

A QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES

Tatiana Viana Machado de Castro / Fundaj/UFPE¹

RESUMO: O presente trabalho teve como objetivo analisar a atual política para educação básica, no município de Jaboatão dos Guararapes, utilizando como referencial a abordagem do ciclo de políticas de Ball e Bowe. Nesse sentido, compreendemos que a política atual está perpassada pelo discurso da qualidade da educação e se materializa no texto do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Tal Plano inclui elementos de mensuração da qualidade como o PAR (Plano de Ações Articuladas) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Realizamos nossa pesquisa na secretaria municipal de educação e em seis escolas entrevistamos as diretoras, tendo escolhido apenas duas para entrevistas professoras e coordenadoras pedagógicas. Os resultados apontam que o IDEB não considera a precariedade a infraestrutura das escolas e tem sido influenciado pela forma como as escolas preparam seus alunos. A qualidade é influenciada pelo envolvimento das diretoras com a comunidade e com a escola, confirmamos a tese de que as diretoras são o centro das micropolíticas da escola.

Palavras-chave: educação básica, política educacional, ciclo de políticas

INTRODUÇÃO

Neste artigo pretendemos discutir alguns dos resultados de uma pesquisa realizada no município de Jaboatão dos Guararapes, no segundo semestre de 2010 e primeiro de 2011. O objetivo da pesquisa é avaliar a política para educação básica, considerando o discurso da qualidade, presente em todos os programas e documentos governamentais como meta esperada. Acreditamos que esse discurso não é apenas imposto pelo governo ou pura retórica, ele foi construído e pactuado ao longo dos anos e, ainda, há disputas constantes pelos sentidos dominantes. Nesse sentido, nossa abordagem teórica se baseia na teoria dos ciclos de políticas de Ball e Bowe.

Essa perspectiva teórica permite “a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até sua implementação no contexto da prática e seus efeitos” (MAINARDES, 2006, p. 48). Destaca a natureza complexa e contraditória das políticas educacionais, enfatizando os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas a nível local, assim como a articulação entre os processos macro e micro. Na *abordagem do ciclo de políticas*, a política é analisada a partir

¹ Este artigo é fruto da Pesquisa de Avaliação do PAR, desenvolvida no âmbito do PIBIC da FUNDAJ, sob orientação da pesquisadora Cibele Rodrigues.

de cinco contextos: o contexto de influência; o contexto da produção de texto; contexto da prática; contexto dos resultados/efeitos; e contexto da estratégia política.

No contexto da influência, grupos diversos “disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado” (MAINARDES, 2006, p. 51), formando um discurso de base para a política. Destacam-se nesse contexto os partidos políticos, o governo e o processo legislativo.

O contexto da produção de texto abrange os textos legais oficiais e textos políticos, comentários, pronunciamentos, vídeos, etc. e devem ser lidos de acordo com o tempo e local de sua produção. Resultam de disputas e acordos e estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral. Na atual política educacional, temos como exemplos de textos o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), o Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2007a) e o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (BRASIL, 2007b)

O contexto da prática “é onde a política está sujeita a interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original” (MAINARDES, 2006, p. 53), pois durante a implementação as políticas estão sujeitas à interpretações e podem ser recriadas pelos profissionais atuantes em tal contexto, tal como professores, gestores e demais profissionais da educação. O presente estudo teve como objetivo analisar o contexto da prática na implantação do PDE no município de Jaboatão dos Guararapes, por meio de métodos qualitativos de coleta de dados, análise de documentos oficiais, observação direta do ambiente estudado e aplicação de entrevistas semi-estruturadas com professores e gestores.

O contexto dos resultados/efeitos “preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual” (MAINARDES, 2006, p. 54). Ball sugere que a análise de uma política deva envolver o exame de várias dimensões e implicações da política analisada e as interfaces da política com outras políticas setoriais e com o conjunto das políticas. Ball apresenta ainda a distinção entre efeitos de primeira ordem – referem-se a mudanças na prática ou na estrutura – e efeitos de segunda ordem – mudanças no acesso social, oportunidades e justiça social (MAINARDES, 2006). O contexto da estratégia política para Ball (*apud* MAINARDES, 2006, p. 55), “envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada. Sendo assim, analisaremos os três primeiros contextos, mesmo que não podendo aprofundá-los no âmbito deste artigo.

