

FÁBIO MARIANO DA PAZ

**O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB):
um estudo do município de Santa Fé do Sul/SP**

**MARÍLIA-SP
2011**

FÁBIO MARIANO DA PAZ

**O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB):
um estudo do município de Santa Fé do Sul/SP**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP, Campus Marília, para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira.

Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações Educacionais.

Orientadora: Prof^a Dr.^a Hélia Sônia Raphael.

**MARÍLIA-SP
2011**

Ficha catalográfica elaborada pelo
Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação – UNESP – Campus de Marília

Paz, Fábio Mariano da.

P348i O índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB)

: um estudo do município de Santa Fé do Sul (SP) / Fábio

Mariano da. – Marília, 2011

189 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado em Educação) – Universidade
Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2011

Bibliografia: f. 181-189

Orientador: Hélia Sônia Raphael

1. Educação de base – Avaliação externa. 2. Qualidade
da educação. 3. Escolas públicas. 4. Índice de
Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) I. Autor.
II. Título.

CDD 371.26

FÁBIO MARIANO DA PAZ

**O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB):
um estudo do município de Santa Fé do Sul/SP**

Banca Examinadora

Profª Drª Hélia Sônia Raphael (Orientadora)
UNESP/ Marília

Profª Drª Graziela Zambão Abdian Maia
UNESP/ Marília

Profª Drª Yoshie Ussami Ferrari Leite
UNESP/Presidente Prudente

Marília, 20 de maio de 2011

Dedico este trabalho aos meus familiares, pois me proporcionaram uma educação voltada para o bem e a todos os professores, que comprometidos com seu trabalho sabem da importância que têm na vida de seus alunos.

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos especiais a todos aqueles que, de alguma maneira, contribuíram para realização deste trabalho.

À Professora Hélia Sônia Raphael, pelo incentivo, compreensão e por ter acreditado em meu trabalho.

À amiga Maria Eliza Nogueira Oliveira que compartilhou comigo momentos de incertezas, aprendizados e alegrias durante nossa caminhada no mestrado.

Aos amigos de trabalho da Secretaria Municipal de Educação de Birigui, pelo apoio e incentivo, especialmente às supervisoras de ensino Ana Clara Jacon de Souza, Iládia Cristina Marin Amadio e Maria Angélica Pinto de Arruda e à Professora Silvia Regina Pincerato Petrilli, pelas palavras sensatas e compreensão.

À Prefeitura Municipal de Birigui, especialmente ao Sr. Prefeito Municipal Wilson Carlos Rodrigues Borini e Professora Sônia Regina Guaraldo, pela oportunidade de concluir meu mestrado.

A todos os professores do programa de pós-graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista – UNESP, Campus de Marília, com quem tive contato durante o curso, pelos preciosos ensinamentos.

Aos professores Dr^a Cláudia Sabia, Dr^a Graziela Zambão Abdian Maia e Dr^a. Yoshie Ussami Ferrari Leite, por participarem de minhas bancas e colaborarem com meu trabalho.

Há os que se queixam do vento;
Os que esperam que ele mude;
E os que procuram ajustar as velas.

William George Ward (teólogo inglês)

PAZ, Fábio Mariano da. **O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB):** um estudo do município de Santa Fé do Sul/SP. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP – Univ. Estadual Paulista Marília, Marília, 2011. 189 f.

RESUMO

Principalmente a partir da década de 1990, por força das ações de organismos internacionais e do processo de reestruturação econômica dos países latino-americanos, a implantação de políticas de avaliação externa em larga escala, buscando sintetizar em elementos quantitativos toda a abrangência de um conceito polissêmico como o de “qualidade” tem trazido à tona entre os pesquisadores e profissionais da educação, inúmeros questionamentos sobre a sua efetividade. Partindo desta constatação, este estudo teve como objetivo analisar as principais causas que desencadearam, segundo o Ministério da Educação, a melhoria da qualidade da educação no município paulista de Santa Fé do Sul, que obteve em nível nacional, a maior evolução no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) entre 2005 e 2007, alcançando níveis educacionais comparáveis a de países desenvolvidos. Efetuamos uma breve discussão de questões fundamentais como políticas educacionais, avaliação externa, indicadores de qualidade, e, por último, gestão educacional e escolar, de modo que esta pesquisa organizou-se como um estudo de caso, sustentada na abordagem quanti-qualitativa, para identificar quais foram os elementos importantes que favoreceram os avanços obtidos por cinco escolas municipais de Santa Fé do Sul, especificamente nos anos iniciais do ensino fundamental. A coleta de dados ocorreu por meio de fontes documentais, entrevista semiestruturada com gestores e docentes e questionários de múltipla escolha para os pais, de modo a investigar sob o enfoque da gestão do sistema educacional e da gestão escolar, quais os projetos, implementações pedagógicas e curriculares, ações político-educativas e de infraestrutura, ocasionaram, potencialmente, considerável aumento no IDEB 2007, em comparação a 2005. Os resultados demonstraram que embora se tente associar o IDEB à qualidade da educação, na perspectiva dos próprios atores educativos é por meio da resignificação e inovação produzidas no contexto local, que se constrói um ambiente educativo de qualidade, em especial, por intermédio de uma gestão educacional e escolar que foquem o clima organizacional e a ênfase nas questões pedagógicas. Quanto aos resultados do IDEB 2005 e 2007 do município, podemos constatar que se tratou de um grande equívoco sua divulgação pela mídia e pelo MEC, ao deixarem de apresentar as falhas e fragilidades na consolidação dos dados.

Palavras-chave: Avaliação Externa. Qualidade da Educação. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Escola Pública.

ABSTRACT

Mainly from the 1990s, under the actions of international organizations and the process of economic restructuration of Latin America, the implementation of policies for large-scale external evaluation, seeking to synthesize quantitative elements in the entire scope of a polysemy concept as “quality”, has brought among researchers and education professionals, many questions about its effectiveness. Starting from this observation, this study aimed to analyze the main causes that led, according to the Ministry of Education, the progress of quality to education in the city of Santa Fé do Sul, which won at the national level further progress to the Basic Education of development index (IDEB) in 2005 and 2007, reaching levels of education comparable to developed countries. We have conducted a brief discussion of key issues such as education policies, external evaluation, quality indicators and, lastly, administration of school, so this research was organized as a “case study”, based on quantitative and qualitative approach to identify which were the important factors that favor the progress made by five public schools in Santa fé do Sul, specifically in the early years of elementary school. The data was collected through documentary sources, semi-structured interviews with administrators and teachers, and multiple-choice questionnaires to parents in order to investigate the standpoint of managing the educational and schools, which designs the implementation and educational curricular activities and educational and political infrastructure, resulted in potentially significant increase in IDEB 2007 compared to 2005. The results showed that although the IDEB tries to associate the quality of education in the perspective of the actors themselves, through innovation and reinterpretation produced in the local context, that builds a quality educational environment, in particular, through an educational management that focus on the organizational mood and emphasis on pedagogical issues. As for the results of IDEB 2005 and 2007 municipalities, we can see that this was a big mistake, the broadcasting and its disclosure by the MEC that decided not to show the flaws and weaknesses in data consolidation.

Key-words: External Evaluation. Quality of Education. Basic Education of Development Index. Public School.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ambiente virtual do Plano de Ações Articuladas – PAR.....	82
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	–	Comportamento Esperado do IDEB.....	68
Gráfico 2	–	Taxas de Não-Aprovação no Ensino Fundamental.....	76
Gráfico 3	–	Infraestrutura e Recursos das Escolas Municipais.....	118
Gráfico 4	–	Nível de Satisfação com os Recursos Escolares.....	120
Gráfico 5	–	Satisfação dos Pais com os Professores.....	128
Gráfico 6	–	Percepção dos Pais Sobre o Funcionamento da Escola.....	130
Gráfico 7	–	Reclamações Contra os Professores Faltosos.....	133
Gráfico 8	–	Divulgação do Resultado das Avaliações.....	138
Gráfico 9	–	Número de Queixas por Violência.....	146
Gráfico 10	–	Uso dos Espaços Escolares pela Comunidade.....	147
Gráfico 11	–	Participação dos Pais em Reuniões.....	150
Gráfico 12	–	Nível de Satisfação dos Pais com a Aprendizagem dos Alunos.....	158
Gráfico 13	–	Influência do Dever de Casa no Rendimento Escolar.....	164
Gráfico 14	–	Nível de Satisfação dos Alunos com as Escolas.....	165

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Características Organizacionais das Escolas.....	28
Quadro 2	– Subsídios Teóricos para a Redação de Perguntas.....	29
Quadro 3	– Seleção dos Participantes da Pesquisa.....	30
Quadro 4	– Diretrizes do Roteiro de Entrevista e Questionário.....	32
Quadro 5	– Síntese das Mudanças Ocasionadas pela Reforma Bresser.....	39
Quadro 6	– Políticas Educacionais Pós-Reforma Bresser.....	41
Quadro 7	– Primórdios dos Sistemas de Avaliações Educacionais nas Américas.....	48
Quadro 8	– Objetivos Iniciais da Avaliação Relacionados com a <i>Accountability</i>	49
Quadro 9	– Os Objetivos Gerais do Saeb.....	54
Quadro 10	– As metas do PDE.....	58
Quadro 11	– Fórmula do IDEB.....	80
Quadro 12	– Avaliações Externas da Educação Básica no Brasil (1990 a 2010)	87
Quadro 13	– Dimensões da Qualidade da Educação e seus Indicadores.....	97
Quadro 14	– Dimensões Extra e Intraescolares da Qualidade.....	99
Quadro 15	– Categorias Relacionadas à Eficácia Escolar.....	101
Quadro 16	– Etapas Fundamentais para a Análise e Organização do Trabalho..	107
Quadro 17	– Caracterização do Alunado das Escolas Municipais.....	144

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– O IDEB e as Projeções para o Brasil.....	67
Tabela 2	– IDEB 2007 por Regiões e Unidades Federativas.....	72
Tabela 3	– Os 15 Melhores Municípios de Acordo com o IDEB 2007.....	73
Tabela 4	– IDEB 2005 e 2007 – Santa Fé do Sul – SP.....	74
Tabela 5	– Taxa de Aprovação em Santa Fé do Sul – SP.....	77
Tabela 6	– Nota da Prova Brasil 2005/2007 – Santa Fé do Sul – SP.....	78
Tabela 7	– Taxa de Aprovação em Cosmorama – SP.....	78
Tabela 8	– Nota da Prova Brasil 2005/2007 – Cosmorama – SP.....	79
Tabela 9	– Matrícula por Dependência Administrativa no Brasil	85
Tabela 10	– Taxas de Promoção, Repetência, Evasão e Distorção Idade-série por Localização e Dependência Administrativa.....	86
Tabela 11	– Valor por Aluno/ano, por Estado e Distrito Federal, do Fundeb.....	91
Tabela 12	– Investimentos em Educação – 2005 a 2007.....	114
Tabela 13	– O IDEB e os Investimentos em Educação.....	115
Tabela 14	– O IDEB 2009 e o Custo Aluno Anual.....	116
Tabela 15	– Plano de Carreira e Progressões Salariais.....	123
Tabela 16	– Nível de Formação dos Profissionais do Magistério.....	124
Tabela 17	– Tipo de Formação Oferecida e Procedência das Respostas.....	125
Tabela 18	– IDEB 2005/2007 – Santa Fé do Sul – SP.....	136
Tabela 19	– Estratégias da Gestão Escolar para Combater o Risco de Evasão Escolar.....	171
Tabela 20	– Estratégias dos Docentes para Combater o Risco de Evasão Escolar.....	172

Tabela 21	– Os Melhores Municípios no IDEB 2007 e os Resultados do IDEB 2009.....	173
Tabela 22	– IDEB Observado e Projeções para Santa Fé do Sul – SP.....	177
Tabela 23	IDEB das Escolas Municipais de 1º a 5º/EF de Santa Fé do Sul.....	177

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT – Admitido em Caráter Temporário

ANRESC - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar

ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica

APM – Associação de Pais e Mestres

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CAQ – Custo Aluno Qualidade

CAQi – Custo Aluno Qualidade Inicial

CONAE – Conferência Nacional de Educação

EF – Ensino Fundamental

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNEC – Fundação Municipal de Ensino e Cultura

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio

HTPC – Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

LIGE – Lições de Implantação da Gerência da Qualidade

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Plano de Ações Articuladas

PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PIB – Produto Interno Bruto

PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PREAL – Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e o Caribe

PRODESP – Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

SEE/SP – Secretaria de Educação do Estado de São Paulo

TCESP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
------------------------	-----------

CAPÍTULO 1

A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO MUNDIAL E NACIONAL.....	35
--	-----------

1.1 As reformas administrativas brasileiras e a emergência da avaliação sob a lógica capitalista na agenda do Banco Mundial, OMC e FMI.....	37
---	----

1.2 Os anos 90 e a avaliação de programas e sistemas educacionais em países americanos.....	45
---	----

1.3 Breve histórico das políticas de avaliação da qualidade da educação básica no Brasil, após os anos de 1990.....	50
---	----

CAPÍTULO 2

O IDEB E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL: FUNDAMENTOS, PROBLEMAS E PERSPECTIVAS.....	57
---	-----------

2.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação e seus impactos nas políticas educacionais.....	57
--	----

2.2 O IDEB e a responsabilização da escola.....	63
---	----

2.3 Os problemas estruturais do IDEB e as ações do Ministério da Educação diante dos municípios com baixo resultado.....	71
--	----

2.4 Afinal, o que é uma educação de qualidade?.....	85
---	----

CAPÍTULO 3

A GESTÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL EM SANTA FÉ DO SUL E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.....	106
--	------------

3.1 O estudo das organizações escolares, a gestão e a materialização das	
--	--

políticas públicas: fundamentos para a análise.....	106
3.2 Ambiente Físico e Recursos Escolares.....	114
3.3 Formação e Condições de Trabalho dos Profissionais da Escola.....	121
3.4 Avaliação.....	135

CAPÍTULO 4

A GESTÃO ESCOLAR EM SANTA FÉ DO SUL E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.....	143
---	------------

4.1 Ambiente Educativo e Gestão Democrática.....	143
4.2 Prática Educativa.....	154
4.3 Acesso, Permanência e Sucesso na Escola.....	165

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	178
----------------------------------	------------

REFERÊNCIAS.....	182
-------------------------	------------

INTRODUÇÃO

Diante das diversas transformações ocorridas no cenário mundial nas últimas décadas, fomentadas pelo processo econômico da globalização, reformas educacionais, novas tecnologias, exigências legais e pela sociedade, os sistemas educacionais têm passado por constantes mudanças na gestão e no direcionamento dos seus processos de implementação de sistemas de avaliação externa.

Nesse contexto, principalmente a partir da década de 1990, por força das ações de organismos internacionais e do processo de reestruturação econômica dos países latino-americanos, grande atenção passou a ser dispensada para o ensino fundamental, etapa obrigatória da Educação Básica, considerada o pilar da consolidação do domínio da escrita e do cálculo e que urgia de incentivos à melhoria dos índices de aprovação e de aprendizagem. Parte relevante dessa atenção se deu, justamente, pela implantação de sistemas de avaliação externa em larga escala.

Pela forma como tem emergido nos últimos anos e ganhado proporções gigantescas, tem-se a impressão de que a avaliação é um fator novo, que surge em nosso complexo contexto social e educacional, entretanto, Mello e Souza (2005), por exemplo, enfatizam que educação e avaliação sempre foram elementos interrelacionados. Se antes a avaliação era utilizada para eliminar preliminarmente os alunos considerados inaptos para a escolarização, especialmente nas séries iniciais do ensino fundamental, atualmente o enfoque avaliativo possui, quando a serviço da lógica dominante, objetivos mais definidos, sendo principalmente, codificar os resultados da aprendizagem escolar por meio de indicadores quantitativos que consideram o fluxo escolar e/ou o desempenho discente, tentar aferir a qualidade do ensino oferecido e favorecer o crescimento econômico e o processo gerencial, mesmo que se desconsidere, nesse processo, as peculiaridades e as diversas realidades das escolas brasileiras.

Para Oliveira (1999), todo esse encaminhamento das políticas de regulação e gerência inicia-se, mais profundamente, a partir das políticas educacionais dos anos de 1990, em torno da descentralização (como sinônimo de desconcentração) de poderes às instâncias locais, regionais e municipais, tendência que pode ser

verificada desde a década anterior, com base em orientações e modelos indicados pelos países desenvolvidos.

Cumprе ressaltar que a potencialidade de gerar discussões fez do assunto da qualidade de ensino, atrelado à avaliação externa, elemento com ênfases teóricas completamente divergentes. Martins (2001) em sua perspectiva, por exemplo, considera as avaliações externas e seus testes padronizados em larga escala como elementos que dificultam a efetivação da autonomia da escola e o processo de descentralização. Ainda, a mesma autora afirma:

Mesmo que se considere a realização de avaliação externa sobre os resultados obtidos pelas escolas um importante indicador para que os gestores dos sistemas de ensino possam corrigir problemas e reorientar decisões e percursos institucionais, as metodologias que desconsideram a diversidade cultural que permeia as redes de escolas não captam a efetiva dinâmica das unidades escolares, com base apenas nos resultados finais obtidos por testes padronizados (MARTINS, 2001, p.34).

São inúmeros os autores que criticam o sistema de avaliação externa baseado em testes padronizados. Na outra extremidade, porém, há aqueles que acreditam ser possível utilizá-lo como instrumento significativo para a melhoria dos padrões de qualidade e implementação de novas políticas públicas. De acordo com Mello (1997):

O desenho e implementação de sistemas de avaliação externa devem, portanto, ser acompanhados de discussão e esclarecimentos quanto a seus objetivos, a fim de deixar claro que, ao contrário do que fazem professores e escolas, essa avaliação externa não se destina a reprovar ninguém, mas a fornecer informações aos gestores educacionais e ao público, sobre o desempenho do sistema como um todo, as escolas, regiões, municípios ou Estados que precisam melhorar seus resultados e o que é necessário fazer para promover essa melhoria (MELLO, 1993, p.101).

Os dois posicionamentos citados, de forma geral, não apenas nos situam no embate existente quanto ao tema da avaliação externa, mas nos permitem vislumbrar o quanto os *prós* e os *contras* serão importantes para o momento atual, na reflexão sobre a viabilidade ou não, dos novos sistemas de verificação do rendimento escolar.

Fato interessante é que em meados de 1995, o Ministério da Educação, que já havia instituído um sistema de avaliação nacional desde o final da década de

1980, mas que não tinha obtido êxito acentuado até o momento, intensificou medidas após a Reforma Bresser e consolidou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e outras políticas de monitoramento como o próprio censo educacional.

Desse modo, entender as formas como os sistemas de avaliação ganharam centralidade nas políticas educacionais torna-se, nesse sentido, urgente. Contudo, o que realmente importa a esta pesquisa, é analisar a concretude do que se instaura progressivamente em nosso sistema educativo: o IDEB e seus impactos na gestão do sistema educacional e escolar e a melhoria da qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental.

O IDEB foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e resulta da combinação de dois fatores que interferem na qualidade da educação: a) indicadores de fluxo (taxas de aprovação, reprovação e evasão), medidos pelo Censo Escolar, e b) indicadores de desempenho em exames padronizados como o SAEB e Prova Brasil, realizados a cada dois anos ao final de determinada etapa da educação básica (4^a e 8^a séries¹ do ensino fundamental e 3^o ano do ensino médio).

A combinação de indicadores de fluxo e de proficiência dos alunos é calculada em valores de 0 a 10. A meta do MEC é que o Brasil atinja até 2021, ano que antecede o bicentenário da Independência do Brasil, níveis educacionais de países desenvolvidos, o que corresponde à média 6. A elaboração dessas escalas de valores se deu de acordo com os parâmetros internacionais dos países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O IDEB representa, atualmente, para os sistemas de ensino brasileiros, sem dúvida, a maior política de avaliação educacional voltada para a Educação Básica, sendo de extrema relevância seu estudo, especialmente pelo fato de os meios de comunicação divulgarem que, em 2007, apenas 64 dos mais de 5 mil municípios brasileiros podiam se orgulharem de ter para turmas de 1^a a 4^a série um ensino público com qualidade de países desenvolvidos, o que significava ter nota 6, na

¹ Optamos por manter “4^a e 8^a séries” em apreço aos referenciais teóricos que utilizam esta terminologia, entretanto, destacamos que essa etapa corresponde atualmente ao 5^o e 9^o anos do Ensino Fundamental de Nove Anos.

escala de 0 a 10 do IDEB², determinando, de modo reducionista, todo o significado do termo “qualidade” a uma síntese numérica.

