

## RESUMO

Reconhecendo a importância adquirida pelo debate em torno da necessidade de modernização das estruturas de gestão pública nas últimas décadas, este trabalho analisa o contexto reformador dos anos 90, conferindo destaque ao processo de reforma das políticas e legislações educacionais, que foi responsável pela racionalização dos padrões de gestão segundo viés descentralizador. A maior responsabilização dos municípios pela oferta da educação básica exige que se reestruture padrões de gestão, o que leva à construção de indicadores e de dados confiáveis sobre a situação dos serviços oferecidos, bem como da demanda por educação em seus vários níveis. Sendo assim, este trabalho analisa a oferta do ensino fundamental no município de Araraquara, destacando a construção do sistema de ensino municipal, e propõe a elaboração de uma base de dados contendo informações e dados educacionais, instrumentalizando futuras pesquisas e a tomada de decisões dos gestores locais.

**Palavras-chave:** Indicadores educacionais; Descentralização; Políticas públicas.

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a reflexão sobre a gestão dos serviços públicos, entre eles a educação, emergiu e ganhou destaque tanto entre gestores públicos quanto entre pesquisadores interessados no assunto. O grande debate em torno da necessidade de universalizar os serviços públicos cristalizou-se nas proposições de medidas de modernização da administração pública brasileira.

Essa modernização foi concretizada por meio da introdução de modelos gerenciais de gestão, dentre os quais se destacam: a racionalização da gestão, a participação de entidades não estatais e a descentralização das estruturas administrativas.

A racionalização da gestão envolveu redução de recursos, humanos e financeiros, o que implicaria a administração dos serviços mais eficiente e eficaz. O estabelecimento de parceiros com a iniciativa privada ou com organizações da sociedade civil tornaria, a gestão mais participativa e democrática, mais próxima e significativa dos interesses dos cidadãos. E a descentralização administrativa rompeu com o modelo centralizador cultivado pela ditadura militar, reduzindo a hierarquia e a burocracia improdutiva.

Esse novo padrão de gestão das políticas públicas exigiu, para se concretizar, dentre outras iniciativas, a organização e a atualização contínua de indicadores, que são fundamentais para o levantamento de dados, informações e produção de conhecimentos sobre a situação dos serviços ofertados, sua qualidade, os resultados alcançados, orientando as necessárias atuações por parte do poder público.

A construção de indicadores e a obtenção de dados confiáveis sobre a realidade dos serviços exigiram, por sua vez, a introdução de novas tecnologias de informação e de comunicação como ferramentas de apoio à gestão, agilizando processos, organizando informações fundamentais para o processo de tomada de decisão e dando forma a uma verdadeira rede comunicativa entre as instâncias envolvidas na oferta de serviços essenciais.

Cabe considerar que todo esse processo de reforma das estruturas de gestão dos serviços públicos esteve sintonizado com o contexto global de fixação do ideário neoliberal, que incentivou políticas de redefinição dos papéis e funções estatais.

A reforma dos modelos de gestão atingiu, também, a estrutura administrativa educacional, uma vez que, após a Constituição Federal de 1988, cada ente federado estabeleceu seu papel na educação, tendo em vista o objetivo do governo brasileiro de universalizar a educação básica.

No plano educacional, a reforma dos padrões de gestão seguiu a mesma orientação da reforma do aparelho do Estado, sendo marcada pela redução dos níveis hierárquicos, pela descentralização administrativa e financeira e pela defesa da participação da comunidade local na organização do ensino.

Apesar de transparecer que a União está se desobrigando da garantia da educação, por estar responsabilizando Estados e Municípios por tal tarefa, uma detida análise das mudanças logo torna evidente que se trata-se de uma redefinição das funções pelo poder federal. O governo federal assume, a partir da efetivação do novo padrão de gestão, uma função reguladora, ou seja, não é o responsável direto pela oferta dos serviços educacionais, mas se mantém na tarefa de controlar a execução dos serviços pelos demais entes federativos e de avaliar os resultados alcançados.