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Para compreendermos o contexto atual é preciso situar historicamente o debate pela educação pública que influencia os discursos em torno da qualidade. No Brasil, a luta dos educadores pela universalização da educação e pela qualidade do ensino começou a partir da década de 1920 e ganhou visibilidade com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (MANIFESTO, 1984) em 1932 (SAVIANI, 2007), propondo a descentralização de responsabilidades e o compartilhamento de poder a partir de um projeto nacional de educação (BORDIGNON, 2009). A descentralização proposta pelos Pioneiros “remete à questão do poder local e de abertura de espaços para o exercício da cidadania, via participação. Por isso, os movimentos de descentralização acompanharam os movimentos de democratização e de autonomia dos entes federados” (BORDIGNON, 2009, p. 19).

Porém, desde a época em que era colônia de Portugal, a educação brasileira foi por um caminho diferente, tornando a descentralização sinônimo de transferência de responsabilidades e omissão, priorizando-se a quantidade em detrimento da qualidade e optando por um sistema de ensino dual, ou focado para a educação das elites, ou voltado para a preparação para o trabalho e a manutenção da ordem social vigente, tendo como público alvo uma pequena parte das camadas populares. A partir de 1937

predominaram as propostas de universalização do ensino primário leigo, obrigatório e gratuito, sob a responsabilidade do Estado; de unificação do sistema dual, e de fortalecimento da atuação da União sobre o setor (AZEVEDO, 2001, p. 29).

Com relação a essa “dualidade” existente na educação, Gramsci (1982) defendia a criação de uma escola única, com o mesmo currículo e que oferecesse oportunidades iguais para todos, para que a aptidão profissional pudesse aparecer durante a vida do aluno e não de acordo com a sua condição social. Para Gramsci, essa forma de condução se explica porque “cada grupo social tem um tipo de escola próprio, destinado a perpetuar nestes grupos uma determinada função tradicional, diretiva ou instrumental” (p. 136), uma vez que cada grupo social forma seus próprios intelectuais, sendo estes responsáveis por ensinar nestas escolas.

Seguindo o discurso de priorização da educação pública, o primeiro Plano Nacional de Educação, formulado na década de 1960, tinha como meta a universalização da educação básica e a erradicação do analfabetismo. Em 2010, estas metas ainda não foram cumpridas, apesar ter espaço privilegiado nas propostas de governo dos políticos brasileiros. Segundo Plank (2001, p. 181), “os principais obstáculos à melhoria da educação no Brasil não são

técnicos ou financeiros, mas políticos” e ocorrem, dentre outros fatores, devido ao sistema político ser estruturado na decisão administrativa em lugar da responsabilidade política.

Atualmente, cabe à União a coordenação da política nacional de educação (BRASIL, 1996), incluindo-se a elaboração do Plano Nacional de Educação com a colaboração das demais esferas governamentais, a fim de garantir a equalização das oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade da educação básica. Sendo assim, no atual contexto, a política educacional está sendo permeada pelo discurso da *qualidade da educação*, expressão que pode adquirir diversos sentidos e ser motivo de disputas políticas (RANCIÈRE, 1996) pela hegemonia (MOUFFE, 2002), estabelecendo conexões entre a política pública nacional, poder local e cultura política.

O CONCEITO DE QUALIDADE

Segundo Silva (2009), “as questões sociais estão imbricadas no modo de produção e distribuição dos bens materiais produzidos pelos sujeitos na sociedade”, fazendo com que o econômico e o social estejam interligados, distinguindo-se ao se delimitar a apreciação de parte do todo formado, sendo o social construído e determinado pelo econômico. Assim, um dos elementos acionados na escolha de algo, é a *qualidade* do que será adquirido, que regula as relações estabelecidas no campo econômico e dispõem de parâmetros de utilidade, praticidade e comparabilidade com medidas e níveis mensuráveis. Neste contexto, “a qualidade é negociada, dinâmica, transitória e contém marcas históricas da opinião pública, o que estimula o ato comparativo” (SILVA, 2009, p. 219).

Ainda segunda a autora, nas políticas sociais brasileiras há uma transposição dos conceitos de *qualidade* do campo econômico para o campo social, no caso específico do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2007a), educacional, o que descaracterizaria a educação pública enquanto um direito social protegido pela atual Constituição Federal (BRASIL, 1988) e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996).

Tratar a educação como algo possível de ser escolhido a partir de sua *qualidade*, assim como é feito no campo comercial, desfavorece cada vez mais as camadas populares, primeiro por conta do fator econômico que as obriga a optar pela educação pública por ser gratuita, segundo pela ausência de parâmetros de comparação. Cláudio Moura e Castro (*apud* PLANK, 2001, p. 183) afirma que “as expectativas das famílias pobres em relação ao sistema de ensino são limitadas. Os pais carentes mandam os filhos para a escola principalmente para que sejam

bem cuidados por pessoal especializado e por causa da merenda escolar mais que pela ‘educação’”.