Em virtude desses dados é que este estudo destaca o caso do município de Santa Fé do Sul, que em 2007 obteve no IDEB, em comparação com o ano de 2005, aumento de 2 a 3 pontos, superando os ínfimos 0,4 pontos de avanço da média nacional, atingindo o resultado de 7,6 pontos. Além do mais, nesse município estavam os melhores resultados na primeira etapa do ensino fundamental, fazendo-se inferir que havia um fator diferencial no processo educativo.

O município de Santa Fé do Sul, com cerca de 30 mil habitantes, localiza-se ao extremo noroeste paulista, na 13ª Região administrativa de São José do Rio Preto, a 625 km da capital e possui uma área territorial de 208,91 km². Situa-se a 18 km do encontro dos rios Grande (divisa natural SP/MG) e Paranaíba (divisa natural MS/MG) onde ocorre a formação do rio Paraná, reservatório da Hidrelétrica de Ilha Solteira.

A colonização de Santa Fé do Sul teve início com os trabalhadores do CAIC, Companhia Agrícola de Imigração e Colonização, que vieram para trabalhar na expansão da antiga estrada de ferro Araraquarense, considerada a melhor ferrovia da América do Sul. Sua fundação oficial aconteceu em 24 de junho de 1948, emancipando-se politicamente em 24 de junho de 1953.

A cidade tem sua economia voltada para o agroturismo - com a instalação de hotel-fazenda, ranchos, casas de veraneio - e turismo rural - com visitas abertas às produções de leite, uva, manga, coco e banana.

Quanto aos seus indicadores sociais, segundo dados do IBGE 2000, Santa Fé do Sul apresenta índices de expectativa de vida, por volta de 72,24 (anos), taxa de alfabetização de 89,59%, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) de 0,809, IDH-M – Educação de 0,885 e IDH-M – Renda de 0,755.

Assim, a relevância do estudo se constrói com base na premissa de que os elevados índices obtidos pela educação desse município constituem-se em elementos valiosos para a pesquisa de ações político-educacionais inovadoras, bem como da forma como as políticas de avaliação externa atreladas à gestão do sistema educacional e escolar se concretizaram. Ademais, fica evidente, grosso modo, que avançar de 2 a 3 pontos na média do IDEB em comparação a 2005, leva

² Jornal “O Estado de São Paulo”, 23 jun. 2008, s/p.

à suposição de uma grande transformação educacional. Sendo assim, quais teriam sido os projetos empreendidos por esse município para a redução da repetência, evasão e melhoria do desempenho e aprendizagem dos alunos? Ou, caso contrário, teria havido por parte dos gestores e demais atores educativos uma mera incorporação das ideias consoantes ao IDEB como a aprovação automática, que aumenta os índices, ou ainda, a constante aplicação de simulados e a redução do currículo escolar às matérias das avaliações externas?

A declaração da diretora Odete Rondina Stefanoni da Escola Municipal Elisabeth Maria Cavaretto de Almeida da cidade de Santa Fé do Sul, considerada a melhor escola do Brasil, com média de 8,6 pontos no IDEB 2007, traz à tona, uma afirmativa instigadora: *“Tudo o que a gente vê, lê e assiste que deu certo em outros lugares, a gente adapta e faz aqui”*³. Convém evidenciar que o resultado do IDEB de 2005 indicou que esta escola havia obtido uma média de apenas 2,6 pontos. Conseqüentemente, este estudo busca analisar com propriedade nos dados mencionados, quais os projetos, implementações pedagógicas e curriculares, ações político-educativas e de infraestrutura, teriam convergido no acréscimo de 6,0 pontos, quando a média nacional do IDEB cresceu apenas 0,4 pontos.

Em síntese, o estudo teve o intuito de investigar as questões centrais da possível melhoria da qualidade da educação no município de Santa Fé do Sul sob o prisma do processo da gestão educacional e escolar, tendo por base, *a priori*, as sete dimensões presentes nos “Indicadores da Qualidade na Educação” (BRASIL, 2004), criados pelo MEC: ambiente educativo, prática pedagógica, avaliação, gestão escolar democrática, formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, ambiente físico escolar e por último, acesso, permanência e sucesso na escola, sem, contudo, se limitar apenas a elas, mas incorporando em seu bojo, elementos oriundos das vivências e ações dos atores educativos.

O objetivo geral da pesquisa foi identificar e analisar as ações empreendidas pelas escolas públicas do município de Santa Fé do Sul que desencadearam a evolução significativa do IDEB (2005 – 2007). Para tanto, buscou especificamente:

a) investigar as ações político-educacionais realizadas pela secretaria de educação, direção das escolas e sua equipe;

³ Reportagem de Simone Iwasso, Jornal “O Estado de São Paulo”, 21, jun. 2008, s/p.

b) analisar se as escolas municipais e seus atores educativos se adaptaram e incorporaram a política de avaliação externa, pautada no IDEB, ou usufruíram dos diversos aspectos de sua autonomia relativa.⁴

Oportuno se torna dizer que neste cenário de profusão de inúmeros conceitos que na maioria das vezes acabam não sendo compreendidos, o estudo se justifica pela importância de evidenciar as ações educacionais que elevaram o indicador de qualidade IDEB, e levaram o país a questionar mais atentamente o porquê dos significativos resultados conquistados por alguns municípios. Além disso, o estudo se consubstancia na relevância da discussão teórica do tema abordado, em função de ser objeto recente de análises na literatura acadêmico-científica, bem como em razão das poucas publicações no âmbito educacional. Outro ponto de destaque é que esta pesquisa tem como objeto de estudo a escola, de acordo com uma abordagem mesoanalítica.

Nóvoa (1995), discutindo os pontos positivos sobre as investigações em nível mesoanalítico, faz importantes apontamentos sobre o estudo da escola como campo investigativo e explicita que:

A emergência recente de uma sociologia das organizações escolares, situada entre uma abordagem centrada na sala de aula e as perspectivas sócio-institucionais focalizadas no sistema educativo, é uma das realidades mais interessantes da nova investigação em Ciências da Educação. Trata-se de procurar escapar ao vaivém tradicional entre uma percepção *micro* e um olhar *macro*, privilegiando um nível *meso* de compreensão e de intervenção. As instituições escolares adquirem uma dimensão própria, enquanto espaço organizacional onde *também* se tomam importantes decisões educativas, curriculares e pedagógicas [...] (NÓVOA, 1995, p. 15 - 20).

Nessa perspectiva de uma sociologia das organizações escolares, também descrita por Lima (2001) evidencia-se a premência de se devolverem aos atores educativos o papel de protagonistas. Assim, a relevância deste estudo reside em compreender como os atores educativos percebem suas ações e as dos demais

⁴ A escola é encarada como uma instituição dotada de uma *autonomia relativa*, como um *território intermédio* de decisão no domínio educativo, que não se limita a reproduzir as normas e os valores do *macro-sistema*, mas que também não pode ser exclusivamente investida em um *micro-universo* dependente do jogo dos actores sociais em presença. A investigação tem que integrar todas as instâncias de análise das organizações [...] É neste sentido lato, e não num sentido estrutural estrito, que o trabalho de pensar as escolas é útil e estimulante. (NÓVOA, 1995, p. 20).

sujeitos no interior das escolas e em seu sistema educativo⁵ e como tais ações, produzem ou não efeitos que podem ser consideradas na análise do IDEB. Outra questão sobre a relevância da temática do trabalho é a especificidade de sua análise, ao partir do entendimento de que a escola é uma organização dinâmica que, intrinsecamente, produz suas próprias regras e ações, conforme estudado por Lima (2001).

Neste estudo optamos por percorrer o caminho proposto no método de estudo de caso, por possibilitar a análise do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), numa perspectiva dinâmica de aprofundamento da realidade, pois, segundo Ludke e André (1986), ao desenvolver o estudo de caso o pesquisador recorre a uma variedade de dados, coletados em diferentes momentos, em situações variadas e com uma variedade de tipos de informantes. Outrossim, o Periódico Inovações nº. 1, do INEP (1992, p. 8), reafirma a importância do método de estudo de caso nas pesquisas educacionais:

Considerando o caráter do estudo de caso, independente de sua linha metodológica - clássica ou naturalística [...] fica claro que ele apresenta alto valor para o estudo das inovações educacionais. Ainda que as mesmas se caracterizem por experiências pioneiras e pela sua possível difusão, da mesma forma que um foco de luz, fica claro que é possível delimitar uma parte do real que tem valor em si mesmo. Assim, por exemplo, a experiência do ensino de uma emissora ou de uma rede de televisão educativa; de uma escola profissionalizante que utiliza metodologias não convencionais; de um sistema de ensino que desenvolve novas formas de relacionamento com a comunidade; de um amplo projeto de escolarização em tempo integral; de uma rede de instituições de ensino superior voltadas para a prestação de serviços; todas estas inovações poderiam ser objeto de estudo de caso.

Ainda que façamos uso do nível de abordagem *mesoanalítico* para o estudo da escola, é preciso destacar que nada obsta que procedamos aos demais estudos em dimensões maiores, pois Friedberg (1992 *apud* BARROSO, 1996, p. 142) esclarece que a escola pode ser “estudada por si mesma ou como porta de entrada para o estudo de um sistema mais vasto, de que ela constitua um segmento particularmente visível, formalizado e consciente”. Fazer essas considerações é importante, pois no caso desta pesquisa, além da realização de nossa investigação nas cinco escolas já citadas anteriormente, partindo das percepções de seus atores

⁵ O termo “ações” refere-se não só à atuação dos atores educativos, mas, também, às ações político-pedagógicas, situadas em termos de legislação e mecanismos de efetivação do trabalho educacional.

educativos, foi efetuada uma averiguação em nível de sistema municipal de ensino, para compreendermos melhor o contexto da produção das políticas públicas municipais.

Na realização da pesquisa na cidade de Santa Fé do Sul utilizamos, basicamente, três instrumentos de coleta: o levantamento de dados documentais, o questionário de múltipla escolha e, como fonte principal, a entrevista semiestruturada. Com relação a este tipo de entrevista, de acordo com os estudos de Manzini (1991):

[...] a resposta não está condicionada a uma padronização de alternativas formuladas pelo pesquisador como ocorre na entrevista com dinâmica rígida. Geralmente, a entrevista semiestruturada está focalizada em um objetivo sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. O uso de gravador é comum a este tipo de entrevista. É mais adequada quando desejamos que as informações coletadas sejam fruto de associações que o entrevistado faz, emergindo, assim, de forma mais livre. (MANZINI, 1991, p. 154)

Desta forma, como Manzini (1991) também explicita podemos entender a entrevista social como sendo um meio ou instrumento para coleta de dados sobre um determinado tema que se refere a um problema de pesquisa. O aporte teórico levantado é essencial para que se considere, em primeiro lugar, que a entrevista semiestruturada dentro das investigações na área da educação tem se tornado extremamente viável sob diversos aspectos, em especial, por proporcionar uma perspectiva de levantamento de dados por meio da linguagem, aqui entendida, na análise teórica de Goldfeld (1997) sobre os estudos de Vygotsky, como “códigos que envolvem significação não precisando necessariamente abranger uma língua” (GOLDFELD, 1997, p. 23).

Tendo em vista tais aspectos, a linguagem, elemento crucial no procedimento de entrevista semiestruturada, também envolve outro elemento intrínseco ao seu processo: o relato verbal. Engelmann (1985) explica o significado de tal termo, tão comumente usado nas pesquisas com entrevistas semiestruturadas:

Relato verbal é uma forma de comportamento verbal que tem uma correlação não-perfeita com o relatado. O relatado é sempre inferência. Nunca poderá ser percebido. Realmente, posso perceber [uma cadeira verde]. E posso dizer: “Vejo a cadeira verde”. Mas o meu relatado nunca poderá corresponder à realidade da outra pessoa (ENGELMANN, 1985, p. 2).

Portanto, na entrevista semiestruturada a utilização de um roteiro de perguntas tem função primordial para a realização de um bom procedimento de coleta que objetiva obter “relatos verbais” significativos para o desvelamento dos fenômenos em estudo. É por meio do “relato verbal” que se consegue compreender os estados subjetivos.

Cabe destacar ainda, com relação aos instrumentos de coleta e com exceção do levantamento de dados documentais, que a construção do questionário e do roteiro de entrevista ocorreu fazendo-se uso, *a priori*, das ideias contidas nos “Indicadores da Qualidade na Educação” (2004) e de algumas reflexões decorrentes das análises de Nóvoa (1995), que discute as características organizacionais das escolas em três grandes áreas:

Quadro 1 Características Organizacionais das Escolas

ÁREAS	COMPONENTES
Estrutura física	Dimensão da escola, recursos materiais, número de turmas, edifício escolar, organização dos espaços.
Estrutura administrativa	Gestão, direcção, controlo, inspecção, tomada de decisão, pessoal docente, pessoal auxiliar, participação das comunidades, relação com as autoridades centrais e locais.
Estrutura social	Relação entre alunos, professores e funcionários, responsabilização e participação dos pais, democracia interna, cultura organizacional da escola, clima social.

Fonte: Releitura de Nóvoa (1995).

Logo, partindo da perspectiva do estudo da escola, o roteiro de entrevista e o questionário foram construídos tendo três estruturas básicas: 1) questões introdutórias visando extrair as concepções dos atores educativos sobre a temática “educação de qualidade”; 2) dimensões da gestão do sistema educacional: a) ambiente físico e recursos escolares, b) formação e condições de trabalho dos profissionais da escola e c) avaliação; e 3) dimensões da gestão escolar: a) ambiente educativo e gestão democrática, b) prática educativa e c) acesso, permanência e sucesso na escola, sem desconsiderar o surgimento de novas questões, por se tratar de um roteiro semiestruturado.⁶

⁶ O emprego de eixos temáticos ampara-se na reflexão organizacional assinalada por Friedberg (1992 apud BARROSO, 1996, p. 139), que explicita a natureza transversal do fenómeno organizacional. Barroso (ibid), tratando desse assunto, reitera a necessidade de responder ao caráter

Convém evidenciar que, quanto ao roteiro de entrevista, este passou por quatro versões até ser utilizado na entrevista piloto. As primeiras três versões foram construídas durante as aulas da disciplina “Coleta de Dados por Meio de Entrevistas e Diálogos”, ministrada pelo Professor Dr. Eduardo José Manzini, na UNESP de Marília-SP.⁷ Durante as aulas, todas as três versões do roteiro foram submetidas à apreciação do professor e dos demais alunos que freqüentavam a disciplina, resultando, enfim, na quarta e última versão.

Uma vez constituído em sua versão final, organizado por eixos temáticos, o roteiro foi submetido a uma entrevista piloto, mediante situação de entrevista com a Dirigente Municipal de Ensino do município de Buritama - SP.⁸ Somente após essa etapa foi utilizado na coleta de dados no município de Santa Fé do Sul.⁹

A redação das perguntas do roteiro da entrevista (entrevista piloto) e do questionário de múltipla escolha, durante a disciplina “Coleta de Dados por Meio de Entrevistas e Diálogos”, foi consubstanciado na perspectiva a seguir.

Quadro 2 Subsídios Teóricos para a Redação de Perguntas

ETAPAS DE ANÁLISE	DIRETRIZES PARA REDAÇÃO DE PERGUNTAS ¹⁰
1 Cuidados com a linguagem	nível de linguagem
	palavras e frases não-específicas
2 Cuidados com a forma das perguntas	perguntas com múltiplas finalidades
	informações manipulativas
	ênfase inadequada
	palavras e frases emocionais
3 Cuidados com a sequência das perguntas	-----

Fonte: Releitura de Manzini (2003) e Rea & Parker (2000).

complexo e multidimensional da escola, enquanto objeto de investigação, a partir de uma **abordagem multirreferencial** e multipolar.

⁷ Após a primeira versão, os roteiros foram adequados a partir de um estudo preliminar, que envolveu uma pesquisa bibliográfica constituída de literatura especializada sobre a temática do IDEB e dos indicadores da qualidade na educação.

⁸ Para realizar a adequação dos roteiros, dois procedimentos têm sido comumente utilizados: (a) apreciação por juízes externos e, (b) entrevista piloto (MANZINI, 2003, p. 20).

⁹ Na entrevista piloto a duração da coleta de dados foi de 45 minutos, ao passo que na pesquisa realizada no município de Santa fé do Sul, teve duração média de 57 minutos.

¹⁰ Convém destacar que o nível de linguagem e a forma e a sequência das perguntas utilizadas no roteiro de entrevista e, também no questionário, foram avaliadas e discutidas antes da coleta.

A seleção dos atores educativos ocorreu por meio dos seguintes critérios:¹¹

1) Secretaria de Educação: ter atuado como Secretário (a) de Educação ou Assessor Técnico-Pedagógico¹² durante o período de 2004 a 2008 na rede municipal de ensino de Santa Fé do Sul;

2) Diretores de Escola: ter atuado durante o período de 2004 de 2008 nas unidades escolares;

3) Professores: ter atuado durante o ano de 2007 nas classes de 4ª série¹³, nas unidades escolares;

4) Pais de alunos: ter tido filhos que estudaram no ano de 2007, nas classes de 4ª série, nas unidades escolares.

Exceto para Secretária de Educação e Diretores de Escola, a seleção dos professores e pais de alunos se deu aleatoriamente, na seguinte proporção numérica para a realização da coleta de dados:

Quadro 3 Seleção dos Participantes da Pesquisa

Secretaria de Educação	Diretores de Escola	Professores	Pais de Alunos	TOTAL
03	05	05	10	23

Como já foi citado, a realização da coleta de dados ocorreu entre os dias 12 e 16 de abril de 2010, nas escolas anteriormente indicadas, na Secretaria Municipal de Educação e na sede da Prefeitura Municipal de Santa Fé do Sul.

Para a realização das entrevistas, os participantes foram previamente comunicados, uma vez que a Secretaria Municipal de Educação já havia autorizado a fase de coleta de dados desde dezembro de 2009. Os agendamentos foram feitos conforme a disponibilidade de horário de cada indivíduo, sendo que o local das entrevistas foi definido de acordo com suas conveniências. Podemos ressaltar que das 13 entrevistas realizadas, 11 foram feitas nos locais de trabalho dos entrevistados, isto é, nas escolas, as demais nas residências dos participantes.

¹¹ Todos os critérios puderam ser atendidos, conforme planejamento prévio realizado no mês de março de 2010.

¹² O termo Assessor Técnico Pedagógico não obsteu a participação de outros segmentos com nomenclatura diferente, desde que fosse relevante.

¹³ O termo 4ª série equivale ao 5º ano do Ensino Fundamental de Nove Anos.

Quanto ao procedimento de entrevista, este ocorreu de forma individual, com tempo variando entre 40 e 60 minutos. Independentemente de ter ocorrido nas unidades escolares ou em residências, os locais foram adequados, já que houve espaço específico para esse fim.

Para a aplicação dos questionários aos pais de alunos, foi feito um levantamento junto às escolas para verificar quais famílias possuíam maior disponibilidade para respondê-lo, bem como se ainda tinham condições de, se reportando ao ano de 2007, preenchê-lo com mais fidedignidade. De maneira geral, acabaram sendo escolhidos os pais ou responsáveis que ainda tinham filhos estudando nas escolas municipais (6º ao 9º anos), e, portanto, mantinham um vínculo e um histórico de memórias, mais “concreto”. Desse modo, as escolas distribuíram os questionários com base nos critérios pré-determinados e os recolheram nas datas estipuladas, sendo que foi obtido o número esperado de questionários.

As informações verbais coletadas por meio das entrevistas foram transcritas na íntegra e se adotaram os seguintes critérios para a transcrição: 1) as pausas curtas foram indicadas por vírgula; 2) as pausas longas com reticências e 3) sinais de pontuação para entonações: ponto de exclamação, de interrogação, ponto final, dois pontos.

O tratamento das informações foi inspirado na análise de conteúdo (BARDIN, 2000) e, teoricamente, apoiado pela técnica designada como análise da enunciação.

Para Bardin (1977), a análise da enunciação possui duas características que a diferencia das demais técnicas: 1) apóia-se numa concepção da comunicação como processo e não como dado; 2) desvia-se das estruturas e dos elementos formais.

Os resultados averiguados por meio dos questionários foram tabulados e tratados estatisticamente, dentro das possibilidades desta pesquisa.

No quadro a seguir, poderá ser observada a matriz formulada com fundamentos nos referenciais teóricos que sustentaram a análise, tanto para a formulação do roteiro de entrevista como para o questionário.

