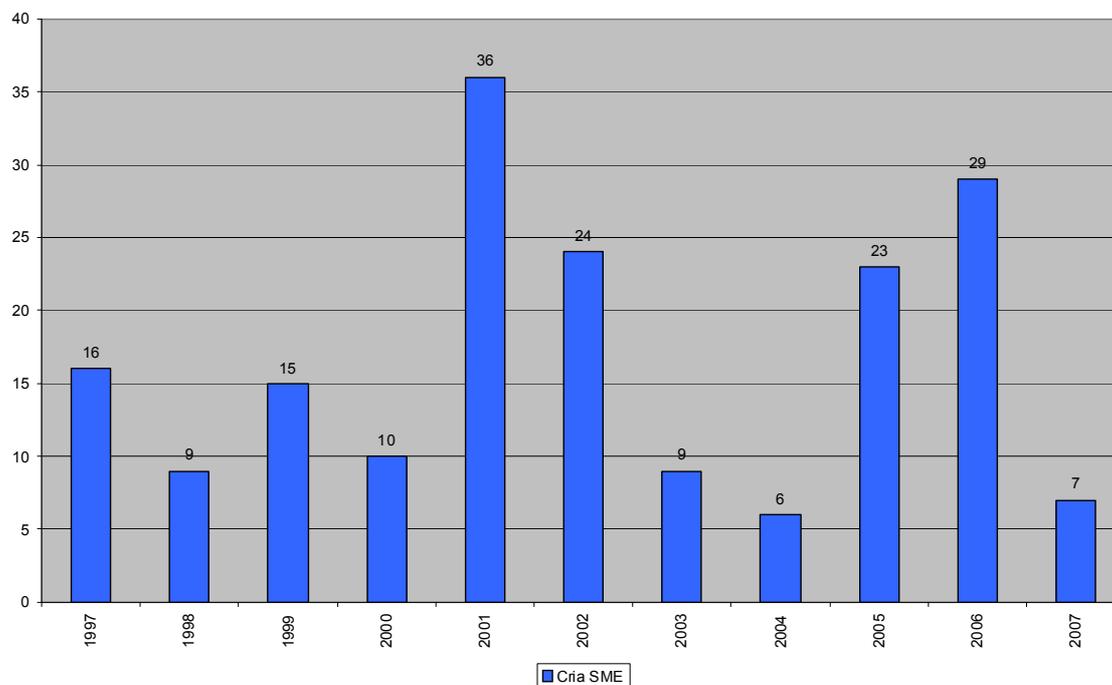
municipal. O processo não se iniciou na capital do estado, mas assume posição e marca presença em diferentes regiões do RS. O mapa no. 1 apresenta a localização de municípios que criaram Sistema Municipal de Ensino no Estado do Rio Grande do Sul, no período de janeiro de 1997 a junho de 2007, indicando que o movimento de criar SME não está localizado nesta ou naquela região, mas distribuído mais ou menos equitativamente.

MAPA 1 – MUNICIPIOS QUE CRIARAM SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO - RS - Jan/1997 – Jun./2007



A partir da Lei 9394/97 os municípios do RS começaram a constituir seus SME, apresentando, a cada gestão municipal, novo impulso no sentido de criação de sistemas. Assim, no período de 1997 a 2000, 1997 foi o ano que mais contabilizou municípios criando leis de SME, pois somam 16, 9, 15 e 10 municípios que, respectivamente, nesses anos, criaram SME. Entre 2001 a 2004, os municípios do RS demonstraram, especialmente nos dois primeiros anos, um grande impulso em direção a autonomia, responsabilização e estruturação da educação local, somando 36, 24, 9 e 6 municípios que, respectivamente, criaram SME no estado.

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO POR ANO DE CRIAÇÃO DA LEI DE SISTEMA - RS - Jan/1997 – Jun./2007



Pode-se pois levantar a hipótese de que novos governos vêm na criação de SME uma forma de afirmação de projetos políticos e/ou de inovação e diferenciação frente a propostas de governos anteriores. Pode também ser um dos motivos da criação do SME a vontade de libertar-se de normas de outras instâncias, do atendimento a recomendações do Conselho Estadual de Educação, muitas vezes avaliadas como muito exigentes e rígidas. É necessário assinalar, entretanto que, a criação de SME não se constitui em ação passageira deste ou daquele governante, mas uma estrutura mais permanente em que o poder público, na instância municipal, assume responsabilidades estruturando a educação local. Por outro lado, criar o SME é uma etapa, mas há que consolidá-lo e, para tanto, muita competência técnica, esforço político e recursos são necessários.