Para garantir a unicidade do ensino e atuar nessa nova função, a União estabeleceu as diretrizes básicas para a educação nacional e criou sistemas nacionais de avaliação das instituições escolares e do desempenho dos estudantes. Sendo assim, o governo federal mantém amplo controle da educação no país, muito embora já não seja o principal responsável pela oferta desse serviço.

A mesma função reguladora exercida pela União também foi protagonizada pelos estados que, além de manter a sua rede de ensino, regulam as ações educacionais desenvolvidas pelos municípios, notadamente no ensino fundamental.

Os municípios, segundo o novo ordenamento administrativo, tornaram-se responsáveis pela garantia da educação infantil e do ensino fundamental e passaram, ao longo dos anos 1990, a firmar parcerias com os respectivos estados para municipalizar gradualmente a oferta do ensino fundamental.

A municipalização do ensino representa a tendência descentralizadora do novo padrão de gestão das políticas educacionais, responsabilizando os municípios pela garantia de parte da educação básica e tornando a gestão dos serviços educacionais mais próxima daqueles que deles se utilizam.

Considerando todo esse cenário de reforma do padrão de gestão da educação no país – pelo qual se define a atuação de cada ente federado na garantia

do direito à educação pautando-se cada vez mais em informações educacionais (institucionais, de desempenho, etc.) –, este trabalho tem como questão principal mostrar a relação existente entre as estatísticas e as políticas educacionais e suas repercussões na participação das diferentes redes de ensino nas matrículas da escolarização básica.

Em relação às estatísticas educacionais, dois aspectos específicos serão também analisados e discutidos: i) como determinados indicadores educacionais poderiam ser complementados na perspectiva de gerarem informações e conhecimentos mais significativos e ii) a construção e a utilização de uma base de dados para a tomada de decisão efetiva só seria possível se refletisse a situação das escolas em particular.

Assim, o trabalho caminha para a proposição de uma base de dados educacionais em que os indicadores tenham mais informações relevantes ou que as mesmas possam ser complementadas em um determinado contexto na perspectiva de que expressem, de maneira mais fidedigna, as diversas realidades da educação brasileira. Essa base de dados educacionais, para ser efetiva, precisa que o conhecimento produzido esteja contextualizado. Nesse sentido, a proposta é que esse contexto seja o das escolas, pois cada unidade escolar é única em relação ao seu projeto político pedagógico na busca de oferecer uma educação de qualidade aos seus estudantes.

Como recurso metodológico para o desenvolvimento do trabalho utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental, e o procedimento para a coleta de dados baseou-se em consultas a *sites* oficiais, entre eles o do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) assim como contatos junto à Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, Diretoria de Ensino da Região de Araraquara e Secretaria Municipal de Educação de Araraquara. Por meio desses contatos, foram obtidos arquivos de dados e relatórios sobre a educação no município de Araraquara e no estado de São Paulo.

Além da Introdução e das Considerações finais este trabalho estrutura-se em quatro partes. Na primeira delas, procurou-se compreender as mudanças ocorridas na gestão da educação brasileira a partir da reforma do aparelho do Estado. Em seguida, foram examinados textos legais para entender a reestruturação da

educação brasileira e descrever as alterações na educação paulista a partir das políticas públicas educacionais. Na terceira parte foi dado destaque à evolução das ofertas educacionais em Araraquara, São Paulo, traduzidas pelo número de matrículas em cada nível de ensino da escolarização básica. Posteriormente, na última parte, foram abordados indicadores sociais, em particular, os educacionais além da proposta de uma base de dados com indicadores educacionais mais detalhados.

Nas considerações finais buscou-se apontar a necessidade de as estatísticas educacionais serem contextualizadas - por unidades escolares -, para que as decisões sejam mais significativas.

Finalmente, nos anexos, são apresentadas as matrículas por escola, no município de Araraquara, referentes ao período de 1997 a 2010.