Quadro 4 Diretrizes do Roteiro de Entrevista e Questionário¹⁴

OBJETIVO GERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	TEMÁTICA INTRODUTÓRIA	INDICADORES ¹⁵	DIMENSÕES	SUBCATEGORIAS
Identificar e analisar as ações empreendidas pelas escolas públicas do município de Santa Fé do Sul que desencadearam a evolução significativa do IDEB (2005 – 2007)	Investigar as ações político-educacionais realizadas pela secretaria de educação, direção das escolas e sua equipe. Analisar se as escolas municipais e seus atores educativos se adaptaram e incorporaram a política de avaliação externa pautada no IDEB ou usufruíram dos diversos aspectos de sua autonomia relativa.	1) Concepção sobre o que uma educação deve possuir para ser considerada de qualidade 2) O IDEB e correlação com o fato de a escola possuir ou não uma educação de qualidade 3) Ações político-educativas efetuadas visando à melhoria da qualidade da educação 4) Diferencial e/ou projeto inovador nas ações com a educação pública que geraram o bom resultado no IDEB	GESTÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL	Ambiente Físico e Recursos Escolares	- Qualidade do ambiente físico escolar - Tamanho das escolas - Quantidade de alunos por turma - Itens do ambiente físico escolar que as escolas possuem e nível de satisfação com sua qualidade
				Formação e Condições de Trabalho dos Profissionais da Escola	- Nível de formação dos docentes que atuam no ensino fundamental - Número suficiente de funcionários para o bom funcionamento da escola - Funcionários faltosos ao serviço e medidas para combater essa situação - Formação continuada para os profissionais que atuam na escola, periodicidade de oferta durante o ano letivo e sua qualidade - Satisfação com o salário (docentes e gestores) - Existência de Plano de Carreira para o Magistério - Estabilidade do corpo docente - Quantidade de docentes em regime de acumulação legal de cargos ou dedicação exclusiva
				Avaliação	- Adesão às avaliações externas (SARESP, Prova Brasil e Provinha Brasil) - Incorporação da lógica das avaliações externas e utilização de treinos e simulados - Existência de mecanismo municipal para avaliar a aprendizagem dos alunos - Divulgação dos resultados do IDEB para a comunidade escolar - Existência de avaliação de desempenho para os profissionais da educação
			GESTÃO ESCOLAR	Ambiente Educativo e Gestão Democrática	- Caracterização da clientela escolar - Violência escolar e ações de combate - Clima e convivência escolar - Participação da comunidade escolar nas decisões pedagógicas e administrativas - Parcerias entre escolas e outras instituições (universidades, empresas, fundações, associações) - Escola aberta aos finais de semana para atividades voltadas para a comunidade
				Prática Educativa	- Existência de proposta pedagógica escrita - Existência de plano de ensino por série e disciplina - Acompanhamento do planejamento e execução das aulas pela equipe gestora - Implementações curriculares e projetos educativos - Existência de aulas de enriquecimento curricular e de reforço contínuo e paralelo da aprendizagem - Acompanhamento pedagógico por assessores da Secretaria de Educação
				Acesso, Permanência e Sucesso na Escola	- Regime de progressão adotado (ciclos, serialização) - Critérios utilizados para reprovar ou não os alunos - Estratégias adotadas para combater o risco de evasão escolar

Fonte: Releitura dos Indicadores da Qualidade da Educação (2004), Nóvoa (1995) e Bardin (1977).

¹⁴ No caso do questionário, foram feitas algumas alterações para adequar o nível da linguagem utilizada aos diferentes perfis de participantes, conforme orienta Rea & Parker (2000).

¹⁵ A construção de indicadores da Gestão do Sistema Educacional e da Gestão Escolar ocorreu frente ao referencial teórico abordado e de acordo com algumas adaptações efetuadas.

Além das referências teóricas encontradas no próprio acervo bibliográfico do MEC e da UNESCO, à luz dos mais variados autores como Nóvoa (1995) Barroso (1996) e Lima (2001), também utilizamos para a construção específica dos questionários para os pais, o estudo intitulado “Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: a escola pública na opinião dos pais” (PINTO *et al*, 2006), pois alguns dos assuntos enfocados na obra subsidiavam perfeitamente a temática e os indicadores que foram criados e/ou adaptados para esta pesquisa, servindo como subcategorias, visto a sua importância.¹⁶

Esta dissertação, exceto sua Introdução, foi organizada em 4 Capítulos: 1) A Avaliação da Educação no Contexto Mundial e Nacional; 2) O IDEB e a Qualidade da Educação no Ensino Fundamental: fundamentos, problemas e perspectivas; 3) A Gestão do Sistema Educacional em Santa Fé do Sul e a Qualidade da Educação e 4) A Gestão Escolar em Santa Fé do Sul e a Qualidade da Educação.

No que concerne aos Capítulos de 1 a 2, fundamenta-se no estudo das principais produções bibliográficas que dão ênfase aos conceitos discutidos, sendo que, com relação à pesquisa em evidência nos Capítulos 3 e 4, configura-se como do tipo quanti-qualitativa e foi realizada entre os dias 12 a 16 de abril de 2010, em cinco escolas de ensino fundamental da cidade de Santa Fé do Sul, visto que apresentaram, segundo o IDEB 2007, os melhores índices de qualidade educacional do país. Em ordem alfabética, dispomos abaixo o nome das escolas pesquisadas:¹⁷

- 1) E.M “Prof. Benedicto de Lima”;
- 2) E.M “Profª Cirley Volpe Lopes”;
- 3) E.M “Profª “Elisabeth Maria Cavaretto de Almeida”;
- 4) E.M “Profª Marina de Oliveira”;
- 5) E.M “Profª Rosimares Camargo Benitez”.

De modo sintético, no primeiro capítulo estudamos as influências das reformas administrativas e dos programas de implantação de sistemas de avaliação em larga escala fomentados por organismos internacionais no delineamento das

¹⁶ A construção das categorias e subcategorias utilizadas no roteiro de entrevista e no questionário basearam-se na obra *Análise de Conteúdo* de Bardin (1977), durante a disciplina “Coleta de Dados por meio de Entrevistas e Diálogos”, do Professor Dr. Eduardo José Manzini, na Unesp de Marília-SP.

¹⁷ A caracterização de cada unidade escolar descrita e seus resultados individuais serão apresentados nos capítulos 3 e 4, de forma integrada, por meio da análise da pesquisa documental realizada e dos resultados obtidos na aplicação de questionários e realização de entrevistas.

políticas públicas de avaliação educacional atuais. Discutimos ainda, um conjunto de conceitos freqüentes nas políticas educacionais atuais como “responsabilização e prestação de contas”, eficiência, assistência técnica, dentre outros, provenientes das teorias da administração empresarial e do processo de instituição do SAEB.

Em seguida, no segundo capítulo, contemplamos a análise dos processos de criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a operacionalização do IDEB, analisando seus fundamentos, problemas e perspectivas. Apresentamos as concepções de diversos autores sobre o conceito de qualidade, assim como dos atores educativos entrevistados e procedemos, também, a descrição das dimensões presentes no documento do MEC “Indicadores da Qualidade na Educação”.

No terceiro capítulo efetuamos, à vista da análise dos dados obtidos com os instrumentos de coleta (pesquisa documental, questionários e entrevistas), uma discussão crítica tendo como referencial teórico a gestão do sistema educacional de Santa Fé do Sul, mas não sem antes abordarmos os estudos sobre a sociologia das organizações escolares.

O quarto capítulo, também com fundamento nos dados obtidos com os instrumentos de coleta, tratou da análise dos dados tendo como referencial teórico a gestão escolar no município de Santa Fé do Sul, mediante uma análise integrada.¹⁸

O texto foi concluído com as considerações finais acerca dos resultados observados e com a proposição de novas reflexões, visto que não se pretende o esgotamento do assunto.

¹⁸ A análise integrada, embora não abordada por autores específicos da área da pesquisa científica em Educação, aqui se refere à análise dos dados documentais, dos questionários e entrevistas utilizados, numa concepção global do processo, de acordo com a categorização dos dados e, segundo Bardin (1977).

CAPÍTULO 1

A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO MUNDIAL E NACIONAL

Dentre as atuais políticas públicas educacionais, exaustivamente, a avaliação externa da educação básica que vem acontecendo no Brasil nos últimos 15 anos, envolvendo as escolas e os sistemas de ensino, tem sido objeto de muito debate entre dirigentes educacionais, professores e pesquisadores.

Segundo Bauer (2010), a ideia de avaliar sistemas e programas educacionais, tão alardeada no Brasil após os anos 1990, remonta, pelo menos, ao início do século XIX, desenvolvendo-se a partir de pesquisas empíricas de cunho quantitativo.

Para a autora, ainda que a avaliação constitua um campo de estudos e pesquisas que se desenvolveu notadamente a partir do século XX, estudiosos são unânicos em afirmar que avaliar, em seu sentido mais amplo, é uma prática tão antiga que remonta aos primórdios da história do homem:

A avaliação, em um sentido amplo, é uma atividade que faz parte da vida humana e está presente no cotidiano dos indivíduos. (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 17 *apud* BAUER, 2010, p. 316).

Ousaríamos dizer que a avaliação surgiu com o próprio homem, se entendermos por avaliação a visão apresentada por Stake – o homem observa; o homem julga, isto é, avalia. (VIANNA, 2000, p. 22 *apud* BAUER, 2010, p. 316).

Avaliação não é um conceito novo. Com relação ao aspecto de “examinar e julgar, determinar o valor”, a prática da avaliação sem dúvida precedeu muito sua definição, e suas raízes remontam aos primórdios da história humana. O homem de Neanderthal praticou-a ao determinar que tipos de madeira se prestavam à confecção das melhores lanças, assim como os patriarcas persas ao selecionar os pretendentes mais adequados para suas filhas ou os pequenos proprietários rurais da Inglaterra, que abandonaram seus arcos curtos (bestas) e adotaram os arcos longos do País de Gales [...] (WORTHEN, SANDERS, FITZPATRICK, 2004, p. 36 *apud* BAUER, 2010, p. 316).

Penna Firme (1994, p. 107) afirma que a avaliação “vem atravessando pelo menos quatro gerações, numa evolução essencialmente conceitual”. A primeira foi utilizada principalmente para classificar e selecionar os indivíduos para o serviço público e para outros postos de trabalho. Nesse contexto, as principais estratégias

de avaliação da educação se centraram, basicamente, na perspectiva de “medida”, considerando a abordagem da “psicometria” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 20). Tal abordagem dominou a avaliação desde o final do século XIX até boa parte do século XX, sistematizada por meio de testes de inteligência e amparados pelos estudos psicológicos. A segunda geração, denominada “descritiva”, surgiu por volta dos anos trinta e quarenta e se preocupou com a correlação entre os dados avaliados e o alcance dos objetivos escolares padronizados, dando lugar a um tipo de avaliação mais abrangente, denominado “edumetria”, baseada no “estudo quantitativo das variáveis relativas à aprendizagem individual ou coletiva” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 21).

Pelo o que se sabe, o termo “avaliação educacional” surgiu apenas em 1934, usada pela primeira vez por Tyler. A partir de então, aumentaram-se as propostas de avaliação por objetivos, averiguação do êxito na escolarização e busca por uma maior eficiência do processo de ensino, por meio da articulação do rendimento do aluno às questões dos currículos e programas.

A terceira geração foi marcada pelo fato de que “não bastaria medir e descrever, era preciso julgar sobre o conjunto de todas as dimensões do objeto”, emitir um juízo de valor por parte do avaliador (PENNA FIRME, 1994, p. 108). Já a quarta geração, adentrando a década de noventa, emerge tendo como característica principal a “negociação”, onde o consenso é buscado entre pessoas de valores diferentes, partindo de um processo interativo e fundamentado no paradigma construtivista.

Essa rápida recuperação histórica dos conceitos evolutivos da avaliação nos permite evidenciar, atualmente, um crescente processo de retorno aos ideais da avaliação das duas primeiras gerações, carregando, ainda, novas ideologias capitalistas, o que Penna Firme (1994, p. 111) descreve como “pseudo-avaliações”,

Elas são tendenciosas e procuram favorecer pretensões e propósitos que jamais se justificariam num processo avaliativo apropriado e ético [...] representam uma distorção de valores e têm sido, infelizmente, utilizadas em situações políticas, de propaganda e até mesmo nas questões públicas e educacionais [...] colocando em risco avaliadores e avaliados [...] deixando de captar a pluralidade das realidades que o processo avaliativo deve contemplar.

Portanto, para contextualizar melhor os recentes processos de delineamento político da avaliação educacional, este capítulo visa apresentar, de modo geral, o alcance das reformas e políticas educacionais no contexto mundial e nacional com vistas à efetivação dos sistemas de avaliação da educação básica. Apresenta, também, resumidamente, concepções provenientes do campo da administração e suas influências nas políticas de avaliação dos sistemas educacionais do século XXI.

1.1 As reformas administrativas brasileiras e a emergência da avaliação sob a lógica capitalista na agenda do Banco Mundial, OMC e FMI

De acordo com Costa (2008), é de se constatar que durante a maior parte do século XX o Brasil empreendeu um continuado processo de modernização das estruturas e processos do aparelho de Estado. Como resposta a transformações econômicas e sociais de largo alcance, esse esforço se desenvolveu ora de forma assistemática, pelo surgimento das agências governamentais que se pretendiam fossem “ilhas de excelência” com efeitos multiplicadores sobre as demais, ora de forma mais orgânica, por meio das reformas realizadas no governo federal, em 1938, 1967 e a partir de 1995.

No cenário do Brasil pós-crise econômica de 1929, ocorre a primeira reforma visando controlar os efeitos da crise e alavancar a indústria nacional e promover a racionalização burocrática do serviço público.

A Revolução de 1930, simbolicamente associada à quebra da espinha dorsal das oligarquias regionais, teve como desdobramento principal a criação do estado administrativo no Brasil, através de dois mecanismos típicos da administração racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores. A abrangência desses estatutos e órgãos incluía áreas temáticas clássicas que, até hoje, se revelam como estruturantes da organização pública: administração de material, financeira e de pessoal [...] Ao longo do período compreendido entre 1930 e 1945 fortaleceu-se a tendência de centralização na administração e, no pós-37, delineou-se uma nova característica de atuação: além de um estado administrativo, centralizador, ele passou a assumir as feições de um **estado intervencionista**; à sua expansão e ação centralizadora se somou, ainda, a criação de autarquias e de empresas que criaram a base futura para o estado desenvolvimentista. (JUNIOR, 1998, p. 5 – 6, grifos nossos)

A seguir, em 1967, por meio do Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, foi colocada em prática a segunda reforma da administração federal, entretanto, ela ficou pela metade e fracassou.

A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 1970, agrava ainda mais a situação da administração pública, já que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 273 - 274).

Continuando o ciclo de reformas que ocorreram no Estado brasileiro, no ano de 1990 com a posse de Collor como presidente, uma nova série de reformas administrativas ocorreu, visando a redução do poder do Estado na vida social, a implantação de uma nova moeda e de sistemas de desestatização e racionalização, contudo, com o caos que se instalou no período, praticamente não se efetivou como se pretendia.

A grande reforma administrativa brasileira que, especificamente, interessa a este estudo, é, sem dúvidas, a “Reforma Bresser”, ocorrida no governo de Fernando Henrique Cardoso. O interesse deste estudo em tal reforma se dá devido ao fato de que por meio dela, houve a adoção das principais políticas neoliberais que atualmente permeiam o campo educacional, mais precisamente, o campo da avaliação da qualidade da educação.

A referida reforma, após um longo período de conturbações políticas, econômicas e sociais, foi implantada pela promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, alterando dispositivos da recém promulgada Constituição Federal. A vigência dessa Emenda positivou, em nível constitucional, a chamada Reforma Gerencial do Estado, implementada basicamente no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 1998), cujo mentor foi o então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

Segundo Neves (2010), com base num cenário internacional onde já havia reformas administrativas em curso, foi implementada a Reforma Gerencial de 1995, cujo foco principal era a transformação do modelo burocrático em modelo gerencial, tendo como princípio a eficiência do serviço público, como textualiza o autor:

[...] era uma imposição histórica para o Brasil, como para todos os demais países que havia nos cinquenta anos anteriores montado um Estado do Bem Estar. O grande crescimento que o aparelho do Estado se impusera para que pudesse garantir os direitos sociais,

exigiam que o fornecimento dos respectivos serviços de educação, saúde, previdência e assistência social fosse realizado com eficiência. Esta eficiência tornava-se, inclusive, uma condição de legitimidade do próprio Estado e de seus governantes. (NEVES, 2010, s/p.)

Conforme documentos do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995), todo esse processo de reforma gerencial que criticava a ineficiência estrutural da administração pública burocrática objetivou deixar explícito que:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, **que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador**. O Estado assume um papel menos executor ou prestador direto de serviços mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor destes. Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura. Considerando essa tendência, pretende-se reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – por meio da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania [...]. (MARE, 1995, p. 4, grifos nossos).

A reforma gerencial ou “Reforma Bresser” tinha como metas principais as dispostas no quadro abaixo, sendo que, praticamente todas, causaram grandes impactos nas políticas públicas educacionais atuais, especialmente, no que diz respeito à avaliação da qualidade do ensino no país.

Quadro 5 Síntese das mudanças ocasionadas pela Reforma Bresser.

PONTOS PRINCIPAIS DA “REFORMA BRESSER”	
1) a redefinição dos objetivos da administração pública, voltando-a para o cidadão-cliente	4) o redesenho de estruturas mais descentralizadas, a desestatização, que compreende a privatização, a terceirização e a desregulamentação
2) o aperfeiçoamento dos instrumentos de coordenação, formulação, implementação e avaliação de política públicas	5) a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade e o controle ou cobrança a posteriori dos resultados

3) afirmação de que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil, deslocando-se a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)	6) à avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão cliente, do controle por resultados, e da competição administrada.
--	--

Fonte: Releitura de Costa (2008).

Afonso (1999), discutindo a presença dos elementos oriundos das reformas dos governos neoliberais em países centrais e em um país semi-periférico (Espanha), destaca que tais mudanças tiveram sua gênese na crise econômica dos anos 70 (acompanhada de recessão, inflação, crise fiscal do Estado e desemprego) e desenvolveram-se no contexto das críticas crescentes ao Estado-providência. Ainda, segundo o autor, ao nível das políticas de educação, tais elementos decorrentes das reformas de cunho neoliberal que oscilaram da década de 1980 à década de 1990, revelaram-se de diferentes modos, sendo que:

De entre eles pode salientar-se o ataque aos métodos de educação “centrados na criança”, a tentativa de redução da formação dos professores às componentes curriculares da especialidade, e a desconfiança em relação à sociologia e às ciências da educação [...] e à mudança nas políticas de administração e gestão dos estabelecimentos de ensino (AFONSO, 1999, p. 107–108).

Nesse vértice, empreendendo uma análise mais específica, podemos resumir as políticas do Governo FHC (propulsor da “Reforma Bresser”) e do Governo Lula por meio de um quadro sintético das principais políticas públicas do período. Convém lembrar que ambos os governos emergiram em meio às fortes transformações decorrentes da reforma, mas, a maioria de suas ações estiveram pautadas no atendimento aos acordos consensuais realizados com o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio, visando a progressão das ideias neoliberais pós-crise de 70.

QUADRO 6 - Políticas Educacionais Pós-“Reforma Bresser”

Governo FHC (1995 – 2002)	Governo Lula (2003 – 2010)
Criação do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE - 1995	Implantação do Ensino Fundamental de Nove Anos
	Continuidade e o aprofundamento da avaliação em larga escala com avaliações externas – Prova Brasil, Provinha Brasil, Saeb, Enem, Enceja, Enade, etc
Aprovação da Lei de Diretrizes e Bases nº. 9394/96	Criação do Fundeb – Lei nº 11.494/2007 – com a inclusão da Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos no aporte de recursos
Implementação do Fundef - Lei n. 9.424/96 – mas sem a inclusão da Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos na política de financiamento	
Estímulo à municipalização por meio da vinculação do Fundef ao número de alunos	
Criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) -1997	Criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – Decreto nº 6.094/2007 e do Plano de Ações Articuladas (PAR)
Organização do Ensino Fundamental em ciclos de aprendizagem	Instituição do piso nacional para professores – Lei nº 11.738/2008
Aprimoramento do SAEB – 1995 - possibilidade de comparação dos resultados ao longo do tempo e a perspectiva de compreensão das consequências de políticas e práticas educacionais sobre o desempenho dos estudantes	Influência de economistas, empresários e da OCDE na gestão e implantação de novos mecanismos de avaliação externa
Apoio a programas de correção do fluxo escolar e caracterização da reprovação em larga escala como medida ineficaz e excludente.	Criação do IDEB e metas envolvendo transparência nos resultados de escolas e redes de ensino
Formação inicial e continuada de professores por meio do incentivo às assessorias pedagógicas privadas	Avaliação nacional inclui a vertente censitária (Prova Brasil) e o SAEB passa a ser utilizado para a elaboração do IDEB no âmbito das unidades da federação
Estímulo ao Ensino Fundamental de Nove Anos	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica e continuação do estímulo à parceria com assessorias pedagógicas privadas.
Caracterização da política nesse período	Caracterização da política nesse período
a) Revalorização da racionalidade técnica, desta vez concentrada no financiamento, atividade-meio com a qual se almejava equacionar os problemas de acesso e de qualidade do sistema educacional. b) Ênfase no ensino fundamental, objetivando sua universalização. c) Valorização da política educacional baseada em evidências, o que se expressou por meio da ênfase em avaliação, o que não deixa de ser uma forma de acionar mecanismos de racionalidade técnica em outros domínios da política educacional.	a) idéias associadas à racionalidade relativa aos fins da educação, em vez de complementar ao da racionalidade relativa aos meios. b) Estímulo às medidas de <i>accountability</i> (prestação de contas/responsabilização)

Fonte: Releitura dos dados do MEC/INEP e Bonamino *et al.* (2009).