Grandes e pequenos municípios: dimensão das redes municipais de ensino

Inicialmente cabe recordar que com a CF de 1988 teve início uma “onda municipalista”. Entre 1996 e 2000 foram criados cerca de 25% dos municípios hoje existentes. A CF de 1988 redefiniu o papel institucional, instaurou um novo pacto

federativo entre os diferentes níveis de poder, com o que os municípios tiveram sua ação ampliada, obtendo um grau de autonomia até então inédito na história do Brasil e na comparação com outros países federados (SOUZA e FARIA, 2005, p. 29-31).

No RS não foi diferente. Em 1809, eram apenas quatro municípios, Porto Alegre, Rio Pardo, Santo Antonio e Rio Grande. Em 1900, eram 64 municípios, em 1954, 112, em 1965, 232, em 1981, 233, em 1990, 333 chegando aos atuais 496 municípios. Pode-se falar, tal como Souza e Faria referiram-se a onda municipalista, de um “onda emancipatória” no RS entre 1959 e 1965. Durante os anos sessenta, nos governos militares não houve praticamente emancipações. A lei era exigente sendo necessário uma população superior a dez mil habitantes, centro urbano com mais de duzentos prédios, além de atendimento a critérios de arrecadação. Houve um vácuo de emancipações entre 1967 e o início dos anos oitenta, podendo-se falar, no final dos anos oitenta, em nova onda emancipacionista. Em qualquer das datas acima indicadas a designação é “municípios”, desde os quatro existentes em 1809 até os 496 dos dias de hoje, como se todos fossem unidades municipais equivalentes entre si. Ademais o novo pacto federativo acima referido e instaurado com a CF de 1988 não diferencia municípios entre si, mas em relação às demais instâncias do Estado – nível federal e estadual. Entretanto, afirmamos que a designação genérica “município” encobre e homogeneiza uma realidade muito diversificada do ponto de vista demográfico, de dimensões, de atividades econômicas e em termos educacionais.

A discussão de SME e das políticas educacionais municipais no RS exige a consideração de graus de diferenciação entre os 496 municípios, no caso do RS. Este alerta relaciona-se com a problematização acerca de quão urbanizado é o Brasil, ou o fato de que o Brasil é menos urbano do que se calcula (VEIGA, 2003). Há “um oceano de municípios rurais”, embora dados do ano 2000 indiquem que o país teria atingido 81,2% de urbanização. Há cidades de tamanho irrisório, pois toda a sede de município é considerada urbana, mesmo compondo-se de apenas um aglomerado de agricultores e pessoas diretamente envolvidas com atividades primárias. Para o autor, há 455 municípios que são inequivocamente urbanos, onde se concentrava, em 2000, 57% da população nacional (VEIGA, 2003, p. 34).

Por outro lado, os atuais processos de reestruturação produtiva, de abertura comercial, de revolução digital e seus impactos nos transportes, comunicações e produção,

de formação de blocos e a globalização trazem uma dinâmica diferenciada constituindo alguns municípios com um protagonismo impar. Principalmente os municípios de capitais em decorrência dos problemas a enfrentar e da amplitude das articulações se constituem, em suas formas de ação, como atores de relações internacionais. Embora tal protagonismo político e econômico, no plano internacional, se apresente, atualmente, apenas para algumas metrópoles brasileiras, o mesmo demanda autonomia para o âmbito municipal, com impacto em nosso modelo federativo (BARRETO, 2004; BARRETO e VIGEVANI, 2004). Impõe-se, nesse contexto, de protagonismo das cidades que antes estavam imobilizadas sob a articulação da nação, a necessidade de retomada do modelo federativo brasileiro (BARRETO, VIGEVANI, 2004, p. 37) sobre o qual incide o questionamento levantado por Ball (2001, p. 101) de que os Estados Nação estariam perdendo sua autonomia política e econômica perante a influência e crescente amplitude das organizações supra-nacionais. Para Barreto e Vigevani (2004), os governos locais estão mais e mais assumindo a posição de sujeitos políticos no sistema internacional interagindo com organismos internacionais multilaterais e de natureza intergovernamental o que traz mais um elemento à crise do federalismo brasileiro (BARRETO, VIGEVANI, 2004, p. 38) na qual o descompasso entre a possibilidade dos municípios se assumirem como entes políticos e os recursos políticos e institucionais capazes de implementá-los como tal esvazia e dificulta a autonomia dos mesmos.