Plank (2001) discorda do autor ao afirmar que não há falta de perspectivas e sim uma frustração decorrente da falta de influência política, e questiona ainda se esta parcela da população é excluída da participação ou se escolhe não participar, uma vez que esse direito oficialmente está garantido na legislação. Nos dois casos, avaliar a eficácia da educação a partir de uma visão econômica torna-se inconsistente diante da desigualdade social, econômica e política existente no Brasil.

Fatores socioeconômicos, socioculturais, o financiamento público e o compromisso dos gestores são indicadores externos da *qualidade social* da educação e abrangem, entre outros fatores, as condições de moradia, a vida familiar, ambiente cultural, condições de transporte, alimentação, acesso a livros e equipamentos tecnológicos, hábitos de leitura, possibilidades de viajar e de desfrutar de opções de lazer e aproveitamento do tempo livre, conduta ética no uso dos recursos financeiros destinados à educação, investimento em formação docente, ambiente escolar. Dentro da escola há indicadores internos da *qualidade social* da educação, tais como: organização do trabalho pedagógico, interlocução da escola com a família, políticas de inclusão, respeito às diferenças, possibilidade de diálogo, entre outras questões comportamentais. Por opção política, grande parte destes fatores não são contemplados nos critérios de avaliação (SILVA, 2009).

O PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

Após a redemocratização do Brasil, consolidada na Constituição Federal de 1988, entrou no cenário político o *cidadão* e, como espaço de exercício da cidadania, o *Município* e os *sistemas municipais de ensino*. Vale salientar que, para se constituir como sistema, a educação municipal está fundamentada seis princípios: totalidade, sinergia, finalidade, autonomia, organização e normatização. Assim, a citada constituição e a LDB (BRASIL, 1996) estabelecem que as relações entre as esferas governamentais (União, Estados e Municípios) devem ser de colaboração, e não de subordinação ou hierarquização, viabilizando assim, “a realização do fundamento democrático do exercício da cidadania, dotando o cidadão de poder em seu espaço comunitário de vida, por meio de processos de gestão pública com participação popular” (BORDIGNON, 2009, p. 33).

A avaliação e a descentralização se tornaram eixos estruturantes da atual política educacional, por possibilitar o controle social e a efetivação da gestão democrática. Os instrumentos de controle social são anteriores ao governo Lula e seguem uma tendência

mundial de avaliação quantitativa da educação (BONAMINO e FRANCO, 1999). Seguindo esta lógica e a tendência de implantação de um novo modelo gerencial voltado para a modernização do aparato burocrático de modo a garantir a eficiência do desempenho do Estado (SILVA, 2009), levou à progressiva descentralização da educação básica, sendo a municipalização, seu último degrau, uma vez que “o PDE considera o território como categoria principal para o aumento do poder regulatório do governo federal” (KRAWZCKY, 2008, p. 813). Assim, o PAR e o PDE baseiam-se no regime de colaboração entre as esferas governamentais, na responsabilização dos municípios pelo desempenho de seu sistema de ensino e no respeito à autonomia das esferas estaduais e municipais (WEBER, 2008).

Segundo Ball (2006), o setor público, em geral, vem passando por uma reforma que reflete de forma decisiva na educação, sendo a desregulação, a transferência e a autonomia três aspectos centrais do discurso que pauta a reforma, resultando numa nova forma de gerencialismo que consiste em um modelo de organização centrado na lógica de mercado que desvaloriza a burocracia estatal por ser pouco produtiva e por repreender o espírito empreendedor dos funcionários, baseando-se na suposta autonomia, disciplina, responsabilização e mútua regulação. Sendo assim, as políticas educacionais atuais vêm acompanhando esta tendência enfatizando a democratização da gestão escolar como um instrumento na busca por uma educação de *qualidade*, sendo os gestores e professores os veículos dessa nova forma de gerencialismo, com o objetivo de reduzir os gastos governamentais e de envolver diretamente a comunidade nas escolas (AZEVEDO, 2004). A concepção de *qualidade educacional* da atual política fundamenta-se na racionalidade técnica e em critérios econômicos, desconsiderando

os limites e imperfeições geradas pelo mercado e sua incapacidade para corrigir questões sociais, que costumam se agravar quando deixadas à mercê dos interesses do capital financeiro e de empresários. A qualidade social na educação não se restringe a fórmulas matemáticas, tampouco a resultados estabelecidos *a priori* e a medidas lineares descontextualizadas (SILVA, 2009, p. 223).