A reforma gerencial ou “Reforma Bresser”, que flexibilizou os processos e os regulamentos burocráticos, conferiu um grau mais elevado de autonomia e de *accountability* às agências governamentais e aos seus gerentes, iniciou-se a partir do governo FHC e continuou influenciando as políticas do governo Lula, pois, como explica Paula (2003):

A partir do governo Fernando Henrique Cardoso os rumos da política econômica brasileira e as transformações ocorridas no aparelho do Estado confluem, gradativamente, em uma nova cultura gerencial, que implica na aproximação da gestão estatal do modelo oriundo do setor privado e na delimitação e reorientação das funções estatais, mediante a transferência de algumas destas ao setor privado. [...] a intervenção do Estado na sociedade deve ser limitada, se restringindo às funções de proteção, preservação da lei e da ordem, ao passo que consolida e garante a manutenção dos contratos privados e os mercados competitivos [...] Esses preceitos corroboram a idéia de que o Estado deve intervir em prol do mercado e é justamente isso que a nova gestão estatal, pautada na Teoria da Escolha Pública se propõe: ajustar o aparelho estatal às necessidades do mercado e implementar uma cultura de gestão importada do setor privado, que facilite a união entre Estado e mercado (PAULA, 2003, p.124 - 126).

O que fica bastante evidente é que a postulação da “Reforma Bresser” estava inserida num contexto mais amplo de reformas neoliberais e não se deu originalmente por ideologia das entidades políticas e econômicas brasileiras, mas, em sua grande totalidade, atrelada a acordos com organismos internacionais.

Os principais organismos internacionais que promoveram políticas reformistas no que se refere à educação são: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BM), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa de Reformas Educacionais da América Latina e Caribe (PREAL). Dessas instituições, para o caso da educação brasileira, destacamos a forte atuação do Banco Mundial e do FMI, fundamentalmente.

De modo geral, as reformas administrativas estimuladas pelos organismos internacionais além das consequências trazidas pela implantação de um “Estado mínimo”, compreendem um processo mais amplo, visto que desencadearam reformas educacionais que, pautadas na mesma perspectiva neoliberal, buscam a redefinição da educação em termos de mercado.

Coraggio (1996), a respeito das orientações do Banco Mundial direcionadas à educação em diversos documentos divulgados na década de 1990 indica que:

[...] o Banco estabeleceu uma correlação (mais que analogia) entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo aspectos essenciais próprios da realidade educativa. (CORAGGIO, 1996, p. 102).

Outro autor que corrobora com esse direcionamento da educação ao mercado é Hadad (2008), ao afirmar que durante as últimas décadas o Banco Mundial vem recomendando um pacote de reformas educativas para os mais variados países, que contém, dentre outros, os seguintes elementos centrais:

- a) prioridade na educação primária.
- b) melhoria da eficácia da educação.
- c) ênfase nos aspectos administrativos.
- d) descentralização e autonomia das instituições escolares, entendida como transferência de responsabilidades de gestão e de captação de financiamento, enquanto ao Estado caberia manter centralizada as funções de fixar padrões, facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar, adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos e monitorar o desempenho escolar.
- e) a análise econômica como critério dominante na definição das estratégias.

De acordo com Marcus Faro, secretário executivo da Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais:

O impacto do Banco Mundial sobre as políticas públicas é imenso. É espantoso que a maior parte da opinião pública no Brasil não tenha clareza a esse respeito. O Banco não somente formula condicionalidades que são verdadeiros programas de reformas das políticas públicas, como também implementa esses programas usando redes de gerenciamento de projetos que funcionam de forma mais ou menos paralela à administração pública oficial do Estado brasileiro. Trata-se da chamada “assistência técnica”. (HADAD, 2008, p. 18)

Portela (2009) afirma que se tem dedicado bastante atenção ao debate em curso na Organização Mundial do Comércio/Acordo Geral de Tarifas e Comércio (OMC/GATT), acerca da conceituação da educação como um bem de serviço. Para

o autor, a aprovação de tais acordos faria com que a educação passasse a ser regida pelas normas que se aplicam à comercialização de serviços em geral. Na realidade, o autor aponta que haveria uma ampliação da mercantilização na área, a internacionalização da oferta, com a penetração de grandes corporações multinacionais em países menos desenvolvidos. Entretanto, mesmo sem a aprovação de tais acordos, a educação tem se transformado, crescentemente, em mercadoria.

No documento “Educação para todos: avaliação da década” (BRASIL, 2000), encontramos claramente um exemplo de que além do forte impulso dos Organismos Multilaterais como o Banco Mundial, OMC e o FMI na transformação da educação em um bem de serviço, o apoio estatal à influência das empresas na gestão pública tem aligeirado sua transformação em mercadoria. Os serviços de consultoria/assessoria oferecidos em termos de “assistência técnica”, a fim melhorar a qualidade da educação dos países periféricos são situações em que se verifica a internalização da ideologia do mercado, muitas vezes, de forma implícita. A internalização das ideias dominantes do cenário capitalista, nada mais é do que uma alienação inerente à ideologia dominante, como nos indica Chauí (1980):

A ideologia é o processo pelo qual as ideias da classe dominante se tornam ideias de todas as classes sociais, se tornam ideias dominantes. Ela consiste precisamente na transformação das ideias da classe dominante em ideias dominantes para a sociedade como um todo, de modo que a classe que domina no plano material (econômico, social e político) também domina no plano espiritual (das ideias). Embora a sociedade esteja dividida em classes e cada qual devesse ter suas próprias ideias, a dominação de uma classe sobre a outra faz com que só sejam consideradas válidas as ideias da classe dominante. (CHAUÍ, 1980, p. 94)

Profissionais de apoio escolar, professores, especialistas em educação, pais e opinião pública, geralmente, não conseguem mensurar a lógica mercadológica por detrás das “boas intenções” dos programas oferecidos pelas instituições internacionais.

Nessa direção, é possível ler no documento “Educação para todos: avaliação da década” (BRASIL, 2000), testemunhos frenéticos de programas de elevado sucesso, motivando e suscitando os sistemas de ensino a apostarem na ideia de que empresas e escolas devem estar intimamente interligadas, como podemos notar, pelo testemunho inflamado dos idealizadores do documento:

O projeto Gerência da Qualidade Total na Escola tem três etapas. A primeira é a capacitação de todos os profissionais de ensino. Os 920 professores passaram por treinamento de quarenta horas, trabalhando a questão das ferramentas da qualidade. Não é simplesmente impor essas ferramentas à escola, mas fazer as adequações necessárias. Depois, as escolas foram agrupadas em três grupos. Durante um ano, receberam consultoria constante para implantar o que aprenderam no treinamento. Ao final, foi realizado o Lições de Implantação da Gerência da Qualidade (Lige), em que as escolas mostravam tudo o que fizeram na prática e os impactos causados. Temos tudo documentado; são exemplos muito interessantes, saídas incríveis para questões da educação. (BRASIL, 2000, p. 182)

Notamos, de imediato, que a lógica empresarial aplicada à educação, a considera como campo de “administração científica pura”, notadamente voltada para a ampliação da produtividade. Mas a questão é que imperantes estudos têm desmistificado que a concretização de medidas quantitativas, e, até mesmo, “ferramentas da qualidade”, não se encontram estritamente referenciadoras de uma melhoria da qualidade da educação.

Não obstante as análises efetuadas, não seria possível deixar de trazer à tona para uma compreensão mais abrangente de toda essa influência capitalista na educação, o processo de implantação dos sistemas de avaliação na América Latina e seus objetivos iniciais, delimitados, em grande medida, pelo Banco Mundial, OMC e FMI, especialmente a partir da década de 80. Tal estudo será empreendido no item seguinte, evidenciando a ação desses organismos nos países americanos.

1.2 Os anos 90 e a avaliação de programas e sistemas educacionais em países americanos

Segundo Casassus (2001), pode-se estimar que nos anos 1990, diante da reforma do Estado, as reformas educacionais nos países americanos vão sendo implantadas e operacionalizadas pelos sistemas de ensino, sob à orientação de três objetivos básicos:

- colocar a educação no centro das estratégias de desenvolvimento;
- iniciar nova etapa de desenvolvimento educacional mediante a transformação da gestão e,
- melhorar os níveis de qualidade da aprendizagem.

Para atingir tais objetivos, os países em desenvolvimento tiveram que priorizar, em especial, ações que incluíam: investimentos com ênfase na educação básica; políticas para diminuição da pobreza; reformas administrativas e educacionais; descentralização da gestão e da autonomia da instituição escolar; e **ênfase na avaliação do rendimento escolar e na implantação de sistemas nacionais de avaliação de resultados.**

Diante desse contexto, a partir de 1995 houve o desenvolvimento de muitos sistemas de avaliação, uma vez que a V Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo aprovou o “Programa de Cooperação para o Desenvolvimento de Sistemas Nacionais de Avaliação da Qualidade da Educação” em San Carlos de Bariloche, disseminando entre os países participantes a preocupação com os índices e a qualidade dos serviços educacionais.

A lógica de desenvolvimento de alguns dos sistemas de avaliação dos países americanos, impelidos pela necessidade de um gerenciamento eficaz dos recursos disponíveis para a educação, valorizou as informações obtidas por meio da aplicação de testes aos alunos como suporte à tomada de decisões na área educacional. Nessa conjuntura, a avaliação de sistemas passou a ter destaque nas propostas de políticas públicas, pois conforme salienta Afonso (2000, p. 18):

Nas organizações, a avaliação é quase sempre um instrumento fundamental em termos de gestão. Particularmente importante na estruturação das relações de trabalho (por exemplo, como instrumento de seleção, promoção e desenvolvimento profissional) a avaliação é também um instrumento importante de controle e de legitimação organizacional [...]

De acordo com Bauer (2010) “compreende-se que a dimensão de gestão e gerenciamento do sistema educacional consiste no uso dos resultados da avaliação para a administração, o controle e o direcionamento das questões da educação.” Para a autora, essa perspectiva é ilustrada por objetivos que aparecem nas avaliações, como: produzir informação gerencial, proporcionar tomada de decisões para melhorar a qualidade, promover retroalimentação curricular, avaliar o impacto das políticas e dar continuidade à reforma educativa.

Contudo, mostra-se imperiosa a forma como a transformação do papel do Estado provedor para regulador, tem repercutido fortemente no direcionamento da

avaliação dos sistemas educacionais americanos, fortalecendo as funções de “controle, regulação e prestação de contas tanto ao Estado quanto à sociedade”. Em relação à perspectiva gerencial da implantação dos sistemas de avaliação, Dias Sobrinho (2002) explica que ela assumiu basicamente as características de *accountability*, termo que define como:

uma forma tecnocrática de valorar e um procedimento burocrático de exigir o cumprimento de obrigações. É inevitável a conexão entre a *accountability* e a ideologia da eficiência. A responsabilidade, antes entendida nos âmbitos universitários como pertinência e equidade, ou em outras palavras, a prestação de contas à sociedade como um todo, referida como *accountability*, se transforma na exigência de demonstração na obtenção de determinados resultados através do emprego dos meios mais eficientes. É, portanto, a capacidade de prestar contas não à sociedade, mas aos governos e aos clientes (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 29).

Bauer (2010) destaca que no documento “O financiamento e a gestão da educação na América Latina e no Caribe”, produzido em parceria com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), o conceito de *accountability* é central, sua importância para a educação é defendida e são realizadas indicações sobre como proceder para uma efetiva prestação de contas. A autora ainda aponta que:

Percebe-se um forte caráter ideológico no debate do *accountability*, em que discursos aparentemente democráticos e legítimos (como a transparência de informações) são utilizados para respaldar ações centralizadoras e antidemocráticas, cuja principal característica é a manutenção do controle sobre o sistema de ensino pelo governo, sem que este assuma, diretamente, a responsabilidade integral pelos serviços prestados. [...] No Brasil e em outros países do continente americano, essa centralidade do papel da avaliação passa a ocorrer no final dos anos 1980 e na década de 1990, quando o panorama internacional atribuiu maior importância à avaliação educacional em larga escala, especialmente com relação aos sistemas responsáveis pela educação básica. (BAUER, 2010, p. 325).

A partir dos dados contidos no Quadro 7, a seguir, podemos verificar a cronologia da implantação dos sistemas de avaliação educacional nos países americanos desde 1985 até a década de 1990.

Quadro 7 Primórdios dos Sistemas de Avaliações Educacionais nas Américas

País	Nome do sistema de avaliação ⁽¹⁾	Ano de início ⁽²⁾
Argentina	Operativos Nacionales de Evaluación del Sinec (ONE)	1993 ⁽³⁾
Bolívia	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simecal)	1996
Brasil	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)	1990
Canadá	School Achievement Indicators Program (Saip)	1993 ⁽⁴⁾
Chile	Sistema de Medición de Calidad de la Educación (Simce)	1987 ⁽⁵⁾
Colômbia	Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (Pruebas Saber)	1988
Costa Rica	Pruebas de Conocimientos	1986 ⁽⁶⁾
Cuba	Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación	1996 ⁽⁶⁾
El Salvador	Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (Sinea)	1993
Equador	Sistema Nacional de Medición de Logros Acadêmicos (Aprendo)	1996
Estados Unidos	National Assessment of Educational Progress State (Naep)	1988 ⁽⁷⁾
Guatemala	Sistema Nacional de Medición del Logro Académico	1992
	Sistema Nacional de Evaluación, Investigación y Estándares Educativos (Sineie)	
Honduras	Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (Sinece)	1990
México	Aprovechamiento Escolar – Carrera Magisterial	1994
Nicarágua	Evaluación del Currículo Transformado	1996
Panamá	Programa de Pruebas de Diagnóstico	1985 ⁽⁶⁾
Paraguai	Sistemas Nacionales de Evaluación del Proceso Educativo	1996 ⁽⁶⁾
Peru	Creer con Calidad y Equidad en el Rendimiento (Creer)	1996 ⁽⁸⁾
Rep. Dominicana	Sistema de Pruebas Nacionales	1991 ⁽⁶⁾
Uruguai	Unidad de Medición de Resultados Educativos	1996 ⁽⁶⁾
Venezuela	Sistema Nacional de Medición y Evaluación del Aprendizaje (Sinea)	1998 ⁽⁶⁾

Fonte: Barrera (2000), León e Vasquez (2009) *apud* Bauer (2010).

Notas:

(1) Os nomes das avaliações do sistema referem-se às avaliações da educação básica

(2) Os anos de início do sistema referem-se à primeira experiência sistemática conhecida em cada país.

(3) Costa (1998).

(4) Canadá, CMEC. *Assessment: Pan-Canadian Assessment Program*.

(5) Chile. Simce. Pruebas nacionales.

(6) Unesco (2008).

(7) O Naep teve início em 1969; entretanto, mudanças curriculares levaram a transformações na avaliação e o Naep com a sua estrutura atual passou a ser aplicado a partir de 1988 (Mead, 1989).

(8) Peru. Ministério de Educación. *Que és la UMC?*

Para complementar a compreensão do processo de implantação dos sistemas de avaliação educacional, delimitados pela lógica dos organismos internacionais e dos mecanismos de gerenciamento, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) é importante observar como tais sistemas se configuraram nos diversos países da América, em relação aos seus objetivos iniciais.

Quadro 8 Objetivos Iniciais da Avaliação Relacionados com a *Accountability*

Objetivos	País																				
	Argentina	Bolívia	Brasil	Canadá	Chile	Colômbia	Costa Rica	El Salvador	Equador	Estados Unidos	Guatemala	Honduras	México	Nicarágua	Panamá	Paraguai	Peru	Rep. Dominicana	Uruguai	Venezuela	Total
Medir e controlar a qualidade	X		X		X	X	X	X				X	X					X		X	10
Avallar a educação pública, a eficácia e a eficiência do sistema escolar											X					X	X				3
Medir, obter informações e comparar o nível de aprendizado que os alunos estão alcançando em diferentes Estados				X						X											2
Estimular a participação de outros setores da sociedade civil nas decisões relativas à educação	X																				1
Fornecer informações para famílias/alunos					X																1
Informar a sociedade civil sobre o quanto os sistemas educacionais estão indo ao encontro das necessidades dos alunos e da sociedade				X																	1
Consolidar um sistema educativo de informação ou um serviço de informações sobre educação		X				X	X					X						X			5
Avaliar o impacto de políticas																			X		1
Avaliar o trabalho docente, o currículo e os textos					X				X												2

Fonte: Bauer (2010).

Dado o exposto, notamos que em sua configuração inicial a implantação dos sistemas de avaliação educacional no Brasil ainda não possuía todos os contornos relacionados à *accountability* presentes na atualidade. Posto isso, não visando ainda um aprofundamento da questão, enveredaremos no próximo item por uma breve abordagem das políticas de avaliação instituídas oficialmente no Brasil, em especial por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, a partir da década de 1990, objetivando discutir suas nuances e perspectivas.

1.3 Breve histórico das políticas de avaliação da qualidade da educação básica no Brasil, após os anos de 1990

Em meados de 1960, nos Estados Unidos, foi publicado o estudo intitulado “Relatório Coleman”, considerado uma das mais influentes pesquisas de levantamento de dados na área da educação, que objetivava estudar em que medida as diferenças de raça, cor, religião, origem geográfica e origem social afetariam as oportunidades de educação. Em síntese, chegou-se a resultados que indicaram que as diferenças de desempenho escolar entre as crianças eram explicadas em maior medida pelas variáveis socioeconômicas do que pelas intraescolares.

Pouco tempo depois da divulgação do “Relatório Coleman” outros países publicaram estudos similares, como a Inglaterra que apresentou o “Relatório Plowden” e a França que havia concluído algumas experiências.

É importante salientar que apesar de sua importância em dado momento histórico e social, tais pesquisas receberam inúmeras críticas quanto a sua validade do ponto de vista técnico, já que desprezavam uma série de variáveis intraescolares, destinando aos fatores extraescolares a responsabilidade pelos bons ou maus resultados educacionais.

Para esta pesquisa, torna-se relevante ressaltar que tais levantamentos de dados produziram, *a priori*, um aporte significativo de informações para o desenvolvimento de muitas políticas públicas de cunho compensatório, mas, ainda assim, representaram uma possibilidade abrangente de estudo do campo educacional, como antes não se tinha feito.

Em relação ao Brasil, na década de 1970, já emergia uma grande insatisfação com a situação educacional do país, no entanto, eram escassos os estudos que permitiam vislumbrar, com maior rigor, os fatores que produziam efeitos consideráveis nos resultados educacionais.

Dessa forma, eram comuns entre os teóricos da área, discursos em que se afirmava que:

No Brasil, infelizmente, não há um estudo como esse que mostre, claramente, que as crianças da classe trabalhadora (naquele caso, de um segmento etnicamente distinto) freqüentam escolas de qualidade mais baixa e são mais intensamente afetadas por ela no seu desempenho educacional. No entanto, é possível tomar alguns dados, mesmo que parciais, e tentar especular sobre a existência de fenômeno da mesma natureza em nosso país, apesar de não podermos medir sua intensidade, como fez Coleman para os Estados Unidos. (CUNHA, 1989, p.152 *apud* BONAMINO E FRANCO,1999, p. 104)

No que concerne à década de 1980 começaram a surgir estudos e pesquisas que enfatizavam os fatores intraescolares, reduzindo, mas não desconsiderando, a importância dada pelos estudos de 1960 a 1970 aos fatores externos para o desempenho escolar, principalmente por forte influência do Relatório Coleman. Tais estudos e pesquisas levaram à execução de políticas de “não reprovação”, especialmente para combater a persistência de altas taxas de repetência constatadas, contudo:

A adoção das referidas políticas [...] era baseada em diagnósticos gerais sobre os problemas da repetência que careciam de articulação, tanto com visões pedagógicas capazes de interpretar as causas dos altos índices de repetência na série inicial, como com propostas desenhadas para a superação do problema. (BONAMINO E FRANCO,1999, p. 106)

Assim, a partir de 1985, em razão de uma grande crítica dos pesquisadores da área de estatística e economia à validade dos diagnósticos divulgados, passaram a ser discutidas novas prioridades para a política educacional brasileira que acabaram materializando-se em um novo modelo de diagnóstico de fluxo de alunos, mas que ainda não era capaz de diagnosticar os problemas centrais da baixa qualidade do ensino. Foi no final da década de 1980 que ocorreram mudanças substanciais na aferição dos fatores relacionados ao atendimento educacional oferecido à população e desempenho dos alunos dentro do sistema. Neste

momento, as ações direcionadas à implementação no Brasil de um sistema nacional de avaliação da educação básica, culminou na institucionalização do SAEB.