A questão educacional tem repercussão bastante diferenciada em grandes cidades. “Em geral as capitais não apresentaram indicadores satisfatórios em comparação com muitos municípios menores e com menos recursos. A partir daí vem se manifestando uma exigência maior para com os sistemas (conselhos, escolas e secretarias) de educação das capitais e dos municípios com população acima de 200 mil habitantes” (FEITOSA, 2007, p. 37). Em estudos recentes o MEC identificou um baixo desempenho no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) em capitais e grandes cidades brasileiras frente ao que criou um grupo de trabalho “para que os gestores de 106 cidades com mais de 200 mil habitantes ‘troquem experiências e debatam temas relacionados à gestão e às ações do Plano de Desenvolvimento da Educação’” (GRACIANO, 2007, p. 7).

Bravo (2007) debatendo gestão educacional e territorialização alerta para as repercussões da metropolização nas políticas educacionais e na gestão educacional. As

regiões metropolitanas caracterizam cidades já constituídas com capacidade de catalisação numa região. Abrangem e integram um conjunto de municípios contíguos, em torno de um município pólo, envolvendo articulações sociais, políticas e econômicas, bem como de serviços públicos e de infra-estrutura comuns (BRAVO, 2007, p. 11). São regiões de elevada densidade demográfica e alto grau de diversidade e de especialização (BRAVO, 2007, p. 55). Nestas regiões há projetos (ou seria desejável que existissem) de desenvolvimento e planejamento integrados e os problemas, que anteriormente eram tratados como campo de ação de cada prefeitura em isolado, são tratados de forma global. Para o autor é preciso levar em conta “áreas de transição” nas quais não há homogeneidade na definição dos aspectos sociais, econômicos e culturais, mas que são espaços que se incluem dentro da região metropolitana. As áreas de transição envolvem espaços em processos de “conurbação” – “encontro de duas ou mais cidades que ficam socialmente unidas, muito embora pela origem e pela administração, constituem-se cidades politicamente diferentes” (BRAVO, 2007, p. 45) -, “periferias” e “favelas” bem como “faixas territoriais não homogêneas” onde variam os elementos sócio-econômicos e nas quais se apresentam características ora do meio rural, ora do urbano (BRAVO, 2007, p. 12, 97). Conclui o autor pela necessidade de uma gestão educacional integrada para as regiões metropolitanas (p. 112).

Barroso (1998) ao discutir a autonomia das escolas adota a idéia de territorialização associando-a a descentralização:

“O conceito de territorialização é utilizado para significar uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, no domínio da planificação, formulação de políticas educativas que, de um modo geral, vão no sentido de valorizar a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos atores e a contextualização da ação política” (BARROSO, 1998, p. 14).

Para Barroso é preciso abandonar a ênfase na homogeneidade das normas e dos processos, destacando a importância de contextualizar e localizar a política e ação educativa por meio da autonomia escolar, sensível frente à heterogeneidade das formas e situações.

Este conjunto de considerações acerca do protagonismo político e econômico de municípios de regiões metropolitanas, da existência de “cidades imaginárias” e de zonas de conurbação, alerta-nos para a grande diversidade entre os municípios brasileiros. Conclui-

se dos estudos acima que a descentralização da educação, necessariamente, tem que ser uma política de base territorial, entendendo-se base territorial como a consideração de um conjunto de fatores diversificados de âmbito geográfico, cultural, social, econômico, demográfico e de outros tantos elementos incluindo infra-estrutura, oportunidades de trabalho, condições de transporte. Em outras palavras, os SME relacionam-se e são formas de enquadramento territorial das políticas públicas de educação e as considerações acima – protagonismo internacional de certas regiões metropolitanas, áreas de transição, cidades imaginárias, etc – implicam em sua constituição.