Nesse sentido, uma das metas dos planos nacionais de educação formulados até então é a garantia de escolarização básica à população, a partir da década de 1990 houve um rápido aumento da oferta de vagas, o que aconteceu desvinculado de mecanismos de controle da *qualidade* do ensino. A situação da escola pública que já enfrentava sérios problemas ficou ainda pior em função do rápido aumento na quantidade de alunos e da simultânea falta de investimentos financeiros na formação dos profissionais da educação e na infraestrutura das escolas.

Neste contexto, o atual Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 2001) foi discutido amplamente e aprovado em 2001 tendo como meta principal a melhoria da educação básica. Em complemento ao mesmo, o governo Lula criou em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2007a), com a intenção de tornar o PNE mais operacional (WEBER, 2008) a partir de 30 ações que tem por objetivo cumprir as 28 diretrizes estabelecidas pelo Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (BRASIL, 2007b). No discurso do MEC, essa medida é uma tentativa de conjugar os esforços da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios em proveito da melhoria da qualidade da educação básica e num regime de colaboração com a comunidade escolar.

Com grande aceitação pública, o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (BRASIL, 2007b) implantou instrumentos que visam mensurar a qualidade do ensino e avaliar a qualidade da educação básica, estabelecendo metas e propondo ações para a melhoria. Todos os 5563 municípios brasileiros aderiram ao Compromisso até 2008, destes, 3669 apresentaram o Plano de Ações Articuladas (PAR) de sua cidade ao Ministério da Educação em função da disponibilidade de recursos financeiros. Parte integrante do PDE, o PAR é considerado um planejamento multidimensional da política educacional com duração de quatro anos, e visa alocar recursos técnicos e financeiros na melhoria da qualidade da educação. Conta com diversos programas, ações e instrumentos de controle, entre eles, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o Piso do Magistério e a Provinha Brasil.

A discussão em torno da descentralização e municipalização da educação não é apenas uma posição política do governo Lula, mas é fruto de um discurso pactuado a partir de diversas disputas políticas, no atual contexto. Essa formulação está presente na *abordagem do ciclo de políticas*, formulada por Stephen Ball e Richard Bowe.

O CONTEXTO DA PRÁTICA EM JABOATÃO DOS GUARARAPES

O município de Jaboatão dos Guararapes, localizado na Região Metropolitana do Recife, tem uma população de aproximadamente 650 mil pessoas, contando com 101 escolas de ensino fundamental que em 2009 realizaram cerca de 20 mil matrículas iniciais nos anos iniciais do ensino fundamental. Em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do estado de Pernambuco foi 3,5 e em 2009, 3,9. O Ideb do município nos anos iniciais do ensino fundamental teve uma média de 3,1 em 2007 e 3,8 em 2009, sendo a meta da atual política, alcançar a média dos países desenvolvidos (6,0) até 2021. O presente estudo, realizado no ano de 2009, usou como parâmetro na escolha das escolas-campo o Ideb de

2007. Assim foi selecionada a Escola A, de Ideb 3,1, a mesma do município; e a Escola B, de Ideb 2,5, abaixo do município.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) deste município foi elaborado em 2007 por uma equipe composta pelo dirigente municipal de educação, técnicos da secretaria municipal de educação e representantes de diretores de escolas, de professores, coordenadores, supervisores, técnico-administrativos, conselhos escolares, conselho municipal de educação e do sindicato. O PAR é composto por quatro dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura e Recursos Pedagógicos (BRASIL, 2007a). Segundo a secretaria de educação do município, o PAR de Jabotão dos Guararapes tem como meta principal a construção, reforma e aquisição de mobiliário para as escolas por considerar que a infraestrutura das escolas do município é uma área prioritária, necessitando de reparos urgentes, em detrimento das outras três dimensões, uma vez que a maior parte das escolas funciona em casas alugadas e improvisadas, inadequadas ao funcionamento de uma instituição escolar.

Apesar da precária infraestrutura das escolas, necessidade que pode ser constatada em nossa pesquisa de campo, as escolas entrevistadas elegeram as dimensões *Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar* e *Práticas Pedagógicas e Avaliação* como áreas prioritárias quando se fala em melhoria da qualidade na educação básica, em detrimento das outras duas dimensões. O que demonstra a incongruência de prioridades eleitas pela gestão do município e gestão das escolas.