Os resultados do trabalho apontam que, na educação brasileira, há uma forte interferência das políticas educacionais nas estatísticas educacionais. Analisando as matrículas da educação básica no estado de São Paulo e no município de Araraquara é possível notar essa interferência quando relacionada ao número de matrículas nos diferentes níveis de ensino. Observa-se também que alguns indicadores educacionais são coletados de maneira incompleta impedindo de justificar mais consistentemente determinadas situações, como, por exemplo, a razão da reprovação de um estudante.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução, nas últimas décadas, da coleta de informações educacionais, com a realização de estudos de âmbito nacional e a divulgação em bases de dados, tem possibilitado e estimulado a elaboração e o acompanhamento de indicadores educacionais no Brasil. Estes apresentam uma grande relevância nos processos de tomada de decisão, principalmente, para os gestores públicos, pois, a partir de informações e de conhecimentos produzidos pelos dados coletados, é possível ter elementos e aspectos da realidade da educação brasileira, identificando sucessos, assim como problemas e dificuldades e, principalmente, apontando caminhos a seguir para o enfrentamento e a superação de distorções e desigualdades na oferta e na qualidade da educação no país. Tomar decisões políticas na área educacional sem o auxílio das informações e dos conhecimentos elaborados a partir de dados atualizados e indicadores educacionais pode causar enormes desperdícios na distribuição de recursos públicos.

Nessa perspectiva, vale lembrar que, em 1990, foi realizada em Jomtien, Tailândia, uma Conferência Mundial de Educação, em que 155 governos presentes comprometeram-se a pôr em prática uma Educação para Todos até o ano 2000. Com o não cumprimento desse objetivo, em 1999, foi lançada por ONGs, sindicatos e agências de desenvolvimento a campanha mundial pela educação com a finalidade de cobrar o compromisso firmado pelos governos. Em 2000, no Fórum Mundial de Dacar, adiou-se em 15 anos o compromisso anteriormente assumido na Tailândia e definiram-se estratégias e metas para serem alcançadas.

Os estudos brasileiros, por meio de indicadores educacionais, abrangem dados referentes a taxas de analfabetismo, de matrícula, de atendimento escolar da população por faixa etária, ingresso, desempenho escolar, frequência, repetência, aprovação, qualificação de professores, financiamento de ensino, recursos disponíveis na escola, comparação de dados entre diferentes faixas de renda, número de estudantes por docente, número médio de estudantes por turma, relação entre trabalho e frequência, porcentagem da população com idade escolar por anos de estudo, escolaridade média dentre vários outros relacionamentos.

É fundamental a adoção desses indicadores educacionais, uma vez que eles fornecem subsídios reais à sociedade e ao governo para o planejamento de um

sistema educacional que verdadeiramente atenda às demandas da população. Com isso, torna-se essencial conhecer, de forma mais exata, a realidade brasileira nas suas mais variadas dimensões sociais e, assim, viabilizar meios que assegurem efetivamente uma educação significativa para todos os estudantes.

No que diz respeito às crianças e aos adolescentes, realizar estudos auxilia na implantação de uma política educacional adequada, eficiente e eficaz, pois os dados estatísticos brasileiros demonstram que muitos deles vivem em situações bastante frágeis. A liberdade, a dignidade e a vida desses brasileiros não estão apenas sob responsabilidade de suas famílias, mas principalmente do poder público; logo uma educação de qualidade é um requisito para que eles adquiram os conhecimentos necessários para o exercício efetivo da cidadania. É consenso que a melhoria das condições educacionais da população está entre as prioridades que o país precisa eleger para as próximas décadas.

Melhorar as condições educacionais da população significa aumentar a escolaridade, elevar os níveis de aprendizagem e adequá-los à formação profissional – considerando as necessidades e as exigências do mundo do trabalho –, tornar o sistema educacional mais eficiente e eficaz na sua capacidade de produzir concluintes em cada etapa da escolarização na idade própria, ampliar a oferta de vagas na educação infantil, no ensino médio, na educação profissional e no ensino superior. A prioridade da ação do estado deve ser uma educação pública de qualidade para todos, gratuita para o cidadão, paga pelo contribuinte.