Embora o SME não seja uma proposta de estruturação apenas para escolas da rede municipal, seguramente municípios que têm rede muito diminuta precisam avaliar seriamente a necessidade e conseqüências de criar um SME próprio. Ampliação e qualificação de pessoal técnico, estruturas de apoio, acompanhamento e recursos financeiros, humanos e materiais são exigências decorrentes da criação de SME de forma a que este possa contribuir para desenvolver e responsabilmente qualificar a educação local.

Um levantamento do número de alunos das redes municipais do RS apresenta um cenário de prevalência de redes municipais muito pequenas. Há no Estado, 23 redes municipais com até 100 alunos matriculados e 215, com matrículas que variam de 101 a 500 alunos. No total 48% das redes municipais do RS somam, cada uma, até 500 matrículas. Ora, 500 matrículas equivalem a uma escola de porte pequeno.

Há 343 municípios no RS com redes públicas municipais com até mil alunos, o que representa 69% do total de municípios do estado. Por outro lado, há oito municípios que são mantenedores de redes públicas numerosas, entre 20.000 e 60.000 alunos.

A disparidade entre o volume de alunos matriculados traz necessidades e problemáticas diferentes para a administração da educação municipal. Por outro lado a localização da população escolar acresce questões relacionadas a distância entre escolas e necessidade de deslocamento de alunos e/ou professores, dentre outras questões.

Esta informação é relevante pois municípios cuja rede de ensino é muito pequena talvez a instalação de SME traga exigências descabidas em termos de recursos humanos, financeiros e estruturas administrativas.

É preciso registrar, na linha da argumentação apresentada anteriormente a diferenciação entre os municípios do estado, pois há municípios no RS, cujo conjunto de

matriculas da rede municipal chega a 32.019 (Caxias do Sul) e 56.928 (Porto Alegre), e, se somarmos as matriculas de educação básica ofertadas por escolas municipais e estaduais nestes municípios o total ascende para 97.385 e 277.419, respectivamente.

Esta parte do estudo teve como objetivo demonstrar que a discussão de SME não pode ser feita de forma homogênea e padronizada. A criação de SME não pode ser tomada como norma mas precisa levar em conta as condições locais, ou seja, para criar o SME há que levar em conta dimensões legal, pedagógica e organizativo-local de cada município.

Inserção no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

No Brasil, o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB - existe desde o final dos anos oitenta consolidando-se a partir de 1995. O Saeb é uma avaliação amostral com abrangência em todo o território nacional, cujo objetivo é verificar as competências de leitura e resolução de problemas matemáticos de alunos da 4^a. e da 8^a. séries do ensino fundamental e 3^o. do ensino médio. Com o Saeb inaugura-se um sistema de informações sobre a qualidade da educação básica dando um salto no tipo de informações oferecidas pelas estatísticas educacionais que se detinham sobre acesso e fluxo (FRANCO, ALVES, BONAMINO, 2007, p. 990).

A partir de 2005 outros instrumentos são introduzidos na sistemática nacional da avaliação da educação básica. Nesta data inicia o que denominamos ProvaBrasil, aplicada em escolas urbanas com mais de 30 alunos nas 4^a. e 8^a. series do ensino fundamental, abrangendo 5.398 municípios de todas as unidades da federação adotando o mesmo marco teórico, procedimentos e técnicas do Saeb (MEC, ProvaBrasil, p. 2).

A forma de apresentação dos dados destas duas modalidades de avaliação variam conforme seus objetivos. As informações do Saeb são apresentadas por unidade da federação e por capitais, além da situação geral do país, informando acerca da “população” de alunos das séries avaliadas. A ProvaBrasil informa mais detalhadamente apresentando dados por escola, por rede, município, unidade da federação, bem como sobre a situação geral de todo o país.

A Lei 9394/96 consolida estes procedimentos na medida em que responsabiliza as diferentes instâncias do Estado na inserção das redes escolares no sistema nacional de avaliação da educação. Para tanto, em seu artigo 9^o. a LDB apresenta as incumbências da União, dentre as quais indica a de:

assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

No artigo 87 a LDB indica, com clareza, o papel da instância municipal, especificando que cada município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá, dentre outras ações “integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar”.