Segundo dados coletados na Secretaria Municipal, o Plano Municipal de Educação do município está em processo de elaboração e o Conselho Municipal de Educação (CME) está consolidado desde 2000 por iniciativa da comunidade escolar. Atualmente, ele é considerado pela secretaria um conselho muito atuante, sendo consultado nas tomadas de decisões. Seus membros são eleitos com base em um regimento específico do conselho e, segundo a Secretaria de Educação, trabalha em conjunto com o Conselho do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), responsável pela gestão de recursos financeiros. O Conselho Municipal de Educação atua nas áreas de planejamento e políticas educacionais, promovendo eventos, como a Conferência Municipal de Educação, e participando da implementação de projetos novos como o Ensino Fundamental de 9 anos. Tanto a eleição direta para diretor, quanto a formação do Conselho Municipal de Educação, são anteriores ao PAR, existindo por iniciativa do próprio município, e não por determinação de instâncias superiores.

Os diretores são escolhidos pela comunidade escolar através de eleições diretas, proporcionando a democratização da gestão e o conseqüente *exercício da cidadania*. Nesse

sentido, foram oferecidos ao município programas de formação de gestores como o Programa Nacional de Escola de Gestores de Educação Básica, entre outros cursos de aperfeiçoamento de menor porte. Fizemos nossa pesquisa de campo em seis escolas, em nenhuma delas os cursos supracitados foram ministrados. Segundo a secretaria de educação, isso ocorre em função da limitada quantidade de vagas ofertadas pelo Ministério da Educação.

Para tornar completo o processo de democratização da gestão deveria existir em cada escola um conselho escolar. O que encontramos foi a unidade executora denominada CISE (Conselho de Integração Sócio-Educacional), criada no governo FHC para decidir como os recursos recebidos pela escola através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (criado em 1995) seriam gastos. O nome dado à unidade executora (CISE) causa certa confusão com relação às atribuições da mesma e de um conselho escolar, fazendo com que algumas escolas afirmem que possuem conselho, quando na verdade possuem apenas sua unidade executora. Segundo Cury (2001, p. 51), os conselhos são órgãos não só deliberativos, mas também de consulta, uma vez que está relacionado com ouvir e ser ouvido, devendo assegurar “a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional”. Tanto a unidade executora quanto o conselho escolar (quando existente de fato) são chamados de CISE e contam com a participação dos professores, alunos, pais de alunos, e demais funcionários da escola.

Sendo assim, o CISE se torna apenas um “órgão” burocrático para receber os recursos e corroborar a prestação de contas. Embora tenha mudado a gestão do governo federal (de FHC para Lula) existe a continuidade do PDDE e, por conseguinte, do mecanismo de transferência de recursos para as unidades executoras. Esta opção pelo repasse direto de recursos financeiros demonstra a continuidade da prática de *descentralização* da gestão e um incremento na *autonomia*, apesar de existirem mecanismos de controle, tanto para solicitar quanto para prestar contas desses recursos. Para receber os recursos do PDE, a escola precisa elaborar um planejamento e, posteriormente, prestar contas. Para as diretoras entrevistadas, o maior benefício do PDDE / PDE Escola é a possibilidade de eleger as prioridades da escola em conjunto com a comunidade, atendendo algumas das demandas dos alunos, uma vez que os recursos recebidos não são suficientes para atender todas as necessidades da escola.

O atual PDE Escola, além de ter dado continuidade à política do governo anterior está condicionado à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, desta forma, os recursos tem sido destinados, prioritariamente, a escolas com baixo IDEB. No ano de 2009, em Jabotão dos Guararapes, 43 escolas tiveram seu o PDE Escola aprovado, mas os recursos só foram depositados no início de 2010. Neste município, a implantação do PDE e o gasto da

verba pela escola é acompanhado pela secretaria de educação da cidade através de assessores, sendo cada um responsável por acompanhar entre 6 e 10 escolas com o objetivo de exigir a prestação de contas, e prestar assistência técnica e pedagógica. Segundo a secretaria de educação, esta assistência tem por objetivo orientar as escolas na escolha de materiais didáticos, tecnologias e mobiliário, para garantir que sejam adequadas às necessidades da escola e dos alunos, pois foi constatado que devido à falta de conhecimentos técnicos e/ou pedagógicos, o recurso recebido estava sendo gasto na compra de materiais que não atendiam às demandas da comunidade escolar. Nesse sentido, os técnicos da secretaria apontaram ainda que há um certo fetiche em relação às tecnologias.