Oportuno se torna dizer que desde 1988, a Constituição Federal já previa a necessidade de além de garantir ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurar a “garantia de padrão de qualidade” ¹⁹ (BRASIL, 1988). A garantia desse padrão de qualidade, segundo o aparato legal, poderia ser atestado através de sistemas de avaliação externa criados em regime de colaboração com os Estados e municípios.

Bonamino (2002) explica o contexto de desenvolvimento do sistema de avaliação educacional no Brasil nos anos de 1990:

No final dos anos 80, o reconhecimento da inexistência de estudos que mostrassem mais claramente o atendimento educacional oferecido à população e seu peso sobre o desempenho dos alunos dentro do sistema escolar conduziu às primeiras experiências de avaliação do ensino de primeiro grau. Já nos anos 90, o sistema de avaliação da educação básica passa a inserir-se em um conjunto mais complexo de interrelações, em cujo interior operam o aprofundamento das políticas de descentralização administrativa, financeira e pedagógica da educação, um novo aparato legal e uma série de reformas curriculares. Essas interrelações estão demarcadas pelo encerramento do ciclo de recuperação da democracia política e pela aceitação das novas regras internacionais, derivadas da globalização e da competitividade econômica (BONAMINO, 2002, p. 15 - 16).

Assim, a partir das previsões legais, em nível nacional foram criados o SAEB em 1990, realizado bienalmente por amostragem, o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) em 1998 e o ANRESC (Avaliação Nacional do Rendimento Escolar) em 2005 pelo desmembramento do SAEB. No Estado de São Paulo, consonante à tendência nacional há o SARESP (Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo), criado em 1996, como elemento fundamental da política educacional do Estado.

Principalmente a partir de 1995, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, diversas implantações de mudanças legais foram definitivas para o fortalecimento do sistema nacional de avaliação, em especial, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº. 9394/96, o financiamento da educação por meio da Lei nº. 9424/96, que regulamentou o Fundo de Manutenção e

¹⁹ Cf. Art. 206, inciso VII, da Constituição Federal de 1988.

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), a municipalização do ensino e o forte apelo da racionalidade técnica para equacionar os problemas educacionais.

Nesse contexto, com a LDB a proposta de avaliação externa foi reafirmada em seu artigo 9º:

[...] VI - 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 (BRASIL, 1996).

Consequentemente, o que não se pode deixar de assinalar é que a origem do SAEB relaciona-se, diretamente, com demandas do Banco Mundial, em geral pelas políticas decorrentes das reformas educacionais a que nos referimos anteriormente neste estudo. No mesmo sentido, também é fundamental destacar que o repasse de verbas do Banco Mundial ao SAEB 95 e 97 se deu somente após o governo de Fernando Henrique Cardoso realizar os ajustes determinados pelo organismo internacional, posto que, a existência de divergências entre o MEC e o banco eram bastante significativas, pois, como se observa nos excertos de documentos oficiais do MEC/INEP pesquisados por Bonamino e Franco (1999, p. 120), enquanto os técnicos do INEP

[...] defendiam um desenho organizacional descentralizado de execução, mas com um *core* diretivo e técnico institucionalmente estruturado no Ministério e nas secretarias, que supervisionasse o desenvolvimento do sistema e assegurasse a integração avaliação-formulação de políticas públicas,

Os técnicos do Banco Mundial

[...] propugnavam, com base em estudos feitos em alguns países da América Latina, uma organização em que o Ministério apenas definiria e controlaria o alcance dos objetivos gerais de avaliação e licitatória, entre organizações não-lucrativas, a execução de todas as atividades do programa. (Brasil, 1994, p.6)

Sendo assim, chegando-se a um consenso que abarcava, essencialmente, as diretrizes do Banco Mundial em detrimento das proposições iniciais do MEC, foram estabelecidos seus objetivos gerais, conforme se observa no Quadro 9.

Quadro 9 Os Objetivos Gerais do Saeb

Ciclo/Ano	Objetivos Gerais
1º Ciclo – 1990	Desenvolver e aprofundar a capacidade avaliativa das unidades gestoras do sistema educacional (MEC, secretarias estaduais e órgãos municipais); regionalizar a operacionalização do processo avaliativo, criando nexos e estímulos para o desenvolvimento de infra-estrutura de pesquisa e avaliação educacional; propor uma estratégia de articulação dos resultados das pesquisas e avaliações já realizadas ou em vias de implementação. (Brasil/MEC/INEP, s.d., p.3)
2º Ciclo – 1993	Fornecer elementos para apoiar a formulação, reformulação e monitoramento de políticas voltadas para a melhoria da qualidade da educação (Brasil/MEC/INEP, 1995); promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento institucional, organizacional e operacional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB; incrementar, descentralizar e desconcentrar a capacidade técnico-metodológica na área de avaliação educacional no Brasil (Brasil/PNUD, 1992). ⁶
3º Ciclo – 1995	Fornecer subsídios para as políticas voltadas para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência da educação no Brasil (Brasil/ MEC/INEP, s.d.; Brasil/MEC/INEP, 1995).
4º Ciclo – 1997	Gerar e organizar informações sobre a qualidade, a equidade e a eficiência da educação nacional, de forma a permitir o monitoramento das políticas brasileiras (Pestana, 1998).

Fonte: MEC/INEP

Desde seus primeiro ciclos, o SAEB promoveu avaliações da aprendizagem escolar com a priorização das áreas de Línguas, Matemática e Ciências, o que levantou o problema do reducionismo curricular, sendo entendido por vários autores como uma visão estreita da educação.

Não quer isso dizer, entretanto, que não se podem notar alguns avanços no referido sistema de avaliação, pois para melhorar a radiografia do ensino público brasileiro por unidade escolar, o Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) aperfeiçoou o SAEB, incluindo a Prova Brasil, criada em 2005, e mantendo inalterada a avaliação amostral do SAEB, que hoje se chama Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), mais detalhada e com foco em cada unidade escolar. Com a Prova Brasil, em termos estatísticos e de amplitude, o sistema de avaliação da educação básica passa a ser um dos mais avançados da América Latina, pois oferece informações mais precisas sobre a “qualidade da educação” ofertada pelas escolas brasileiras.

A Prova Brasil e o SAEB são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo INEP/MEC. Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Nos testes aplicados na quarta e oitava séries (quinto e nono anos) do ensino fundamental e no terceiro ano do ensino médio, os estudantes respondem a itens (questões) de Língua Portuguesa, com foco em

leitura, e matemática, com foco na resolução de problemas. No questionário socioeconômico, os estudantes fornecem informações sobre fatores de contexto que podem estar associados ao desempenho.

Os dados dessas avaliações são comparáveis ao longo do tempo, ou seja, pode-se acompanhar a evolução dos desempenhos das escolas, das redes e do sistema como um todo.

Tecendo uma crítica positiva a respeito de algumas configurações do SAEB até o ano de 1997, Bonamino e Franco (1999, p. 113) apontam que:

O SAEB promove avaliações da educação a partir de amostras complexas, representativas no nível estadual, dos estudantes brasileiros. Sob o ponto de vista das alternativas de política educacional, esta é uma característica importante, pois avaliações deste tipo, em contraste com as avaliações censitárias, **não se prestam a desencadear políticas de financiamento de unidades escolares e de remuneração docente a partir dos resultados dos alunos em avaliações nacionais**. Políticas deste tipo, subsidiadas por avaliações censitárias, foram parcialmente praticadas em passado recente na Inglaterra, no Chile e na Província de Mendonça (República Argentina) [...] resultados negativos em termos da democratização da educação foram registrados, respectivamente para cada um dos casos mencionados. (grifos nossos)

Apesar do posicionamento dos autores, percebemos frequentemente que as configurações do SAEB, a cada novo ano, visam atender às políticas de regulação e responsabilização das escolas e sistemas de ensino, deixando de contrastar com as avaliações censitárias, mas servindo aos mesmos interesses ao constituir por meio de seus dados amostrais, o IDEB das unidades federativas.

No engendramento de todas essas questões que simbolizam significativas mudanças históricas e conceituais sobre a implantação dos sistemas de avaliação, cabe ressaltar que o SAEB vem monitorando a qualidade da educação básica brasileira por meio de testes tendo como base uma matriz de competências construída sob os conteúdos mínimos propostos nos “Parâmetros Curriculares Nacionais” (BRASIL, 1997) e abrangendo todas as redes de ensino público (federal, estadual e municipal).

Inadequado seria esquecer, que após 2002, com a eminência política do governo Lula nas eleições federais, novas políticas educacionais foram formuladas, seguindo a tendência gerencial centrada nos interesses do mercado que caracterizaram a gestão de Fernando Henrique Cardoso. À guisa de exemplo

podemos citar a continuidade e o aprofundamento dos mecanismos de avaliação externa, inserida no contexto de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

No rol dessas políticas públicas, o PDE passou a influenciar definitivamente os novos paradigmas de avaliação externa no país, não apenas por suscitar o aprofundamento dos mecanismos de levantamento de dados e aprimorar a rigorosidade estatística, mas, em suma, pela essencial utilização de parâmetros internacionais, inclusive daqueles oriundos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme se expressa em seu corpo legal, pelo Decreto nº. 6094, de 24 de abril de 2007.

Freitas (2001) emitindo sua crítica ao encaminhamento desse tipo de política de avaliação, explicita que se trata de um sistema baseado no modelo americano de “responsabilização” e, portanto, que visam transformar o serviço público em mercado ou mais precisamente em um quase-mercado.

CAPÍTULO 2

O IDEB E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL: FUNDAMENTOS, PROBLEMAS E PERSPECTIVAS

Este capítulo pretende apresentar uma análise das recentes políticas públicas educacionais vigentes em âmbito nacional voltadas a aferir os resultados da educação básica. A intenção é estudar nos documentos oficiais e de acordo com as diversas abordagens teóricas:

- O Plano de Desenvolvimento da Educação Básica (PDE);
- O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
- A Qualidade da educação.

Por fim, vale destacar que o estudo a ser empreendido neste capítulo visa entender os propósitos e o alcance das políticas avaliativas no contexto do novo papel do Estado “avaliador e regulador”, partindo, a princípio, da análise da criação do PDE e sua culminância no IDEB, para, finalmente, discutir os diversos posicionamentos a respeito do conceito “qualidade da educação”.

2.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação e seus impactos nas políticas educacionais

A urgência na criação de políticas públicas objetivando o desenvolvimento econômico e social do país desencadeou diversas ações do governo Lula. A principal delas foi o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 28 de janeiro de 2007, que engloba um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os quatro anos seguintes, e que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil, prevendo investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões até 2010, sendo uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura, saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros.

Frente aos objetivos do PAC, cada ministério teve que apresentar uma série de ações que se enquadrariam no referido programa. O Ministério da Educação

aproveitou, então, e lançou em 24 de abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Tal plano foi lançado concomitantemente ao Decreto nº 6.094/2007, que instituiu o "Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação". O Decreto nº. 6.094/2007, estruturalmente, trata em seu Capítulo I do estabelecimento de 28 metas para a melhoria na qualidade da educação; no Capítulo II sobre o IDEB; no Capítulo III do termo de adesão voluntária dos municípios, estados e Distrito Federal ao Compromisso; e no Capítulo IV sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR) como requisito para recebimento da assistência técnica e financeira aos entes participantes do Compromisso.

O notável é que convidadas a participar como representantes da sociedade civil, as empresas é que acabaram dando o delineamento final ao PDE, contribuindo para a definição das seguintes “diretrizes”:

Quadro 10 As metas do PDE

1 - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;
2 - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;
3 - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;
4 - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial;
5 - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não frequência do educando e sua superação;
6 - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;
7 - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;
8 - valorizar a formação ética, artística e a educação física;
9 - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;
10 - promover a educação infantil;
11 - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;
12 - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;
13 - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;
14 - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;
15 - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;

16 - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;
17 - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;
18 - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;
19 - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica IDEB;
20 - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
21 - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;
22 - promover a gestão participativa na rede de ensino;
23 - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;
24 - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;
25 - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;
26 - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;
27 - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;
28 - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

Fonte: Decreto nº. 6.094/2007/INEP

Diante do estabelecimento de tais metas e recorrendo ao documento “Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas” (2007) notamos forte ênfase no discurso quanto ao fato de que

O PDE busca, **de uma perspectiva sistêmica**, dar conseqüência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional (BRASIL, 2007, p. 8, grifos nossos).

Contudo, discordando da perspectiva sistêmica publicizada, Saviani (2007), observa que em relação às 28 diretrizes estabelecidas no “Plano de Metas” do PDE, o que se nota é que essas ações não possuem um “encadeamento lógico”, estando justapostas, sem nenhum critério de agrupamento. O autor ainda acrescenta que, de

modo geral, associadas também aos programas do PAC, as ações podem ser distribuídas da seguinte maneira:

No que se refere aos níveis escolares, a educação básica está contemplada com 17 ações, sendo 12 em caráter global e cinco específicas aos níveis de ensino. Entre as ações que incidem globalmente sobre a educação básica situam-se o "FUNDEB", o "Plano de Metas do PDE-IDEb", duas ações dirigidas à questão docente ("Piso do Magistério" e "Formação"), complementadas pelos programas de apoio "Transporte Escolar", "Luz para Todos", "Saúde nas Escolas", "Guias de tecnologias", "Censo pela Internet", "Mais educação", "Coleção Educadores" e "Inclusão Digital". (SAVIANI, 2007, p. 1.233)

É importante reforçar que devido às limitações deste estudo, procuraremos discutir por ora as ações do PDE em relação aos programas para a elevação da qualidade da educação, restringindo-nos àqueles voltados para o nível de ensino fundamental, posto que as propostas para os demais níveis da educação básica e superior, são extremamente amplas e ultrapassam os objetivos de nossa análise.

Sendo assim, segundo estudo já desenvolvido por Saviani (2007), no que se refere ao ensino fundamental, podemos destacar três ações estratégicas do PDE: 1) a implantação da "Provinha Brasil", destinada a avaliar o desempenho em leitura e escrita das crianças de 6 a 8 anos de idade, tendo como objetivo verificar se as crianças da rede pública estão chegando aos 8 anos efetivamente alfabetizadas e letradas; 2) o "Programa Dinheiro Direto nas Escolas" (PDDE), que concederá, a título de incentivo, um acréscimo de 50% de recursos financeiros às escolas que cumprirem as metas do IDEB; e 3) o programa "Gosto de Ler", que pretende, por meio da Olimpíada Brasileira da Língua Portuguesa, estimular o gosto pela leitura, nos alunos do ensino fundamental.

Em relação às ações do plano para a melhoria da qualidade da educação via premiações/punições, principalmente por meio de repasses do PDDE conforme os resultados das avaliações externas, não há como discordarmos de Araújo quando argumenta que

[...] o PDE mantém a lógica de que o papel da União é de estimular a produção da qualidade e isso será feito pela comparação, classificação e pela seleção. Esses elementos incorporam, conseqüentemente, como inerente aos seus resultados a exclusão, o que é incompatível com o direito de todos à educação. Premiar as escolas que atingirem determinadas metas via aumento de

recursos do PDDE é bem sintomático da permanência da visão enunciada acima. (ARAÚJO, 2007, p.8)

Nessa perspectiva, para a consecução de seu papel de estimular a produção da qualidade, o PDE, consubstanciado no “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação”, está baseado, principalmente, no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), tendo os programas “Provinha Brasil” e “Piso do Magistério”, como coadjuvantes.

É inegável que dentro de todas essas ações propostas, a aprovação da Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007, que “Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB”, alguns meses depois da implantação do PDE e seu “Plano de Metas”, foi elemento propulsor das políticas públicas vigentes, pois permitiu o estabelecimento de relações entre o IDEB, o investimento em avaliações externas e a definição de um piso salarial do magistério²⁰, como elemento “incentivador” aos docentes que “se esforcem e vestirem a camisa dessa política”. Além disso, previsto no PDE e no “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” e se efetivando apenas recentemente pelo Decreto 6.755, de janeiro de 2009, implementou-se mais uma ação prevista no PDE, a “Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica” por meio do “Plano Nacional de Formação do Professor da Rede Pública”. Este “Plano Nacional” tem como objetivo oferecer na modalidade à distância ou presencial aos professores em exercício na educação básica, formação inicial ou continuada, em nível de graduação para os que não possuírem a formação mínima exigida pela LDB nº. 9394/96, visando à melhoria da qualidade da educação.

Realizados esses percursos pelos principais pressupostos teóricos que fundamentam o Plano de Desenvolvimento da Educação, fica evidente a complexidade das ações, ainda mais quando se tem em mente que, considerando-se o IDEB como “essência” do PDE, a obtenção dos níveis mais elevados de qualidade constituem-se no entrelaçamento de políticas distintas, mas com fins semelhantes sob a ótica do Plano, que não procura ocultar que seu interesse é

²⁰ Hoje, de acordo com a Revista Escola Pública, o piso salarial nacional do magistério para uma jornada de 40 horas semanais está fixado em R\$ 1.132, 40, já considerado o reajuste anual no mês de janeiro.

antes de tudo a elevação do IDEB, mesmo que se recorra a políticas de responsabilização (*accountability*) e mobilização social, pois

Se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. Com efeito, a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado. (BRASIL, 2007, p. 11)

Não se pode perder de vista que, apesar de considerarmos o reducionismo de todo um “complexo de políticas educacionais visando à qualidade” a um índice como IDEB uma atitude consideravelmente tecnicista, é preciso reconhecer que algumas de suas ações apresentam desdobramentos bastante interessantes, ao ponto que buscam contemplar desde a preocupação com a efetiva alfabetização de crianças até os 8 anos de idade à formação dos profissionais do magistério e seu piso salarial nacional, conquista histórica para a categoria. Nas palavras de Saviani (2007):

Vê-se que o PDE representa um importante passo no enfrentamento do problema da qualidade da educação básica. Só o fato de pautar essa questão como meta da política educativa e construir instrumentos de intervenção já se configura como um dado positivo que precisa ser reconhecido. **Mas, em sua configuração atual, ainda não nos dá garantia de êxito.** (SAVIANI, 2007, p. 1.243, grifos nossos)

Em suma, Saviani (2007, p. 1242) ainda afirma que “a singularidade do PDE, isto é, aquilo que o distingue de outras peças também ligadas ao termo “plano”, pode ser aferido em dois sentidos, um negativo e outro positivo.” Sobre o sentido negativo, o autor constata que, na verdade, o PDE não se configura como um Plano de Educação propriamente dito, antes, um mero programa de ações amontoadas, diferentemente da estrutura mais condizente do Plano Nacional de Educação (PNE).

Quanto ao sentido positivo, reafirma que a singularidade do PDE se manifesta naquilo que ele traz de novo e que, portanto, não fazia parte do PNE e também não se encontrava nos planos anteriores. Sobre isso o autor explica que:

Trata-se da **preocupação** em atacar o problema qualitativo da educação básica brasileira, o que se revela em três programas lançados no dia 24 de abril: o “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica” (IDEB), a “Provinha Brasil” e o “Piso do Magistério”. (2007, p. 1242, grifos nossos)

Portanto, ainda que possamos depreender dos estudos sumários efetuados neste item, que não se tem um consenso sobre o papel redentor do PDE para a melhoria da qualidade da educação, contudo, não podemos deixar de concordar que algumas das ações desencadeadas por ele, no mínimo, são de cunho importante sob o ponto de vista histórico, como a questão do “Piso do Magistério” e até mesmo os avanços desencadeados pelo FUNDEB no que se refere à inserção da Educação Infantil e outras etapas na distribuição dos recursos financeiros. Outro ponto que julgamos interessante é a preocupação com a alfabetização das crianças brasileiras até os oito anos de idade, aferida pela “Provinha Brasil”, que possui oficialmente, função de diagnóstico, não sofrendo ações de ranqueamento público.

Cumpramos observar que, Saviani (2007), embora tenha citado alguns pontos positivos, também faz ressalvas quanto à necessidade de uma análise mais cuidadosa sobre o IDEB, pois este traz consigo uma “intenção” de atacar o problema qualitativo da educação, embora possa prestar-se aos mais diversos fins, distanciando-se desse objetivo, opinião da qual também compartilhamos, tendo em vista as posições teóricas já analisadas.

2.2 O IDEB e a responsabilização da escola

O desafio atual do ensino fundamental não se situa mais em termos de acesso à escola e sim na oferta de um ensino que atenda a padrões mínimos de qualidade. Dessa forma, o principal objetivo da educação passa a ser a promoção da permanência e da aprendizagem dos alunos, ou seja, assegurar-lhes as condições de sucesso escolar.