Portanto há duas dimensões da realidade que co-responsabilizam os municípios chamando-os a integrarem-se no sistema de avaliação de grande escala: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a processualidade do Saeb e ProvaBrasil, há vários anos em funcionamento, acumulando e coletando dados junto às redes de escolas públicas municipais. Portanto, tendo em vista o quadro teórico inicialmente referido que considera a lei como elemento do “mundo constitucional” (FREY,2000) e do contexto das políticas públicas e que entende o texto legal expressando processos estruturadores intencionados num determinado espaço e momento histórico, era de se esperar que as leis de SME incluíssem o tema da avaliação externa da educação básica.

A pesquisa constata que as leis de SME, entretanto, pouco referem esta responsabilidade de integração universal das escolas públicas ao sistema de avaliação de larga escala em vigência no país. A maioria das leis de SME do RS nem sequer menciona o tema.

Poder-se-ia pensar que os SME que tivessem sido criados mais recentemente contemplariam a questão da avaliação externa da educação básica. Esta hipótese entretanto não se confirma. Dentre as 184 leis analisadas, apenas 10% faz referência clara e direta ao sistema externo de avaliação, em geral adotando a seguinte formulação:

- O Município deverá: ... integrar os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao Sistema Nacional de Avaliação do Rendimento Escolar.
- Compete ao Sistema Municipal de Ensino, em regime de colaboração, com o Sistema Estadual de Ensino e em conformidade com a política nacional de educação definida pela União, o que segue: participar do processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental e médio, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino, assegurado pela União (art. 9º, inciso VI);
- Serão empreendidos esforços constantes objetivando: ... a manutenção dos estabelecimentos municipais de Ensino Fundamental integrados ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

De fato estas referências não detalham estratégias, processos e responsáveis no âmbito do município, não indicam como serão eleitas as necessidades, ou como deverão ser elas priorizadas para superar as deficiências identificadas pela avaliação. Os textos legais não remetem a outras leis ou regulamentações para definir papéis do executivo, do CME e demais colegiados, no trabalho a ser feito com os resultados da avaliação, nem o protagonismo da secretaria municipal de educação no apoio às escolas para a melhoria da educação local, a partir da avaliação. Os textos não propõem nem remetem a processualidades de discussão com a comunidade escolar, pais, professores e alunos, a respeito dos dados da avaliação. Ora, como lembra Libâneo (2004, p. 238), citando Casassus

“Embora sejam os alunos os que respondem a provas e questionários, na realidade não são os alunos que são avaliados. O que se avalia é o rendimento do sistema por meio das respostas dos alunos. Então, as interrogações dos estudos deveriam consistentemente orientar-se, não às pessoas que são os alunos, mas ao sistema no qual estão inseridos os alunos”.

Entretanto, ao que parece as leis de SME não se deixam interrogar pela instigação da LDB à sua integração ao sistema nacional de avaliação da educação básica.

A formulação “mantença dos estabelecimentos municipais de ensino fundamental integrados ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar”, que é um dos únicos detalhamentos encontrados nos documentos analisados, é evidentemente muito restrita frente ao grande espectro de ações possíveis e demandadas por um sistema de avaliação externa, tão dispendioso para os cofres públicos da União, e tido como importante instrumento de transparência da ação do Estado nas políticas públicas educacionais. Como os sistemas de avaliação de larga escala postulam, para as unidades escolares, uma posição com base no mérito, que leva a comparações, seria necessário que as secretarias dos municípios, como mantenedoras das escolas públicas avaliadas, tivessem explicitado seus compromissos para com as escolas de sua rede, os gestores e o corpo docente, no sentido de desencadear processos voltados para a equidade e ajuda a cada unidade escolar, com a finalidade de alcançar melhor nível de qualidade. Esta observação se embasa principalmente nas prescrições da lei 9394/96 que, em seu artigo 11 indica aos municípios integrarem-se às políticas e planos educacionais dos estados e da União, assim como exercer ação redistributiva em relação às suas escolas. Ora, a política de avaliação externa

na educação básica está instituída e mantida há longo tempo e os dados dela provenientes poderiam subsidiar critérios para que o município exercesse a ação redistributiva em relação às escolas de sua rede.