Nas escolas visitadas percebemos que os recursos do recebidos, por meio do PDE-Escola, foram prioritariamente usados na aquisição de equipamentos tecnológicos como câmeras digitais, filmadoras, retroprojetores, televisores, DVDs, e outros, e em alguns casos, material de pedagógico para alunos ou professores para complementar a formação continuada. Ao serem questionados acerca da visível necessidade de investimento em infraestrutura (das seis escolas visitadas apenas uma dos prédios foi projetado com esta finalidade) as escolas afirmaram que o recurso recebido através do PDE Escola não é suficiente para reparos deste tipo e que a maior parte dos investimentos feitos pela escola neste aspecto foi proveniente de um outro programa, o Mais Educação, que apesar de dever ser destinado a compra de materiais de apoio pedagógico e a pequenos reparos na estrutura física da escola, dispõe de uma verba maior.

Com a mudança na gestão do município, apesar da continuidade da política, a equipe de acompanhamento das escolas mudou. Apenas uma pessoa da gestão anterior continuou (por ser concursada), sendo ela a detentora das informações relativas ao PDE. Estas discontinuidades dificultaram o acompanhamento das escolas pela nova equipe, uma vez que os novos membros não têm parâmetros para comparar se a política realmente está trazendo melhorias para as escolas. Este seria um fator importante a ser considerado nas políticas e na questão da qualidade.

COMPARAÇÃO

Das seis escolas pesquisadas, escolhemos duas para aprofundar a observação das práticas pedagógicas, considerando a diferença de Ideb, entre elas. Foram entrevistados professores de duas escolas: na Escola A o Ideb de 2007 foi 3,1, dentro da média do município, e Escola B com Ideb 2,5, abaixo do municipal. Chamou nossa atenção o fato da escola A ter um prédio extremamente precário. Trata-se de uma casa alugada que não foi

adaptada para ser uma escola. Enquanto a escola B foi a que possuía o prédio mais bem estruturado, mas foi construído por uma família rica que doou ao município.

Considerando que um dos instrumentos de controle na avaliação da qualidade da educação da atual política é a Provinha e Prova Brasil, aplicadas respectivamente no 1º ano e no 5º ano do Ensino Fundamental procuramos avaliar qual o impacto dessas provas nas práticas pedagógicas. Durante as entrevistas, os professores da Escola A de Ideb 3,1 declararam que a avaliação realizada pelo Ministério da Educação (MEC) serve de parâmetro na Prática Docente dos professores da escola, o que levaria ao bom desempenho dos alunos na avaliação nacional. Na Escola B, de Ideb 2,5, os professores declararam que, devido ao tempo levado entre a aplicação da avaliação e a divulgação de seus resultados pelo MEC, os resultados das provas nacionais não chegam a interferir no cotidiano escolar, o que supostamente prejudicaria o desempenho dos alunos nas Provas.

Percebemos ainda uma diferenciação em relação à gestão. Na Escola A, a diretora mora na comunidade em que a escola fica localizada, o que acaba tornando inevitável seu envolvimento emocional com a comunidade. Durante a entrevista ela se mostrou bastante comovida com os problemas da escola, basicamente de natureza física e estrutural. A escola funciona numa casa que dispõe de um espaço amplo e de uma piscina, porém, a casa não é adequada ao funcionamento de uma escola, as salas de aula funcionam em quartos muito pequenos, o piso é todo irregular, oferecendo riscos aos alunos e profissionais da escola, a escada que dá acesso ao primeiro andar fica do lado de fora da casa, seus degraus são muito altos e não há corrimão (É importante enfatizar que a escola recebe crianças de 4 a 10 anos de idade). As instalações elétricas e hidráulicas também estão bastante deterioradas, constituindo-se em mais um fator de risco aos alunos, tendo ocorrido inclusive um princípio de incêndio em um dos ventiladores.

O mobiliário das salas de aula também está bastante desgastado e é quase todo proveniente de doações de entidades privadas, principalmente de escolas particulares que fecharam. Segundo a diretora da escola, sempre que há a necessidade de se adquirir algum material de uso coletivo ou para pequenos reparos na infraestrutura, a escola recorre a parcerias com a comunidade escolar ou com o comércio local, pedindo doações e contribuições financeiras ou de mão-de-obra. Optar por este tipo de parceria no lugar de recorrer à Secretaria de Educação foi uma opção da direção, que afirmou que a Seduc não atendia aos pedidos da escola, por isso resolveu contar com a colaboração e apoio da comunidade e comércio local.