Para que as políticas públicas possam ser bem arquitetadas, não se pode prescindir de dados e estudos significativos. A estatística educacional produzida pelo censo escolar é um instrumento valioso para o conhecimento das características e dos atributos dos diferentes elementos presentes no sistema de ensino (escolas, estudantes, professores etc.), como também dos relacionamentos entre eles.

Assim, por meio das estatísticas produzidas por indicadores, modelos explicativos e preditivos e, até mesmo, por informações descritivas mais simples, mas não menos importantes, os gestores podem construir políticas públicas fundamentadas em indicativos reais.

O planejamento, a implantação e o acompanhamento de uma política educacional fundamentada em bons diagnósticos podem avaliar se os objetivos foram alcançados. Essa talvez seja a mais importante função das estatísticas educacionais. Acrescenta-se, nesse contexto, a possibilidade da sociedade avaliar a

ação do poder público, condição necessária para a consolidação de um estado democrático.

Desse modo, o INEP, buscando cooperar com os municípios na tarefa do desenvolvimento educacional do país, propõe que o censo escolar seja feito com seriedade e responsabilidade pelas escolas, o que não só trará benefícios para o poder público, mas, sobretudo, para o aprendizado escolar de nossas crianças, jovens e adultos. As escolas poderiam utilizar as informações e conhecimentos produzidos pelo censo escolar para seus projetos político-pedagógicos, porque cada instituição escolar tem uma realidade, vive uma situação peculiar no que se refere às suas qualidades, às suas falhas e às dificuldades enfrentadas.

Nessa perspectiva, os indicadores educacionais poderiam ser desmembrados ou articulados com outras informações da escola em que eles foram coletados, assim como relacionados com outras estatísticas (sociais, econômicas, culturais etc.) para que as decisões, uma vez implantadas, sejam realmente efetivas. Os indicadores educacionais têm especificidades que precisam ser atendidas para que as afirmações e os conhecimentos advindos dos dados possam ser significativos para tomada de decisões.

Atualmente, a educação no Brasil apresenta números inquietantes nas avaliações institucionais que apontam a importância de se adotar políticas eficientes que não visem apenas ao acesso à educação, mas que também sejam direcionadas à busca de excelência na qualidade de ensino. As crianças e adolescentes necessitam de uma educação que lhes dê bases para o seu desenvolvimento pleno o qual lhes permita viver dignamente e em comunidade.

Nesse sentido, a maioria dos indicadores educacionais precisa expressar não só dados quantitativos, mas também qualitativos. Muitas vezes, um dado precisa ser desmembrado em outros para que ele se torne significativo. Retoma-se um exemplo dado anteriormente: se um estudante é reprovado, isso se deu devido ao seu desempenho acadêmico insuficiente, ou ao abandono da escola? Além dessa informação, é essencial conhecer o motivo que o levou a uma dessas situações, pois, quanto mais preciso um dado estatístico, maior a chance de se elaborar políticas públicas eficientes. Em outras palavras, estatísticas por escolas, contextualizadas e complementadas por informações e conhecimentos relacionados à educação ou a outros indicadores sociais podem permitir tomada de decisões que



possibilitem garantir o acesso e a permanência das crianças e jovens na escola, assim como um ensino adequado ao mundo atual.

Os indicadores educacionais demonstram que o sistema educacional brasileiro tem evoluído no que se refere à melhoria em relação ao acesso ao ensino fundamental, que se encontra praticamente universalizado. Acrescentadas a isso, as recentes pesquisas do IBGE vinculadas ao censo de 2010 revelam que a taxa de fecundidade está abaixo do nível de reposição, com destaque para o fato de que, também nas classes menos favorecidas, essa diminuição também está ocorrendo. Como consequência, é preciso garantir a essa geração menor em termos quantitativos o acesso a uma educação melhor do ponto de vista qualitativo.