A partir da implantação do PDE novos rumos foram traçados em nível de políticas educacionais, para se tentar alcançar níveis de qualidade de ensino mais elevados. O fato é que o próprio Decreto nº. 6.094/2007, que regulamenta o “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação”, que integra o PDE, estabelece em seus artigos:

Art. 1º O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes: [...] XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB [...]

E, logo a seguir, após estabelecer as 28 diretrizes que integrarão o Plano de Metas, define no Capítulo II, artigo 3º, que trata do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica:

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

De fato, se torna bem claro que todo o PDE está ancorado justamente na criação do IDEB, que pondera os resultados do SAEB, da Prova Brasil e dos indicadores de desempenho captados pelo censo escolar (evasão, aprovação e reprovação).

Nos estudos apresentados, Fernandes (2007) analisa que os indicadores de desempenho educacional utilizados para monitorar o sistema de ensino no país são, fundamentalmente, de duas ordens: a) indicadores de fluxo (promoção, repetência e evasão) e b) pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio). Ressalta, também, que os estudos e análises sobre

desempenho educacional raramente combinam as informações produzidas por esses dois tipos de indicadores, ainda que a complementaridade entre elas seja evidente. Assim, segundo sua opinião, um indicador de desenvolvimento educacional deve combinar tanto informações de desempenho em exames padronizados como informações sobre fluxo escolar.

Um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que aqueles que concluem essa etapa atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Por seu lado, um sistema em que os alunos concluem o ensino médio no período correto não é de interesse caso eles aprendam muito pouco. Em suma, um sistema ideal seria aquele no qual todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem os estudos precocemente e, ao final de tudo, aprendessem. (FERNANDES, 2007. p. 7)

Sendo assim, mesmo que nos últimos quatro anos o MEC tenha dado grande ênfase à política de avaliação educacional, com a consolidação do SAEB, assumindo a responsabilidade atribuída pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 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” ²¹, ainda, de modo geral, a escola pública apresenta os mesmos problemas de sempre, infraestrutura deficiente, professores mal remunerados, um ensino de baixa qualidade e índices de evasão muito grandes. Como explicita Vianna (2002, p.136), embora a questão da qualidade educacional dê “margem a pesquisas, muitas de grande sofisticação estatística e importantes do ponto de vista científico”, em sua configuração não geram qualquer impacto para a melhoria dos sistemas de ensino.

Assim, a questão central passou a ser não apenas detectar onde está o problema, mas intervir técnico e financeiramente para saná-lo. Desse modo foi desenvolvido o IDEB, que segundo o INEP serve para avaliar os sistemas de ensino dos estados e municípios, bem como possibilitar uma compreensão da qualidade do ensino oferecido em cada escola.

O IDEB foi criado em 2007 pelo INEP e resulta da combinação de dois fatores que interferem na qualidade da educação: a) indicadores de fluxo (taxas de

²¹ Cf. Art. 9º, inciso VI, da Lei nº. 9.394, de 24 de dezembro de 1996.

aprovação, reprovação e evasão), medidos pelo Censo Escolar, e b) indicadores de desempenho em exames padronizados como o SAEB e Prova Brasil, realizados a cada dois anos ao final de determinada etapa da educação básica.

A Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), criados pelo INEP, são avaliações em larga escala, cujos testes são aplicados na quarta e oitava séries (quinto e nono anos) do ensino fundamental e terceira série do ensino médio e estão restritos a aplicação de testes de Língua Portuguesa, Matemática e questionários socioeconômicos.²²

Convém, por oportuno, ressaltar que a combinação de indicadores de fluxo e de proficiência dos alunos, que resultam no IDEB, é calculada em valores de 0 a 10. A meta do MEC é que o Brasil atinja até 2021, ano que antecede a comemoração do bicentenário da Independência do Brasil, níveis educacionais de países desenvolvidos, o que corresponde à média 6 para os anos iniciais do Ensino Fundamental. Importa evidenciar que o ponto de partida para a criação das metas foi a definição do IDEB 2005 (inicial), resultante dos dados de desempenho apresentados na Prova Brasil e dos Censo Escolares de 2005 e 2006, que permitiram a conjunção das taxas de aprovação.

Para Fernandes²³ (2007b, p.3) “tecnicamente, para projetar as trajetórias esperadas para o IDEB ao longo do tempo, tanto para o Brasil como para os demais níveis de abrangência, parte-se do princípio de que essas trajetórias têm o comportamento de uma função logística”. Nessa perspectiva, foram projetadas as seguintes metas para os sistemas de ensino brasileiros:

²² As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil (para Idebs de escolas e municípios) e do Saeb (no caso dos Idebs dos estados e nacional). A Prova Brasil é realizada por todos os alunos da etapa avaliada, enquanto o Saeb é realizado por amostragem.

²³ Idealizador do IDEB junto ao MEC.

Tabela 1 O IDEB e as Projeções para o Brasil

	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do Ensino Fundamental				Ensino Médio			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021
TOTAL	3,8	4,2	3,9	6,0	3,5	3,8	3,5	5,5	3,4	3,5	3,4	5,2
Dependência Administrativa												
Pública	3,6	4,0	3,6	5,8	3,2	3,5	3,3	5,2	3,1	3,2	3,1	4,9
Federal	6,4	6,2	6,4	7,8	6,3	6,1	6,3	7,6	5,6	5,7	5,6	7,0
Estadual	3,9	4,3	4,0	6,1	3,3	3,6	3,3	5,3	3,0	3,2	3,1	4,9
Municipal	3,4	4,0	3,5	5,7	3,1	3,4	3,1	5,1	2,9	3,2	3,0	4,8
Privada	5,9	6,0	6,0	7,5	5,8	5,8	5,8	7,3	5,6	5,6	5,6	7,0

Fonte: SAEB e Censo Escolar.

Partindo da compreensão dessa tabela e de acordo com o MEC, no ano de 2005, primeiro ano aferido pelo IDEB, o Brasil alcançou apenas 3,8 pontos na escala para os anos iniciais do ensino fundamental, supondo-se, de acordo com as metas estabelecidas, a existência de uma precária situação educacional.

Muito embora o IDEB correspondente ao ano de 2007 aponte que o Brasil subiu para a média de 4,2 pontos, pontuação acima da meta prevista, este índice ainda está muito distante dos 6 pontos, que é a média que os países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) têm nessa escala²⁴.

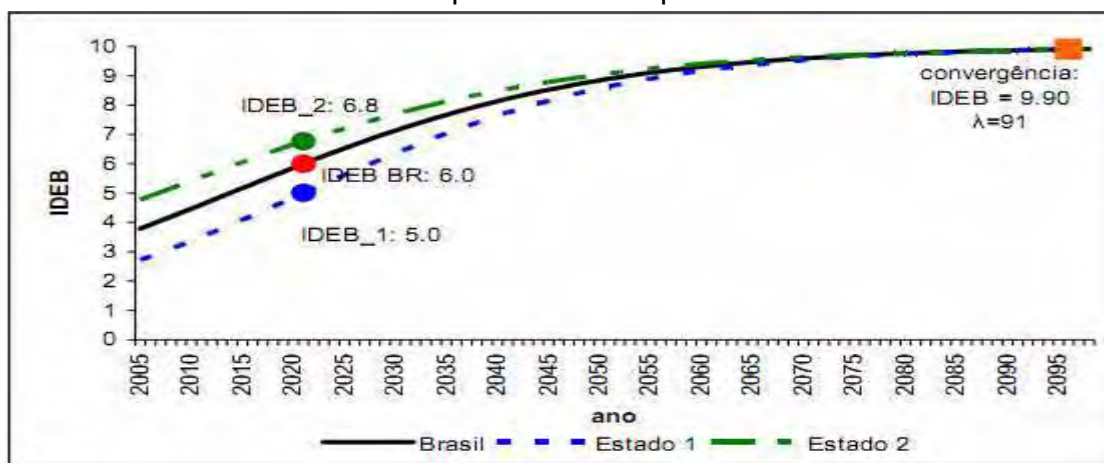
Verificamos que os avanços na melhoria da qualidade da educação, segundo o IDEB, ocorrem em pequenos graus, o que percebemos pela diferença de 0,4 pontos em comparação com 2005. Este pequeno avanço evidencia que, embora estejam sendo feitas inúmeras mudanças educacionais no financiamento, planos de desenvolvimento e investimentos em todas as etapas da educação, os passos rumo aos índices de “primeiro mundo” são bem morosos.

Levando-se em conta o que foi observado, a lógica do Ministério da Educação para que o Brasil chegue à média 6,0 em 2021, período estipulado tendo como base o já citado bicentenário da Independência em 2022, é que cada sistema evolua segundo pontos de partida distintos, e com esforço maior daqueles que partem em pior situação, tendo como objetivo explícito a redução da desigualdade educacional.

²⁴ A comparação da média brasileira no IDEB com os índices internacionais foi possível devido a uma técnica de compatibilização entre a distribuição das proficiências observadas no PISA (*Programme for International Student Assessment*) e no SAEB.

No entanto, conforme sustenta Fernandes (2007b, p. 4-5), a meta maior do IDEB é mais ambiciosa que os 6,0 pontos em 2021, pois ao se referir ao esforço dos sistemas de ensino, afirma que se for seguida a logística projetada “é garantido que a desigualdade entre eles se reduza até que, em λ (2096), todos tenham o mesmo valor de IDEB (9,9)”. O gráfico a seguir, exemplifica a trajetória do IDEB (considerando a 1ª fase do EF) para o Brasil e dois Estados diferentes, até que seja alcançada a meta de convergência.

Gráfico 1 Comportamento Esperado do IDEB



Fonte: INEP/MEC

Segundo o gráfico, é possível observar que em 2021, ano em que o Brasil atinge a meta de 6,0, o Estado 1 apresenta IDEB 5,0 e no Estado 2 o IDEB é 6,8. O que fica claro é o fato de que “cada município e Estado despenderá um esforço diferente para que em 2096 (após 91 anos) **a desigualdade apresentada pelo IDEB desapareça**”. (Fernandes, 2007, p. 5, grifos nossos)

Diante desse quadro temos uma noção muito explícita de como se almeja atingir os patamares educacionais de qualidade, isto é, partindo-se de um indicador estatístico sintético e, considerado pelos órgãos centrais da educação como garantia de qualidade.

Duras críticas têm sido tecidas contra esse tipo de política de avaliação visto que desconsideram que parte dos problemas educacionais advém do próprio formato do projeto ideológico neoliberal, no qual se reduz a qualidade à igualdade de acesso às escolas, mas, em contrapartida, se estimula a competição e o ranqueamento entre elas, gerando espaços para ricos e espaços para pobres, segregando ainda mais as camadas populares no interior dos sistemas de ensino.

[...] A "responsabilização" gerará escolas que concentrarão exclusivamente pobres, onde o IDEB não importa, pois "já se sabe que não dá para esperar muito desses alunos". No caso da rede, se um subconjunto de escolas elevar o índice, e este atingir a pontuação combinada entre prefeito e governo federal, já é suficiente; as demais continuarão onde estão – provavelmente estas serão as que atenderão à pobreza, que é guardada na escola para não incomodar, mesmo que não aprenda. No caso da escola não será diferente, muda apenas a unidade de análise. [...] (FREITAS, 2007, p. 976)

Dessa forma, tendo em vista outras ideias já discutidas por Freitas (2007) podemos levantar as seguintes questões complementares para entender as dimensões dos fenômenos desencadeados pelo IDEB: 1) As escolas vão querer a pobreza dentro dela, com o risco de ver seu IDEB piorar? 2) Mais ainda, o que fazer com escolas em que a evasão e a repetência não se dão por causas pedagógicas, responsabilizar gestores e docentes, mesmo assim?

Aliado a tudo isso ainda há o risco da liberação descontrolada do fluxo escolar, a introdução irreflexiva de quaisquer assessorias privadas nos sistemas de ensino e, inclusive, o treino contínuo de versões anteriores da Prova Brasil ou SAEB na ânsia da busca por resultados, tudo isso para evitar que os índices caíam e ocorra a responsabilização unilateral dos profissionais da escola. Pior ainda, é acreditar fielmente que uma média elevada no IDEB represente uma educação de qualidade, isto porque, um índice alto pode não significar melhoria para todos os alunos, já que se um determinado número de alunos for bem, a média subirá, mesmo que muitos outros continuem com baixíssimo nível de aprendizagem escolar.

Obviamente que isso não significa que as escolas não tenham que ser, verdadeiramente, instâncias eficazes de construção de uma aprendizagem sólida, mas, também, não podem ser reduzidas a meros reprodutores de ideologias mercadológicas. Em consonância com essas ideias muitos autores concordam que é importante saber se a aprendizagem em uma escola de periferia é baixa ou alta, mas

[...] fazer do resultado o ponto de partida para um processo de **responsabilização da escola** via prefeituras leva-nos a explicar a diferença baseados na ótica meritocrática liberal: mérito do diretor que é bem organizado; mérito das crianças que são esforçadas; mérito dos professores que são aplicados; mérito do prefeito que deve ser reeleito etc. Mas e as condições de vida dos alunos e professores? E as políticas governamentais inadequadas? O que dizer da permanente remoção de professores e especialistas a

qualquer tempo, pulando de escola em escola? [...] O que dizer dos alunos que habitam as crescentes favelas sem condições mínimas de sobrevivência e muito menos para criar um ambiente propício ao estudo? Sem falar do número de alunos em sala de aula. (FREITAS, 2007, p. 970, grifos nossos)

Sobre essa responsabilização, fortemente alardeada no PDE, podemos constatar no artigo 1º, do Decreto nº 6094/2007, do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, que a última ação prevista para a busca da melhoria da qualidade da educação é justamente:

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

Vejamos que, mesmo considerando que a população majoritária na maioria das vezes acaba não participando efetivamente do acompanhamento das políticas públicas, a última meta fixada pelo “Plano de Metas” do PDE, foi exatamente a organização de um comitê local para mobilização social e acompanhamento das metas do IDEB, denotando, reiteradamente, as intenções governamentais acerca da supervalorização dos índices e divulgação de que o monitoramento dos resultados promoverá uma educação de qualidade.

Se não fosse por trazer em seu bojo as intenções neoliberais mencionadas, objetivamente, a possibilidade do acompanhamento da sociedade em relação ao IDEB, poderia ser considerada como um processo positivo, tendo em vista o fato de que a maioria das famílias, geralmente, participa muito pouco do acompanhamento das questões pedagógicas escolares, conforme se observa no cotidiano escolar, mas, infelizmente, não é este o caminho que as instâncias superiores estão traçando, em suma, para a efetivação democrática e autônoma da participação da comunidade escolar.

Ao passo que Araújo (2007, *apud* FREITAS, 2007) afirma que o IDEB é mais um instrumento regulatório para mobilizar a sociedade para a responsabilização da escola pelo baixo nível de qualidade, tirando do Estado, sua parcela de responsabilidade, percebemos que, em tese, isso ainda não vem ocorrendo com toda a intensidade que as instâncias superiores esperavam, contudo, inevitavelmente virá a ocorrer se as propagandas televisivas e a influência da mídia

escrita continuarem disseminando os *rankings* entre municípios e entre escolas, isso porque, a lógica do IDEB incorpora essa característica.

Cabe reiterar que compartilhamos da opinião de que para poder definir melhor a capacidade das políticas de avaliação em larga escala em diagnosticar contextos onde se efetiva “uma real qualidade na educação”, é preciso verificar de onde provém sua implantação e seus usos, isto é, da lógica do mercado ou de uma lógica voltada para o diagnóstico, intervenção e participação democrática na formulação de políticas públicas.

Assim, colhe-se o seguinte escólio teórico que também compartilha de nossa análise sobre as questões inerentes à avaliação externa e seus usos:

É inegável que realizar a avaliação externa em larga escala sobre os resultados obtidos pela escola constitui um importante indicador para que os gestores do sistema de ensino possam **corrigir os problemas do fluxo escolar e reorientar as decisões e medidas legais**. No entanto, esses mecanismos podem limitar sobremaneira as possibilidades para a ampliação do exercício da autonomia da escola, **caso continuem desconsiderando o incentivo à auto-avaliação**, bem como a possibilidade de gestão de seus recursos. (MARTINS, 2002, p. 163, grifos nossos)

Portanto, devemos insistir que não acolhemos a ideia de que deve haver a *crítica pela crítica*, quando se aborda as vertentes atreladas à avaliação externa, mas, sobretudo, explicitar que entendemos ser na forma como se dá o seu uso, dentro da ideologia em que se respalda que a torna instrumento, muitas vezes, com fins pouco efetivos para a melhoria da qualidade da educação brasileira, ainda mais se pensarmos na existência de regiões onde há desde professores leigos a desvio de recursos financeiros e merenda escolar, escolas com infraestrutura precária, altos níveis de pobreza e desvalorização do magistério, ou seja, problemas antes de tudo governamentais do que educacionais.

2.3 Os problemas estruturais do IDEB e as ações do Ministério da Educação diante dos municípios com baixo resultado

Os dados publicados pelo INEP, em 2008, mas referentes às metas do IDEB para 2007 apresentaram resultados positivos, na análise do Ministério da Educação e de muitos órgãos da mídia.

Com base na planilha de dados do INEP, num estudo dos resultados por regiões e considerando apenas os índices obtidos nos anos iniciais do ensino fundamental, destacou-se o Nordeste, que ultrapassou as expectativas para 2009, sendo que sua nota passou de 2,9 em 2005 para 3,5 em 2007, bem acima da meta, de 3,0. As demais regiões também apresentaram crescimento variável em cada etapa do ensino. No Sudeste, o Espírito Santo ultrapassou as metas de 2007 nas séries iniciais do ensino fundamental, com o índice de 4,6 (meta de 2009), porém Minas Gerais foi o único Estado que não atingiu a meta de 2007 entre 1ª e 4ª série. Na Região Centro-Oeste, Mato Grosso do Sul superou os índices previstos para 2007 e 2009 e obteve nota 4,3 (para 2007 era 3,6; para 2009, 4,0).

O Paraná, na Região Sul, manteve-se nas séries iniciais do ensino fundamental, com 5,0, índice previsto para o ano de 2009 enquanto que na Região Norte, o Amazonas aparece no IDEB com notas superiores às projetadas para 2009, pois obteve nota 3,6 (2007, 3,1; 2009, 3,5).

Tabela 2 IDEB 2007 por Regiões e Unidades Federativas

Região/Unidade da Federação	OBTIDO ²⁵		Projeções (Metas)							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Norte	4,0	3,4	3,1	3,4	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3
Rondônia	3,6	4,0	3,7	4,0	4,5	4,7	5,0	5,3	5,6	5,9
Acre	3,4	3,8	3,5	3,8	4,3	4,5	4,8	5,1	5,4	5,7
Amazonas	3,1	3,6	3,1	3,5	3,9	4,2	4,5	4,8	5,1	5,4
Roraima	3,7	4,1	3,8	4,1	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6	5,9
Pará	2,8	3,1	2,8	3,1	3,5	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0
Amapá	3,2	3,4	3,2	3,6	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2	5,4
Tocantins	3,5	4,1	3,6	3,9	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7
Nordeste	2,9	3,5	3,0	3,3	3,7	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2
Maranhão	2,9	3,7	2,9	3,3	3,7	4,0	4,2	4,5	4,8	5,2
Piauí	2,8	3,5	2,9	3,2	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8	5,1
Ceará	3,2	3,8	3,2	3,6	4,0	4,3	4,5	4,8	5,1	5,4
R. G. do Norte	2,7	3,4	2,8	3,1	3,5	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0
Paraíba	3,0	3,4	3,1	3,4	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3
Pernambuco	3,2	3,6	3,3	3,6	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5
Alagoas	2,5	3,3	2,6	2,9	3,3	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8
Sergipe	3,0	3,4	3,1	3,4	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3
Bahia	2,7	3,4	2,8	3,1	3,5	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0
Sudeste	4,6	4,8	4,6	5,0	5,4	5,6	5,9	6,1	6,4	6,6
Minas Gerais	4,7	4,7	4,8	5,1	5,5	5,7	6,0	6,2	6,5	6,7
Espírito Santo	4,2	4,6	4,3	4,6	5,0	5,3	5,6	5,8	6,1	6,3
Rio de Janeiro	4,3	4,4	4,4	4,7	5,1	5,4	5,6	5,9	6,1	6,4
São Paulo	4,7	5,0	4,8	5,1	5,5	5,8	6,0	6,3	6,5	6,7
Sul	4,4	4,8	4,5	4,8	5,2	5,5	5,8	6,0	6,3	6,5
Paraná	4,6	5,0	4,7	5,0	5,4	5,6	5,9	6,2	6,4	6,6
Santa Catarina	4,4	4,9	4,5	4,8	5,2	5,5	5,8	6,0	6,3	6,5
R. G. do Sul	4,3	4,6	4,3	4,7	5,1	5,3	5,6	5,9	6,1	6,4
Centro-Oeste	4,0	4,4	4,1	4,4	4,8	5,1	5,4	5,6	5,9	6,2
M. G. do Sul	3,6	4,3	3,6	4,0	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5	5,8
Mato Grosso	3,6	4,4	3,7	4,0	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,9
Goiás	4,1	4,3	4,2	4,5	4,9	5,2	5,4	5,7	6,0	6,2
Distrito Federal	4,8	5,0	4,9	5,2	5,6	5,8	6,1	6,3	6,6	6,8

Fonte: MEC/INEP.