Algumas leis de SME trazem uma referência diferenciada à avaliação embora não refiram especificamente a inserção no sistema nacional de avaliação da educação básica. São exemplificativos os trechos abaixo:

- A Secretaria Municipal de Educação é o órgão que exerce as atribuições do Poder Público municipal em matéria de educação, cabendo-lhe, em especial: (...) A avaliação, do desempenho da escola, dos professores, dos alunos e diferentes segmentos que compõe a instituição escolar realizada sistematicamente, sob a coordenação da direção da escola, com a participação do Conselho Municipal de Educação, pais, alunos e funcionários, abrangerá diversos fatores que determinam a qualidade do ensino. Esta avaliação deverá ser registrada em ata específica com assinatura dos presentes. (...) A avaliação realizada sistematicamente, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação, referente aos índices de desempenho, acesso, permanência e outros fatores que determinam a qualidade do ensino serão registrados na Proposta Político-Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, dados estes que servirão de referência para o trabalho de orientação e supervisão realizado pela mesma.

No caso acima a avaliação está relacionada ao projeto pedagógico da secretaria de educação e é o executivo municipal, por meio da secretaria municipal de educação que realizará a avaliação da escola e de cada segmento, envolvendo para tanto a direção dos estabelecimentos de ensino e o Conselho Municipal de Educação com foco na qualidade de ensino entendida como acesso, permanência e alcance de índices de desempenho. Outras leis explicitam, igualmente o projeto político pedagógico e o regimento e, o que nestes documentos estiver firmado, servirá de critério para a avaliação da qualidade do ensino. Em ambos os casos não há referência explícita na lei do SME sobre a integração ao sistema nacional de avaliação da educação básica.

Encontramos 8% das leis que criam SME com formulações tenuemente indicativas da consideração de processos de avaliação o que não as caracteriza como intencionalmente inseridas no sistema nacional de avaliação da educação básica. Estas poucas leis que assim postulam a avaliação, a indicam como competência do Conselho Municipal de Educação que deverá proceder a avaliação da realidade local:

- São competências do Conselho Municipal de Educação: ... a avaliação da realidade educacional do Município e proposição de medidas aos Poderes Públicos para a melhoria do fluxo e do rendimento escolar;

- São fins da educação: ... desenvolvimento de sistemas de informação e avaliação.
- A avaliação institucional será realizada sistematicamente sob a coordenação da Secretaria de Educação, com a participação do Conselho Municipal de Educação e abrangerá os diversos fatores que determinam a qualidade do ensino.

Embora, há no mínimo vinte anos, os sistemas de ensino, venham sendo envolvidos em avaliações de larga escala (SAEB), o que hoje se acentua, especialmente a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE –, de abril de 2007, que institui o IDEB, as leis que criam os SME desconhecem o debate da avaliação externa e da avaliação da qualidade do ensino mediante processos externos de acompanhamento, avaliação e diagnóstico da escola e dos sistemas de ensino.

Se fossemos buscar formulações peculiares e especificadoras para o tema, não encontraríamos um só SME do RS em que isso acontecesse, pois as anteriormente indicadas, são praticamente transcrição lacônica da LDB e a formulação “manutença das escolas no sistema de avaliação” é muito vaga pois apenas informa que o município deixa-se avaliar mas não o que ele fará com os dados daí obtidos.

Os dados que encontramos se opõem ao argumento de Franco, Alves e Bonamino (2007) de que, nos últimos doze anos, o tema da racionalidade técnica (focada nos meios e em temas de financiamento, acesso, maximização de recursos) tenha sido resgatado, pelo menos no que se refere a políticas municipais como as que criam SME no RS. Reitera-se que a constituição do SME tem o papel de estruturar a educação no espaço do município e em tal documento de política pública as preocupações com avaliação e acompanhamento externo da ação da escola básica são fracamente e não extensiva e criativamente referidas, e, portanto não enfrentadas.

O estudo realizado permite afirmar que, no âmbito municipal, não ocorreu uma valorização da política educacional baseada em evidências, a qual tenha se expressado por meio da ênfase em avaliação como querem os autores acima citados. No contexto do texto legal, considerando as leis de SME, não há indícios de estruturação de mecanismos e indicação de estruturas e encaminhamentos de racionalidade técnica no tocante a avaliação.