Podemos inferir que, independentemente dos direcionamentos teóricos e metodológicos, a utilização de indicadores educacionais, no dia a dia das escolas ou no corpo de uma pesquisa educacional, necessita de dados estatísticos das mais diversas naturezas. Diante dessa constatação, ressalta-se o fato de como se pode pensar em alternativas para a coleta e a utilização de dados dos sistemas de indicadores educacionais que possibilitem diagnósticos mais fiéis da realidade educacional brasileira na perspectiva de tomada de decisão bem fundamentada e que possa contribuir efetivamente para a melhoria do ensino no país.

Para Valério e Godoy (2009), seja por meio de novas abordagens que não limitem as definições de parâmetros para divisão de recursos, seja pela criação de novas linhas de pesquisas, seja pelo desenvolvimento de novas temáticas dentro de outras já consolidadas é que podemos tirar proveito desses dados empíricos relacionados à educação brasileira, contrapondo teorias, políticas e discursos.

É por meio da pesquisa da realidade e a crítica desta, que os estudos de diagnóstico ganham sentido, não se limitando a uma ferramenta apenas operacional, mas sim se articulando às múltiplas leituras do processo educativo e de escolarização. Os estudos de diagnósticos mais pontuais, por exemplo, podem contribuir revelando as desigualdades internas das cidades, dos bairros e das periferias mostrando as diferentes condições escolares dos diferentes lugares.

A análise das desigualdades entre os indicadores seja os de desempenho (aumento dos anos de escolaridade), seja os de recursos (orçamentos) são meios pelos quais o pesquisador pode comparar políticas públicas dos governos locais e estaduais ao longo do tempo ou em diferentes cidades ou regiões. Ainda para os autores, o pesquisador em Educação pode fazer comparações e buscar relações

entre os processos sociais, políticos e culturais mais amplos e as políticas locais e regionais relacionando as teorias e os paradigmas educacionais. Focando nos fenômenos e objetos de estudos, porém com uma possibilidade a mais de pesquisa, a informação pode ser transformada em um indicador, em um dado relevante, ou, indo além, ser problematizada com metodologias e abordagens novas.

Por isso, a análise dos indicadores educacionais não pode ser desconexa com os contextos que a produziram, nem com as teorias e nem com a crítica, pois, ao adentrar no universo das abstrações estatísticas, será sempre um convite ao uso de raciocínios e pensamentos que podem tirar o foco e o significado do estudo.

No século XXI, questões como a gestão da escola centram-se em trabalhar com a mudança de qualidades, disposições e sensibilidades, que orientam a ação das pessoas dentro do contexto de cidadania. Para executar essa nova forma de organização, conceitos operacionais entram nos contextos e na linguagem dos gestores, tais como gestão, planejamento, qualidade etc., e tornam-se centrais para a tomada de decisões, pois eles procuram operacionalizar maiores desempenhos. Contudo todos envolvem novas formas de organização das práticas sociais e individuais.

Valério e Godoy (2009) também afirmam que, ao longo desse processo, instrumentos como os levantamentos estatísticos e os mecanismos de mensuração populacional mantêm uma íntima relação com o poder do estado. As estatísticas foram desenvolvidas para serem instrumentos de racionalidade governamental, como expressão de uma tecnologia de governo. As estatísticas participam diretamente do processo de controle do desempenho de uma forma muito especial, pois se encontram, ao mesmo tempo, no detalhe necessário à organização das diferentes dimensões do sistema educacional, seja, infraestrutura, professorado, estudantes, todos são avaliados e recebem metas.

Retomando Jannuzzi (2003), um indicador social seria uma informação geralmente quantitativa que possui significado social, sendo utilizado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato. Nessa perspectiva, seria um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre aspectos da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo.