²⁵ Média total, englobando as escolas públicas e privadas de Ensino Fundamental.

Em relação ao desempenho dos municípios, conforme divulgado²⁶, apenas 64 dos mais de 5 mil municípios brasileiros tinham para turmas de 1ª a 4ª série um ensino público com qualidade de países desenvolvidos, o que significa ter nota 6,0, na escala de 0 a 10 do IDEB. Tal análise é importante, ao passo que permite notar o “não-enquadramento” da maioria dos municípios às metas projetadas e, ao mesmo tempo, supor que apesar de não ser um indicador “consensualmente satisfatório” para dar conta da aferição da qualidade da educação, em seus vários contextos, desvela, sob sua lógica, que “algo muito precário vem acontecendo nas escolas brasileiras”,

Evitando efetuar uma análise extenuante dos diversos resultados divulgados, entendemos ser relevante observar também alguns dados do IDEB 2007 quanto aos municípios com os melhores desempenhos, visando compreender o quão complexo é o indicador em questão e quais os riscos de um simples *ranking* entre escolas e unidades federativas.

Tabela 3 Os 15 melhores municípios de acordo com o IDEB 2007

Ensino Fundamental Regular – Séries Iniciais (Até a 4ª série)				
UF	Nome do Município	Rede	IDEB 2005	IDEB 2007
SP	ADOLFO	Pública	4,7	7,7
SP	SANTA FÉ DO SUL	Pública	4,7	7,6
SP	COSMORAMA	Pública	5,3	7,5
RS	CENTENÁRIO	Pública	-	7,3
SP	SANTA RITA D'OESTE	Pública	5,8	7,2
SP	TAQUARIVAÍ	Pública	-	7,2
SP	CAJURU	Pública	5,2	7,0
SP	TURMALINA	Pública	5,5	7,0
SP	BARRA DO CHAPÉU	Pública	6,8	6,9
SP	TERRA ROXA	Pública	4,8	6,9
SP	VALENTIM GENTIL	Pública	5,8	6,9
SP	VALPARAÍSO	Pública	5,1	6,9
SP	ESTRELA D'OESTE	Pública	5,8	6,8
SP	LUCIANÓPOLIS	Pública	4,3	6,7
MG	SÃO JOÃO BATISTA DA GLÓRIA	Pública	5,8	6,7

Fonte: MEC/INEP.

²⁶ Jornal “O Estado de São Paulo”, 23 jun. 2008, s/p.

Os municípios de Adolfo e Santa Fé do Sul, ambos do Estado de São Paulo, encontram-se no topo da escala nacional da qualidade da educação, segundo dados do INEP divulgados em 2007. O município de Santa Fé do Sul, por exemplo, alcançou no IDEB uma média excepcional de 7,6 pontos. Este município, bem como o de Adolfo, saiu em apenas 2 anos, de uma média de 4,7 pontos para os elevados índices observados, que, se enquadrados nas normas da OCDE, equivalem a de países desenvolvidos de “notável qualidade educacional”.

No entanto, nesse contexto, o maior destaque fica por conta da Escola Municipal “Elisabeth Maria Cavaretto de Almeida”, da cidade de Santa Fé do Sul, considerada a melhor escola do Brasil, com média de 8,6 pontos no IDEB 2007. Convém evidenciar que o resultado do IDEB 2005 indicou que esta escola havia obtido uma média de apenas 2,6 pontos. Se for empreendida uma comparação em termos percentuais, podemos constatar um crescimento de aproximadamente 230% no período ou, que o índice analisado mais que triplicou. Na tabela seguinte é possível notar o grande avanço obtido tanto pela escola em questão, quanto em relação a quatro outras escolas do mesmo município que também tiveram avanços da ordem de 35% de crescimento em média, em cerca de dois anos.

Tabela 4 IDEB 2005 e 2007 – Santa Fé do Sul – SP

Escola ↕	2005 ↕	2007 ↕	Meta 2007
BAIRRO DA BELA VISTA EM	5.7		5.8
BENEDICTO DE LIMA PROF EM	5.3	7.6	5.4
MARINA DE OLIVEIRA PROFA EM	5.6	6.1	5.6
CIRLEY VOLPE LOPES PROFA EM	5.7	7.9	5.8
ELISABETH MARIA CAVARETTO DE ALMEIDA PROFA EM	2.6	8.6	2.9
ROSIMARES CAMARGO BENITEZ EM	5.3	7.7	5.4

Fonte: MEC/INEP

Em relação a esse tipo de avanço demasiadamente elevado para tão pouco tempo diversas controvérsias foram levantadas, inclusive, sobre o fato de talvez não corresponderem, necessariamente, a um aumento real dos fatores de desempenho dos alunos e aumento das taxas de aprovação. Como exemplo, tomamos um estudo de Camargo *et al* (2008, p. 831), no qual enfatizam que se constatou que, praticamente, “mais da metade (668 municípios) apresentou uma variação positiva do IDEB na comparação igual ou maior que 30% entre 2005 e 2007; 287 (23%)

tiveram uma variação igual ou maior a 40%; 167 (13,5%) viram seu IDEB crescer 50% ou mais; 18 municípios tiveram o índice dobrado e 4 triplicados. “

Sobre este fato, os autores depreendem que é necessária uma pesquisa capaz de investigar melhor a obtenção desses resultados, pois, em suma, ultrapassam a margem da normalidade, especialmente, quando se sabe que os resultados das mudanças no campo educacional costumam levar anos para gerar efeitos concretos, ou seja, para materializarem-se.

Ora, qualquer pesquisador ou gestor educacional sabe que as redes de ensino não apresentam saltos desta natureza em prazo tão curto. Quando analisamos os municípios que apresentaram crescimento igual ou acima de 50% constatamos que a variação decorreu principalmente da variação positiva na taxa de aprovação, um dos dois componentes do IDEB. Sabe-se que se pode alterar a taxa de aprovação simplesmente através de uma medida administrativa (introdução de promoção continuada, por exemplo) sem qualquer impacto real na qualidade do ensino oferecido. **Os estudos na área mostram também que as notas dos alunos estão muito vinculadas ao nível socioeconômico das famílias e, portanto, não sofrem grandes variações em intervalo curto de tempo. Por isso também demandam investigação os 185 municípios que apresentaram uma variação, entre 2005 e 2007, igual ou superior a 20% na nota média padronizada para as séries iniciais do ensino fundamental.** (CAMARGO *et al*, 2008, p. 831-832, grifos nossos)

Conseqüentemente, este estudo questiona com fundamento nos dados mencionados, quais alterações significativas nos indicadores de fluxo (taxas de aprovação, reprovação e evasão), nos indicadores de desempenho em exames padronizados como o SAEB e Prova Brasil e em outros fatores educacionais teriam convergido em um crescimento tão acentuado, quando a média nacional do IDEB, cresceu tão pouco.

Longe de exercer qualquer julgamento prematuro, se faz relevante analisar a composição das médias do IDEB enfocando o caso da Escola Municipal “Elisabeth Maria Cavaretto de Almeida”, que exemplificará, também, o que previu o próprio idealizador do IDEB, o presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Reynaldo Fernandes, quando afirmou:

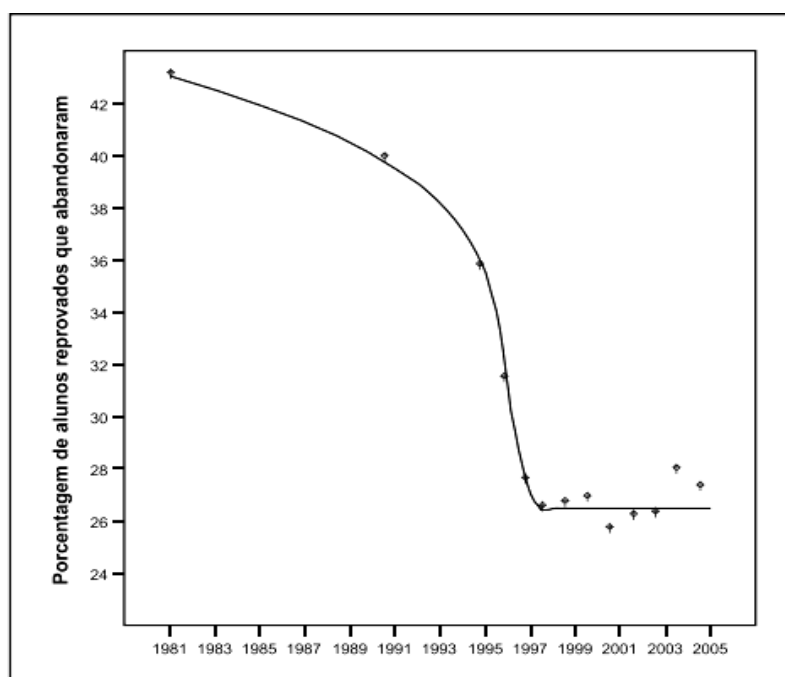
[...] o fato é que não se pode descartar a possibilidade de as escolas e/ou redes de ensino adotarem medidas que melhorem o fluxo e piores o desempenho nos exames padronizados e vice-versa. Nesse caso, se a cobrança for restringida apenas aos indicadores de fluxo, ela pode incentivar os professores, diretores de escolas e

gestores de rede a adotarem medidas que impliquem redução no desempenho médio dos estudantes nos testes padronizados, como, por exemplo, reduzir o padrão de aprovação. Por outro lado, se a cobrança for apenas sobre os *scores* dos alunos, o incentivo é o oposto, como, por exemplo, elevar o padrão de aprovação. (FERNANDES, 2007, p. 8).

O que Fernandes (2007) já previa em seu estudo sobre o IDEB é que haveria o grande risco de que as unidades escolares se preocupassem apenas em elevar os índices de aprovação dos alunos, para ganho significativo em suas médias, pois assim compensariam o baixo desempenho escolar na Prova Brasil ou SAEB. Em síntese, se uma escola tiver obtido baixo desempenho nas avaliações externas, basta aprovar mais alunos para que o IDEB não caia ou deixe de avançar. Essa “arriscada” ação pode causar o efeito totalmente oposto ao que a sociedade espera em relação à melhoria da qualidade da educação. Teríamos diversas escolas com altos índices, e alunos com péssimos níveis de aprendizagem.

O que temos de concreto, ainda em razão dos dados recentes do IDEB, é que as taxas de reprovação de alunos no Brasil já estavam decrescendo continuamente por adoção de algumas políticas de regularização de fluxo, tendendo, agora, a serem muito mais intensificadas.

Gráfico 2 Taxas de Não-Aprovação no Ensino Fundamental



Fonte: IBGE (2006).

Ainda, em relação a esse fato, colhe-se o escólio de Alves (2007, p.17), no qual alerta que:

A divulgação do IDEB e a definição de metas para serem cumpridas por estados e municípios até 2022 coloca o tema do efeito composicional novamente em voga. As metas são demandantes, uma vez que estão relacionadas com a superação de dois dos maiores problemas da educação brasileira: elevada taxa de não-promoção e baixo desempenho escolar. Para que o Brasil consiga atingir um IDEB igual a 6,0 até 2022, é necessário a quase total regularização do fluxo escolar e que o desempenho das escolas brasileiras melhore sensivelmente... É bem provável que os esforços dos governantes para dar conta das exigências impostas pelas metas tenham efeitos em momentos diferenciados. Provavelmente, nos próximos anos, os primeiros resultados das políticas implementadas para a regularização do fluxo começarão a aparecer. Somente em um segundo momento, com o fluxo escolar quase regularizado (ou estável em patamares baixos), é que os resultados sobre o desempenho escolar serão percebidos. Desta forma, em um futuro próximo, possivelmente teremos novamente uma acentuada queda nas taxas de não-promoção, sem que haja alterações na melhoria do desempenho escolar [...]

Nessa mesma ótica, vejamos como a questão do monitoramento da qualidade da educação pelo IDEB integrando os dois indicadores (desempenho e fluxo escolar), pode produzir diferentes resultados. Para realizar uma análise comparativa faremos uso de dados censitários e de desempenho escolar dos municípios de Santa Fé do Sul e Cosmorama, por exemplificarem, precisamente, o que objetivamos demonstrar quanto à possível “ênfase na regularização do fluxo escolar”.

Tabela 5 Taxa de Aprovação em Santa Fé do Sul – SP

Taxa de Aprovação								
Ano	Município	Sistema	SI ²⁷	1ª	2ª	3ª	4ª	Indicador de Rendimento (P)
2005	SANTA FE DO SUL - SP	Municipal	100,0	81,9	80,6	84,6	83,4	0,86
2007	SANTA FE DO SUL - SP	Municipal	99,2	99,7	98,3	98,0	97,8	0,99

Fonte: MEC/INEP.

O notável na tabela acima é que o município de Santa Fé do Sul apresentou aumento considerável nas taxas de aprovação, como percebemos pelo Indicador de Rendimento (P) próximo a 1 inteiro para o ano de 2007, isto significa que a regularização do fluxo foi bem sucedida, pois podemos assegurar que não há quase

²⁷ SI significa “série inicial”, adequação promovida por considerável número de sistemas de ensino públicos brasileiros a partir de 2005 e, posteriormente, com nomenclatura adequada para 1º ano do Ensino Fundamental. A SI correspondia ao atendimento de crianças com idade de 6 anos, que atualmente, representa nossa primeira etapa do Ensino Fundamental de Nove Anos.

reprovações no sistema de ensino. Como já analisamos, o fluxo escolar é um dos elementos passíveis de alterações significativas na tentativa de elevação do IDEB.

Cumpramos observar por meio dos dados da tabela a seguir, que é perceptível, numa análise conjunta com os dados da tabela 5, que também ocorre crescimento com relação aos resultados nos testes padronizados da Prova Brasil, no interstício de 2005 a 2007, permitindo concluir que ao crescimento das taxas de aprovação seguiram-se, concomitantemente, as de desempenho, ao passo que o município atingiu 7,70 pontos na Nota Média Padronizada (N).

Tabela 6 Nota da Prova Brasil 2005/2007 – Santa Fé do Sul – SP

Nota Prova Brasil - 2005			Nota Prova Brasil - 2007		
Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)	Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)
206,60	197,80	5,50	285,85	235,57	7,70

Fonte: MEC/INEP.

De fato, muitos municípios, sem querer levantar falsos pressupostos, têm na taxa de fluxo o principal elemento para a melhoria de seus índices, ainda mais quando o próprio MEC vem incentivando a diminuição dos níveis de reprovação dos sistemas de ensino, sugerindo, inclusive, a implantação dos mecanismos de progressão continuada.

Quando observamos a evolução das taxas de aprovação no município de Cosmorama podemos verificar a mesma realidade quanto aos efeitos da regularização do fluxo escolar, no entanto, em patamar um pouco menor.

Tabela 7 Taxa de Aprovação em Cosmorama – SP

Taxa de Aprovação								
Ano	Município	Sistema	SI	1ª	2ª	3ª	4ª	Indicador de Rendimento (P)
2005	COSMORAMA-SP	MUNICIPAL	-	99,2	83,2	99,1	92,7	0,93
2007	COSMORAMA-SP	MUNICIPAL	-	97,6	87,4	100,0	98,9	0,96

Fonte: MEC/INEP.

Numa última observação, por meio dos dados sobre as taxas de aprovação no município de Cosmorama, verifica-se que a taxa de aprovação 2007 é inferior a de Santa Fé do Sul, contudo, na tabela 8, constata-se que a Nota Média Padronizada (N), que corresponde aos resultados na Prova Brasil, é superior.

Tabela 8 Nota da Prova Brasil 2005/2007 – Cosmorama – SP

Nota Prova Brasil - 2005			Nota Prova Brasil - 2007		
Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)	Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)
207,80	204,60	5,65	277,58	249,06	7,79

Fonte: MEC/INEP.

Isso, primariamente, nos coloca algumas questões interessantes para reflexão. Afinal, onde é que os alunos estão aprendendo mais, no município que possui as melhores taxas de aprovação ou naquele com melhor desempenho na Prova Brasil? Ou será que em nenhuma das realidades verificamos algum avanço significativo? E, ainda, será que os dados apresentados, em especial àqueles sobre Santa Fé do Sul, resultaram de uma efetiva melhoria da qualidade da educação ou da apropriação de “estratégias” para atender ao crescimento demandante da lógica do IDEB? Camargo *et al* (2008) podem estar certos quanto à desconfiança com relação aos crescimentos exorbitantes no IDEB 2007 de alguns municípios?

As respostas para essas questões serão mais bem discutidas nos Capítulos 3 e 4, tendo em vista a pesquisa *in loco* realizada no sistema municipal de ensino de Santa Fé do Sul.

Inicialmente, esta comparação objetivou apenas descrever a perspectiva da “taxa de troca” do IDEB, que nas palavras de Fernandes (2007):

Ele [IDEB] possui a vantagem de ser de fácil compreensão, simples de calcular, aplicável às escolas e explícito em relação à “taxa de troca” entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes. Ou seja, **o indicador torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação** (FERNANDES, 2007, p. 8, grifos nossos).

O autor descreve também que em virtude de o IDEB ser resultado do produto entre o desempenho e rendimento escolar (ou o inverso do tempo médio de conclusão de uma série) pode ser interpretado da seguinte maneira: para uma escola A cuja média padronizada da Prova Brasil, 4ª série, é 5,0 e o tempo médio de conclusão de cada série é de 2 anos, a rede/escola terá o IDEB igual a 5,0 multiplicado por $\frac{1}{2}$, ou seja, IDEB = 2,5. Já uma escola B com média padronizada da Prova Brasil, 4ª série, igual a 5,0 e tempo médio para conclusão igual a 1 ano, terá IDEB = 5,0. Isto deixa, explícito, mais uma vez, o funcionamento da “taxa de troca” do IDEB.

Quadro 11 Fórmula do IDEB

A fórmula geral do IDEB é dada por:

$$N_{ji} P_{ji} = IDEB_{ji};$$

em que,

i = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar;

N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade j , obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino;

P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j ;

Fonte: MEC/INEP.

É certo que as análises empreendidas neste estudo não têm a pretensão de esgotar o desvelamento dos mecanismos do IDEB. Acreditamos ser praticamente impossível delineá-lo em sua totalidade, pois se trata de instrumento recente e sujeito a inúmeras adequações. No entanto, podemos notar que além do problema levantado sobre os riscos da “taxa de troca”, outros que mantêm estrita relação com a divulgação pública de seus resultados têm sido elencados.

Arelaro (2007, p. 911) critica o “ranqueamento” desses dados e seus desdobramentos, assinalando com evidências “que esse objetivo ainda que ‘oculto’ desempenha papel fundamental na consolidação dessa forma de avaliação, pois a competitividade é apresentada como uma sadia variável que estimula e “emula” as crianças e os jovens a se dedicarem às atividades escolares.” De acordo com a autora, logo todos passarão a incorporar a ideologia dos ranqueamentos e considerarão isso como saudável e adequado às diferentes realidades nacionais, adotando os conteúdos das avaliações externas como referencial indispensável nas propostas pedagógicas.

Por sua vez, Camargo *et al* (2008, p. 832) falando de dois dos maiores problemas que consideram estruturais no IDEB, ressaltam que:

Falta ao IDEB uma dimensão que leve em conta os insumos educacionais (qualificação dos professores, recursos colocados à disposição dos alunos etc.). Da maneira como o índice está montado, ao invés de investir em medidas de longo prazo que sabidamente melhoram a qualidade do ensino, os municípios, para não verem minguar o repasse de recursos do governo federal, tendem a adotar medidas cosméticas, ou mesmo a valer-se de fraude. A imprensa noticiou casos de escolas que diziam a determinados alunos, aqueles que tinham as maiores dificuldades, que não precisariam vir à escola no dia da Prova Brasil, por

exemplo. O outro grande problema do IDEB é que a sua lógica leva inevitavelmente ao estabelecimento de *ranking* entre municípios e entre escolas. Ao contrário do que acontece em outros países onde os resultados dos testes são ponderados levando-se em conta o perfil socioeconômico dos alunos e o tamanho das escolas (dois fatores com forte influência nos resultados) o MEC divulga simplesmente as notas sem esse cuidado mínimo.