Cabe finalmente lembrar que embora as leis de SME não explicitem a inserção do município no sistema nacional de avaliação da educação básica, esta inserção está ocorrendo. Há municípios do RS que criaram sistemas próprios de avaliação da qualidade

do ensino – instigados por assessorias externas ou para melhor compreender os dados apontados na ProvaBrasil e SAEB - e outros que estão integrados ao sistema específico de avaliação das escolas estaduais do RS - SAERS.

A leitura e apreensão da autonomia municipal explicitada por meio da criação de SME é uma forma de dimensionar a descentralização da educação brasileira. As leis de SME podem também ajudar a compreender até que ponto as políticas de avaliação de larga escala estão sendo consideradas e absorvidas. Por outro lado, não se pode afirmar que o SME é um contexto que acolhe as propostas de avaliação de larga escala. Ao contrário, estas propostas passam ao largo das iniciativas de criação de SME sugerindo que o tema das avaliações externas de larga escala da educação básica não se articulam em um espaço de colaboração entre as instâncias do Estado.

Se entretanto estas leis não expressam grande adesão ao sistema nacional de avaliação da educação básica, não é também motivo para re-centralizar as políticas educacionais e fazer tabula-rasa das pretensões e ações dos municípios se auto-organizarem estruturando seu Sistema Municipal de Ensino.

Referências:

- BALL, Stephen J. Cidadania global, consumo e política educacional. IN: SILVA, Luiz Heron da (org.) **A escola cidadã no contexto globalizado**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 121 – 137.
- BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p. 99 – 116, jul./dez. 2001.
- BALL, Stephen J. Mercados educacionais, escolha e classe social: Mercado como estratégia de classe. IN: GENTILE, Pablo (org.) **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 196 – 227.
- BARRETO, Maria Inês e VIGEVANI, Tullo. Cenário Global e o espaço de intervenção dos governos locais. IN: MARTINS, Ângela Maria, OLIVEIRA, Cleiton de, BUENO, Maria Sylvia Simões. **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 29 – 56.
- BARRETO, Maria Inês. Inserção internacional de governos locais. **TD teoria & debate**, v.17, n.59, p. 12 – 16, ago./set. 2004.
- BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. IN: FERREIRA, Naura Syria Carapeto Ferreira. **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11 – 32.
- BRASIL, leis, decretos, pareceres. Conselho Nacional de Educação, **Parecer no. 30**. Define sistema de ensino dentro do ordenamento jurídico-administrativo, tendo-se como referência a organização da educação nacional, de 12 de setembro de 2002.
- BRAVO, Ismael. **Gestão educacional no contexto da territorialização**. Campinas/São Paulo: Alínea Editora, 2007.

- CUNHA, Luis Antonio. A reorganização do campo educacional: as conferências de educação. **Educação e Sociedade**, v.3, n.9, p. 3 – 48, maio 1981.
- FEITOSA, Raimundo Moacir Mendes. A utilização dos indicadores na gestão municipal. IN: GRACIANO, Mariângela (coord) **O Plano de desenvolvimento da educação (PDE)**. São Paulo: Ação Educativa, 2007. p. 35 – 38.
- FRANCO, Creso, ALVES, Fátima, BONAMINO, Alicia. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.28, n.100 – Especial, p. 989 – 1014, out. 2007.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n.21, p. 211 – 259, jun.2000.
- GRACIANO, Mariângela (coord) **O Plano de desenvolvimento da educação (PDE)**. São Paulo: Ação Educativa, 2007.
- LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: Teoria e prática**. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.
- LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa**. São Paulo:Cortez, 2001.
- LOPES, Alice Casimiro. Políticas curriculares: continuidade ou mudança de rumos? **Revista Brasileira de Educação**. n.26, p. 109 – 118, maio/ago. 2004.
- MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais **Educação e Sociedade**, 27(94), p. 47 - 94, 2006.
- SOUZA, Donaldo Bello de, FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil**. Bibliografia analítica (1996 – 2002).São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto. 2005.
- STROMQUIST, Nelly P. Políticas públicas de Estado e equidade de gênero. **Revista Brasileira de Educação**, n.1, jan./fev./mar./abr 1996, p. 27 – 49.
- TEIXEIRA, Lúcia Helena. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.34, n.123, p. 691 – 708, set./dez. 2004.
- VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias**. 2.ed.Campinas: Autores Associados, 2003.