Assim, o entendimento que se tem atualmente sobre os indicadores educacionais é equivalente à concepção existente dos indicadores sociais, ou seja, são considerados instrumentos de avaliação de políticas estatais. A avaliação pode

ser uma iniciativa do estado, de um pesquisador, de um grupo que, em alguns casos, pode gerar seus próprios indicadores a partir de estatísticas advindas de censos ou levantamentos específicos.

O controle passa a se dar pela articulação indissociável da quantidade, da qualidade e da técnica de análise da informação usada pelo gestor a fim de tomar uma decisão. Ele avalia e introduz novas ações, imprime novas formas de organização, toma medidas e cria normas necessárias ao projeto e às metas propostas, as quais, basicamente, sempre tendem a aumentar os desempenhos dos sujeitos e das instituições.

Em resumo, a produção e a utilização de indicadores educacionais no Brasil vêm se dando a partir dos levantamentos estatísticos realizados pelo INEP e pelo IBGE. Na esfera federal, o INEP é o órgão produtor e compilador das estatísticas educacionais para o MEC, desenvolvendo, semelhantemente a outras instituições, sistemas de estatísticas e de indicadores sintéticos, medidas quantitativas que reflitam a qualidade e o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro no âmbito municipal, subsidiando o processo de decisão e avaliação de políticas públicas educacionais. Conseqüentemente, os gestores da produção de indicadores ganham legitimidade diante dos professores, dos estudantes e da sociedade, afirmando assim suas decisões sobre o sistema educacional, bem como pautas de novas pesquisas e campos de discussão sobre problemas específicos apontados pelos indicadores.

A produção de estatísticas e indicadores para a educação surge articuladamente às novas políticas de reestruturação para ela voltadas que se intensificaram nas últimas décadas. Discursos procuram sustentar a legitimidade dessas estatísticas e seus efeitos positivos em revelar os problemas sociais, contribuindo para novas formas de resolver os problemas do sistema educacional, introduzindo também um novo paradigma de planejamento estratégico, em virtude da necessidade de regulação das estruturas, das reformas institucionais e da maximização dos recursos públicos.

Para Valério e Godoy (2009), é possível afirmar que o processo de reforma está no dia a dia dos educadores e dos estudantes. Seu elemento chave pode ser sistematizado fundamentalmente no gerenciamento, ou seja, na busca de objetivos previamente definidos, compreendendo ainda a escolha dos melhores procedimentos para alcançá-los e da avaliação dos resultados alcançados. A

preocupação com a gestão da microestrutura social ganhou força nos últimos anos. Busca-se agora a mudança de comportamento com todos os envolvidos com a educação. Trata-se de criar um novo ambiente, novos papéis, implantando-se um sistema de acompanhamento e avaliação de resultados.

É necessário, então, conceber formas de implantar uma gestão democrática e participativa, sobretudo, na gestão das instituições escolares, pois a política educacional aponta para a renovação da política local por meio da municipalização do ensino, redefinindo o papel do estado no sentido de partilhar os poderes entre as instâncias central e local e as próprias escolas.

Para Barroso (1996), a territorialização das políticas educacionais, a autonomia das instituições escolares e uma maior participação da comunidade destinam-se a criar condições para a mobilização dos diversos profissionais sociais na perspectiva de empreenderem ações coletivas para o desenvolvimento de uma educação fundamentada nos princípios da solidariedade social, da igualdade de oportunidades e da coesão nacional.

Pode-se afirmar que essas ações na educação terão efetividade se os indicadores educacionais expressarem, inicialmente, a realidade de cada escola para que a tomada de decisões seja significativa para aquela situação. Ressaltando ainda que boa parte dos indicadores educacionais precisaria conter mais informações, assim como serem complementados por outros tipos de estatísticas.

Enfim, estatísticas educacionais contextualizadas por escolas, mais detalhadas em suas informações e relacionadas a indicadores sociais, com certeza, formarão um conjunto de dados que permitirão produzir informações e conhecimentos imprescindíveis para a tomada de decisões na busca de uma educação significativa para os estudantes brasileiros nos tempos atuais.