Percebemos nesta escola certa confusão em relação ao público e privado, e em relação ao papel da Secretaria de Educação. A escola é vista pela gestora como algo próprio, particular, sendo a secretaria um meio de adquirir recursos que ele próprio não pode suprir, como se o fornecimento de materiais, equipamentos e móveis fosse um favor prestado ao gestor. Essa atitude de não reconhecer a obrigatoriedade do governo em manter a escola resulta no investimento de dinheiro próprio (do gestor e da comunidade escolar) num espaço público (a escola) e na busca por doações ou parcerias com pessoas ou estabelecimentos comerciais. Essa confusão nos remete ao conceito de *patrimonialismo* elaborado por Max Weber, referindo-se a apropriação privada dos recursos do Estado “presente, em maior ou menor grau, em todas as sociedades onde a distribuição de riqueza e poder é desigual” (SORJ, 2001 p. 13). Nesse caso, apesar de não haver este tipo de apropriação, há uma evidente ambiguidade: os gestores parecem não perceber a escola enquanto espaço público e, ao invés de reivindicarem os recursos, enquanto direito, buscam soluções privadas.

Na Escola B a diretora não mora na comunidade da escola e apresenta uma postura extremamente profissional. A escola não apresenta tantos problemas de infraestrutura quanto a Escola A, pois o prédio foi construído para o funcionamento de uma escola privada e, após o fechamento da mesma, o prédio foi cedido à prefeitura sem ônus. Em comparação à Escola A, a Escola B é bem conservada, seu mobiliário atende às necessidades, e dispõem de alguns recursos tecnológicos, como televisão e DVD, ambos fornecidos pela Secretaria de Educação.

Quanto ao modelo de gestão, ambas as escolas possuem conselho escolar e unidade executora (o CISE) e a direção é escolhida por voto direto da comunidade escolar. Porém, na Escola B, após o fechamento da escola particular e a cessão do prédio à prefeitura, a eleição da direção vem sendo acompanhada pela família que é dona do prédio, ficando o voto da comunidade como um legitimador da escolha desta família, já que segundo a própria diretora, a família não permitiria que o prédio continuasse com a prefeitura se a direção não desse continuidade ao trabalho realizado até então.

Segundo McGregon (1983 *apud* BALL), o diretor seria o centro principal da atividade micropolítica da escola e as possibilidades da direção se realizariam dentro das limitações específicas de um marco, uma história e um contexto particular, o que explicaria as diferenças nos resultados do Ideb. Porém, em 2009 os Ideb's das Escolas A e B ficaram acima da média do município (3,8) e do estado de Pernambuco (3,9), nos levando a supor que as diferenças entre as escolas estavam pautadas na falta de investimentos financeiros, já que as ações do PDE estão basicamente neste campo.

Em relação à gestão da escola destaca-se ainda a atuação da coordenadora pedagógica. Todas as escolas do município contam com o apoio de pelo menos um coordenador ou supervisor pedagógico. A quantidade de alunos de cada escola determina a quantidade destes profissionais presentes nela e suas atribuições ficam a cargo de cada instituição, não havendo da secretaria de educação um direcionamento explícito nesse sentido, supostamente por conta do respeito à *autonomia* de cada escola. Porém, pudemos constatar que as atribuições da coordenação das escolas da pesquisa limitam-se a questões relativas à indisciplina escolar e desempenho dos alunos. Elas são responsáveis por verificar se os alunos estão em sala, quando há algum conflito entre alunos e professores, é a coordenação pedagógica quem resolve, entre outras atribuições que nos remetem aos “bedéis” de antigamente.

Sendo assim, a parte pedagógica destas coordenações resumidas a reuniões trimestrais com os professores, nas quais pouco se trata de questões pedagógicas. Segundo o relato dos entrevistados, os assuntos tratados referem-se a questões de comportamento dos alunos e postura dos professores diante de casos de indisciplina. Nessas reuniões acontecem ainda os conselhos de classe, nos quais se decide se os alunos serão aprovados ou reprovados com base nas notas e comportamento dos mesmos, e o estabelecimento do calendário escolar. Segundo as professoras entrevistadas, não há em tais reuniões espaço para planejamento de aulas ou estudo de questões pedagógicas e didáticas. Em alguns casos foram relatadas a presença de leitura apenas para deleite e no fechamento destas reuniões.

Nas duas escolas pesquisadas, mais metade do quadro de docentes era formado por estagiários ou contratados (temporários). Este fato soa incoerente, principalmente pelo fato do município em questão ter realizado um concurso público para a contratação de docentes e não haver convocado nenhum candidato aprovado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atual política educacional do país tem como principal objetivo a melhoria da qualidade da educação básica das escolas públicas, e para tanto, propõe diversas ações que possibilitariam o cumprimento do objetivo. Porém, o fato de grande parte dos professores das escolas serem estagiários ou contratados (sendo o prazo máximo do contrato 2 anos) interfere de forma decisiva no desenvolvimento dos projetos das escolas vinculados (ou não) à política em questão.

Devido à grande rotatividade, estes profissionais não são envolvidos nas atividades da escola, nem exercem o direito de opinar sobre as decisões da mesma, ficando de fora inclusive dos conselhos escolares e/ou unidades executoras, apesar do direito de representação

existente. Diferente dos professores concursados, eles não se envolvem de forma tão intensa na comunidade escolar, mas são maioria nas escolas (mais da metade dos professores em exercício nas escolas visitadas não são concursados) e, conseqüentemente, exercem maior influência nos resultados das avaliações do MEC. Diante disso, questiona-se se a política atual conseguiria cumprir melhor as metas a que se propõe se os professores em exercício tivessem acesso aos benefícios da atual política, tais como piso nacional do magistério e os programas de formação continuada.

Nesse caso, há um aparente paradoxo: embora haja política de formação e recursos, a maioria dos professores em exercício não pode participar das formações e, geralmente, não se envolvem totalmente nas questões de gestão da escola ou com relação à comunidade. Entrevistamos três professoras e uma estagiária e pelo discurso desta percebemos que há entraves à sua participação nas atividades micropolíticas da escola, quais sejam: elaboração e cumprimento do Projeto Político Pedagógico, do PDE Escola, ações do conselho escolar.

Ainda em relação à qualidade destacamos a relação entre as escolas e o Ideb. Com relação ao sistema de avaliação adotado como parâmetro para mensurar a qualidade do ensino por meio do Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), a Prova e a Provinha Brasil foram adotadas como modelo de avaliação na Escola A, possibilitando o contato do aluno com o tipo de prova proposto pelo MEC. Pode-se dizer que esta postura da gestão tem impacto direto na nota da Provinha Brasil, visto que o seu Ideb está acima do Ideb do município. Porém, tratar a educação básica como um preparativo para a realização da avaliação nacional corre o risco de que suas finalidades sociais e culturais (LDB) fiquem em segundo plano, assim como acontece atualmente com o nível médio da educação brasileira.

Genericamente, a educação tem como finalidade o pleno desenvolvimento do educando, preparar o indivíduo para o exercício da cidadania e qualificar para o mundo do trabalho (BRASIL, 1996), duas questões extremamente amplas e que não se resumem a resolução de uma prova escrita. Os parâmetros e orientações do MEC propõem que o processo de ensino-aprendizagem se pautem na concepção de que o conhecimento é construído com base em conceitos, habilidades e atitudes, formando as competências almejadas pela sociedade contemporânea. Sendo assim, é preciso enfatizar que mais importante que o resultado do Ideb, é a *qualidade social* da educação pública, que conforme exposto anteriormente, abrange fatores sociais que não podem ser mensurados. Diante das péssimas condições de trabalho a que estão submetidos os trabalhadores da educação no município analisado, considerando ainda as condições extremamente precárias dos prédios,

questionamos: até que ponto se pode supor que a elevação deste índice está diretamente relacionada à *qualidade* na educação e ao que a população entende por uma escola ideal?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Janete M. L. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia A. S. **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004 (Coleção polêmicas do nosso tempo; vol. 56).

BALL, Stephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: Uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**. v. 6, n. 2, p. 10-32, jul/dez 2006.

BONAMINO, Alícia; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 108, nov. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15741999000300005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 07 jan. 2010.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (Educação cidadã; 3).

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 15 de janeiro de 2010.

BRASIL. LDB - **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. LEI N°. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. D.O.U. de 23 de dezembro de 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação. Brasília: 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Brasília: 2007a.

BRASIL. Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Decreto n° 6094 de 24 de abril de 2007b. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm> Acesso em 15 de janeiro de 2010.

CURY, Carlos R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia A. S. **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GRAMSCI, Antônio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1982.

KRAWZCKY, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 797-815, set/dez. 2008.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan/abr 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova – 1932. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, DF, v. 65, n. 150, p. 407-425, maio/ago. 1984.

MOUFFE, Chantal. **Politics and passions: the stakes of democracy**. London: Centre for the Study of Democracy, 2002.

PLANK, David N. **Política Educacional no Brasil: Caminhos para a salvação pública**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

RANCIÈRE, J. **O desentendimento: política e filosofia**. São Paulo: Ed. 34, 1996. pp. 7-70.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300027&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 07 jan. 2010. doi: 10.1590/S0101-73302007000300027.

SILVA, Maria Abadia. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 216-226, mai/ago.2009. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

WEBER, Silke. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: O que muda? **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n.134, p. 305-318, mai/ago. 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em jan. 2010.