Dado o exposto, aí estão, portanto, outros fatores estruturais muito criticados pelos autores da atualidade. Araújo (2007, *apud* FREITAS, 2007) conclui que o ranqueamento entre as redes de ensino, para acirrar a competição e para pressionar, via opinião pública, o alcance de melhores resultados mantém uma lógica perversa. Isto pode ser comprovado pela fuga das escolas com menores notas dos professores mais experientes e qualificados e dos alunos cujos pais apresentam maior envolvimento e possuem mais recursos, reforçando a desigualdade do sistema educacional.

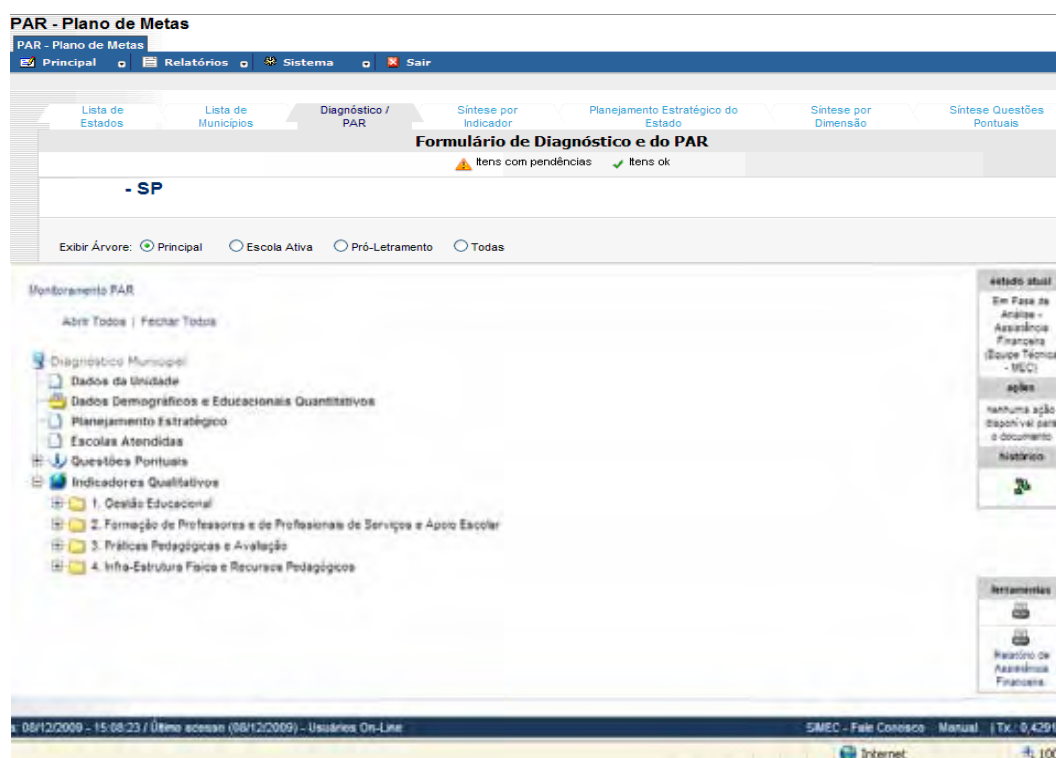
Outro ponto interessante diz respeito aos processos de premiação/punição decorrentes da política de ranqueamento do IDEB, com fundamento na distribuição de recursos financeiros às escolas brasileiras prevista no documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões princípios e programas” (BRASIL, 2007). No documento podemos observar uma crítica extremamente explícita às políticas de premiação/punição, em decorrência do cumprimento de metas.

Outro equívoco comum é a defesa de um sistema de incentivos composto de prêmios e punições, em geral de caráter pecuniário, às escolas ou às redes educacionais que cumprirem ou não metas de qualidade, em geral preestabelecidas. **Esta perspectiva desconsidera o fato de que restringir o financiamento de escolas ou sistemas educacionais por queda de desempenho pode significar punir uma segunda vez aquele que já não viu respeitado seu direito de aprender – o educando.** O regime de colaboração deve prever o aumento das transferências automáticas de recursos às escolas e às redes educacionais que demonstrem capacidade de avançar com suas próprias forças e o aumento das transferências de recursos condicionado à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho para as escolas e as redes educacionais que necessitem de apoio técnico e financeiro. (BRASIL, 2007, p. 39-40, grifos nossos)

Camargo *et al* (2008) explicam que não deixa de ser curioso, contudo, o fato de o PDE usar as variações no IDEB como referência para o repasse de recursos às escolas públicas, ou seja: não estariam os formuladores do plano cometendo o mesmo erro que criticam?

O levantamento dessa indagação se preza a mostrar o caráter contraditório que o uso dos resultados do IDEB tem produzido na atualidade, até mesmo, dentro de sua proposta oficial. As principais críticas se originam pelo fato de que a partir da análise dos indicadores do IDEB, o MEC passou a oferecer recursos financeiros adicionais aos municípios que superarem seus índices, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em detrimento daqueles com menores resultados, que ficam à mercê de um mero apoio técnico ou financeiro insuficientes. Quando se oferece a estes municípios aporte de recursos financeiros, o que é algo raro, posto que o apoio do MEC se restringe, principalmente, ao suporte técnico por meio de cursos de capacitação de gestores e programas afins, ele se dá a partir da adesão ao “Compromisso Todos pela Educação” e da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Figura 1 Ambiente virtual do Plano de Ações Articuladas – PAR



Fonte: www.simec.mec.gov.br

O PAR é um instrumento de monitoramento da Educação Básica, por meio de um sistema *online*, que abrange informações estratégicas dos estados e municípios e prevê o cumprimento de metas para obtenção de assistência técnica e financeira da União, conforme estabelecido no Decreto nº. 6.094/2007, Capítulo IV, Seção I:

Art. 8º As adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados. § 1º O apoio dar-se-á mediante ações de **assistência técnica ou financeira**, que privilegiarão a implementação das diretrizes constantes do art. 2º, observados os limites orçamentários e operacionais da União. § 2º **Dentre os critérios de prioridade de atendimento da União, serão observados o IDEB**, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado, na forma de normas expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. § 3º O apoio do Ministério da Educação será orientado a partir dos seguintes eixos de ação expressos nos programas educacionais do plano plurianual da União: I - gestão educacional; II - formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; III - recursos pedagógicos; IV - infra-estrutura física. § 4º [...] § 5º O apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas - PAR. (Grifos nossos).

Assim, o MEC vincula o repasse de recursos à assinatura de compromissos dos gestores municipais com determinadas metas de melhoria dos seus indicadores ao longo de determinado período. Para os municípios descritos como “prioritários”, a assistência técnica ou financeira se processa em conformidade com a RESOLUÇÃO/CD/FNDE/nº. 029, de 20 de junho de 2007, alterada pela nº. 46/2008, que trata da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do “Compromisso Todos Pela Educação”, conforme segue:

- a) Escolas públicas municipais e estaduais, consideradas prioritárias com base no IDEB de 2005: IDEB até 2,7 para anos iniciais e até 2,8 para anos finais;
- b) Escolas públicas municipais e estaduais, consideradas prioritárias com base no IDEB de 2007: IDEB até 3,0 para anos iniciais e até 2,8 para anos finais;
- c) Escolas públicas municipais e estaduais não prioritárias, porém com IDEB de 2007 abaixo da média nacional: IDEB abaixo de 4,2 para anos iniciais e abaixo de 3,8 para anos finais.

Como é fácil notar, existe um “aparato técnico-financeiro” para dar sustentação às políticas do IDEB no âmbito do PDE e seu “Plano de Metas”. Nesse aparato, os municípios prioritários recebem aporte técnico ou financeiro nos eixos previstos pelo PAR e os municípios que atingirem níveis dentro das metas ou superiores a elas, recebem, por sua vez, 50% a mais de recursos financeiros do Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação (FNDE) por meio do PDDE.

Porém, o que ocorre é que para os municípios que não se enquadrarem em nenhuma dessas duas situações, isto é, se o município A atingir 4,4 no IDEB e sua meta para o ano for de 4,5, simplesmente serão destinados somente os recursos previstos, sem nenhuma outra fonte adicional, mesmo que se encontre acima da média nacional.

Todo esse processo de assistência, descrito no parágrafo anterior, se iniciou numa cadeia “de cima para baixo” com o PAC, depois com o PDE e seu “Plano de Metas” e, por fim, concretizado pela adesão ao PAR. Martins (2001), antes mesmo da existência do “Plano de Metas”, já criticava tal processo como inibidor da autonomia da escola e comprovador de que a descentralização dos sistemas do ensino é, na realidade, fictícia, pois para ele, as avaliações externas nada mais fazem do que limitarem os percursos escolares ao atendimento dos interesses centralizadores, buscando atingir as metas estabelecidas.

Reforçamos nossa percepção a respeito de que tais mecanismos de premiação/punição, via cumprimento de metas, tendem a produzir nos sistemas de ensino “uma lógica e dinâmica organizacional, que se expressam no estímulo à competição entre as instituições educacionais” e quanto à gestão, na perspectiva de que favorecem o fortalecimento de mecanismos discriminatórios. (SOUSA, 2003b, p.187-188)

Sabemos também, que nenhum país conseguiu ultrapassar a barreira do atraso educacional, sem um aporte de recursos adequados e que, portanto, é imprescindível colocar a educação como prioridade nacional e reconhecer que esta área, para superar décadas de déficits e descuidos governamentais, necessita de consideráveis recursos financeiros bem aplicados. Isto não significa que os sistemas de avaliação externa não tenham importância para que o país tenha uma compreensão global do desempenho de milhões de crianças. Diagnosticar é sem dúvidas uma das funções das avaliações educacionais e não há a possibilidade de se buscar construir um “sistema nacional de educação articulado”, se não se desenvolverem mecanismos confiáveis de verificação do rendimento escolar, o que não deve acontecer é que se tornem um fim em si mesmas, produzindo uma “pseudo-qualidade”.²⁸

²⁸ Concepção nossa a respeito dos perigos existentes nos indicadores de avaliação da aprendizagem escolar, que se baseiam em medidas puramente quantitativas, e que desconsideram as diversas dimensões da qualidade da educação.

2.4 Afinal, o que é uma educação de qualidade?

Oliveira & Araújo (2004) estudando o sentido da palavra “qualidade” na educação brasileira definiram três significados distintos de qualidade, do ponto de vista histórico: um primeiro, condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; um segundo, relacionado à idéia de fluxo, definido como número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistema de ensino; e, finalmente, a ideia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala.

Quando pensamos no primeiro significado da qualidade apontado por esses autores, podemos refletir sobre a enorme privação que a população brasileira sofreu, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, para ter garantido o direito subjetivo à educação. A questão do acesso e democratização do ensino, de fato, foi muito importante para a melhoria da escolarização da população e apropriação de conhecimentos elementares para a consecução de objetivos pessoais, culturais e de integração ao mercado de trabalho. Pode, então, ser considerada elemento de destaque como política pública, entretanto, não pode se restringir apenas a isso. Na tabela abaixo, percebemos o quanto houve um significativo avanço nas matrículas do ensino fundamental entre 1975 e 2002.

Tabela 9 Matrícula por Dependência Administrativa no Brasil

Matrícula por Dependência Administrativa											
Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%	Pop. 7-14	Mb
1975	19.549.249	122.471	0,6	10.956.560	56,0	5.948.119	30,4	2.522.099	12,9	*	
1980	22.598.254	169.336	0,7	11.928.315	52,8	7.602.527	33,6	2.898.074	12,8	22.981.805	98
1985	24.769.359	116.848	0,5	14.178.371	57,2	7.480.433	30,2	2.989.266	12,1	24.251.162	102
1989	27.557.542	140.983	0,5	15.755.120	57,2	8.218.455	29,8	3.442.984	12,5	27.509.374	100
1991	29.203.724	95.536	0,3	16.716.816	57,2	8.773.360	30,0	3.618.012	12,4	27.611.580	105
1996	33.131.270	33.564	0,1	18.468.772	55,7	10.921.037	33,0	3.707.897	11,2	28.525.815	116
1997	34.229.388	30.569	0,1	18.098.544	52,9	12.436.528	36,3	3.663.747	10,7	29.108.003	116
1998	35.792.554	29.181	0,1	17.266.355	48,2	15.113.669	42,2	3.383.349	9,5	26.400.307	135
1999	36.059.742	28.571	0,1	16.589.455	46,4	16.164.369	44,5	3.377.347	9,0	25.105.782	143
2000	35.717.948	27.810	0,1	15.806.726	44,3	16.694.171	46,7	3.189.241	8,9	27.124.709	131
2001	35.298.089	27.416	0,1	14.917.534	42,3	17.144.853	48,6	3.208.286	9,1	26.820.818	132
2002	35.150.362	26.422	0,1	14.236.020	40,5	17.653.143	50,2	3.234.777	9,2	27.040.644	130

Fonte: Brasil (1998), Censos Escolares/INEP (1999 a 2002) e IBGE (2001 a 2002)

Apenas a democratização de acesso ao ensino fundamental, como primeiro significado de qualidade, não foi suficiente para promover um ensino que também garantisse permanência e sucesso na escola, pois:

A partir dessa lógica da existência de um primeiro critério de qualidade condicionado pela oferta limitada, a política educacional erigida para fazer frente à demanda por escolarização era relativamente simples: bastava construir prédios escolares. Os políticos brasileiros, via de regra, ficaram divididos entre as reivindicações populares pela ampliação das oportunidades de escolarização, mediante a construção de mais escolas, e as exigências de racionalidade administrativa relativas ao equilíbrio nos orçamentos dos executivos (BEISIEGEL, 1964). Assim, a partir de 1940 a política de ampliação das oportunidades de escolarização concentrou-se, basicamente, na construção de prédios escolares, na compra de material escolar, muitas vezes de segunda categoria, e na precarização do trabalho docente pelo aviltamento dos salários e das condições de trabalho (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2004, p. 9).

O segundo significado da qualidade da educação, relacionado à ideia de fluxo, foi definido com base no número de alunos que progrediam ou não dentro de determinado sistema de ensino. Foi desta forma, mais uma visão reducionista do processo de ensino, restringindo o sentido de qualidade a dados como taxas de promoção, repetência, evasão e distorção idade-série.

Tabela 10 Taxas de Promoção, Repetência, Evasão e Distorção idade-série por Localização e Dependência Administrativa.

Unidade da Federação	Ensino Fundamental							
	Taxa de Promoção		Taxa de Repetência		Taxa de Evasão		Taxa de DIS	
	95/96	99/00	95/96	99/00	95/96	99/00	1996	2000
Brasil	64,5	73,6	30,2	21,6	5,3	4,8	47,0	41,7
Rondônia	60,9	68,7	29,4	24,6	9,7	6,7	47,7	40,6
Acre	56,6	63,7	35,8	30,2	7,7	6,1	59,1	52,3
Amazonas	58,1	66,1	34,4	28,1	7,5	5,8	67,1	58,5
Roraima	66,3	75,9	23,5	12,9	10,3	11,2	47,8	42,3
Pará	45,3	58,3	46,4	33,5	8,3	8,2	65,3	58,8
Amapá	60,4	68,5	34,2	25,1	5,4	6,4	48,3	42,7
Tocantins	51,8	61,5	42,1	27,2	6,1	11,3	63,2	57,7
Maranhão	50,4	64,3	43,2	29,0	6,4	6,7	66,3	62,3
Plauti	46,3	58,8	44,5	34,9	9,3	6,3	66,1	63,5
Ceará	68,8	74,3	27,4	21,4	3,9	4,3	63,3	51,6
R. G. Norte	54,6	66,7	38,3	29,0	7,1	4,3	58,3	51,0
Paraíba	55,9	64,0	36,2	30,6	7,9	5,4	70,0	62,0
Pernambuco	54,6	64,8	38,6	29,6	6,9	5,6	59,6	54,0
Alagoas	49,2	59,6	43,9	36,0	6,9	4,4	67,7	63,9
Sergipe	51,9	61,2	42,3	33,0	5,8	5,8	67,6	62,0
Bahia	52,3	62,3	41,4	31,6	6,3	6,1	70,0	64,9
M. Gerais	69,1	79,3	26,0	14,4	4,9	6,3	37,4	33,5
E. Santo	68,4	79,6	25,9	15,9	5,6	4,5	36,3	30,6
R. Janeiro	73,3	71,4	20,3	24,2	6,5	4,4	42,7	36,5
São Paulo	75,7	89,3	18,8	7,3	5,6	3,4	30,5	19,1
Paraná	70,0	80,0	23,8	15,0	6,3	5,0	31,7	20,4
S. Catarina	76,3	80,8	18,4	15,0	5,3	4,2	27,2	22,4
R. G. Sul	72,2	77,0	23,0	18,5	4,9	4,5	22,5	27,0
M. G. Sul	63,6	70,7	28,9	22,6	7,5	6,7	36,7	37,8
M. Grosso	57,8	70,0	31,9	22,5	10,2	7,5	47,8	41,4
Goiás	64,3	68,2	31,8	26,4	3,9	5,4	53,1	45,7
D. Federal	69,6	76,2	26,4	19,6	4,1	4,2	41,6	29,9

Fonte: Brasil (1998).

Como explica Marchelli (2010), nesse contexto, ao não oferecer um ensino com qualidade proporcional ao aumento do volume de matrículas escolares, e,

muito menos, atenção especial às dificuldades de aprendizagem, diminuindo as chances de aprender, a repetência e a evasão geraram custos sociais que oneraram o Estado, de forma que elas sim é que precisavam ser eliminadas, não o aluno. Para isso, não era a qualidade da escola que estava em jogo, mas sim a otimização do fluxo de formação dos alunos, segundo princípios que visavam baixar o volume de gastos de um Estado obediente aos pressupostos neoliberais da economia. Logo, o Estado implantou o regime de progressão continuada para a regularização do fluxo, deixando a responsabilidade pela construção de uma educação de qualidade para as avaliações externas da aprendizagem escolar.

Em relação a isso, Oliveira & Araújo (2004) apontam que recentemente temos sido bombardeados por avaliações externas das mais variadas instâncias governamentais, almejando uma aferição da qualidade produzida tanto nos sistemas de ensino, bem como nas escolas. A grande ênfase situa-se nas avaliações produzidas pelo Governo Federal e Estadual, especialmente para o nível de ensino fundamental, como vemos no quadro 12.

Quadro 12 Avaliações Externas da Educação Básica no Brasil (1990 a 2010).

Avaliação Externa	Órgão Responsável	Público-Alvo	Ano de Criação
SAEB	MEC/INEP	Alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio	1988
ENEM	MEC/INEP	Alunos que estão concluindo ou já concluíram o ensino médio	1998
PISA	OCDE	Estudantes com 15 anos (conclusão do ensino fundamental)	2000
Prova Brasil	MEC/INEP	Alunos do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio	2005
Provinha Brasil	MEC/INEP	Alunos do 2º ano do Ensino Fundamental	2008
SARESP	SEE/SP	Alunos do 3º, 5º, 7º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio	1996

Fonte: Releitura dos dados do MEC/INEP e Secretaria de Educação do Estado de São Paulo.

Apesar das inúmeras avaliações que os alunos do Ensino Fundamental e Médio devem realizar em determinadas etapas da escolarização, observamos, ainda, que os resultados gerais não tem sido satisfatórios para a garantia de uma educação de qualidade.

Para além dos impactos dos resultados dos testes padronizados realizados no País, em dezembro de 2001 foi divulgada a desconcertante notícia de que os alunos brasileiros que participaram do PISA, promovido pela OCDE, ficaram em último lugar na avaliação que analisou, pela primeira vez, o desempenho de

estudantes com 15 anos de 32 países. O teste abrange as áreas de leitura, matemática e ciências, e pretende obter informações sobre o desempenho e as condições de aprendizagem dos estudantes, bem como identificar a preparação dos alunos para a aprendizagem como um processo contínuo. Nesse primeiro teste, a ênfase, tanto na organização quanto na divulgação dos resultados, foi na área de leitura [...]. (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2004, p. 14)

Notadamente, cada uma dessas avaliações tem trazido à tona resultados desfavoráveis à educação brasileira, entretanto, a simples divulgação de “medidas de aprendizagem”, tendo como enfoque a aplicação de testes em larga escala, não tem servido para transformar essa situação. A questão da qualidade circunscrita à aplicação de avaliações externas gera um grande problema, pois “cada nova iniciativa para enfrentar os problemas educacionais costuma mencionar a criação de novos instrumentos de avaliação, como se os problemas decorressem da ausência deles”. (MACHADO, 2007, p. 282)

Um outro ponto passível de análise é que a questão da qualidade, com base nas avaliações externas, traduz-se em parâmetros mensuráveis, comparativos e criação de *rankings*, produzindo uma competitividade dentro dos sistemas educacionais. Na verdade as avaliações não podem constituir um fim em si mesmo, como se pretendessem enfrentar a febre (problemas educacionais) com um termômetro. Se pensarmos na redefinição atual da avaliação externa para a produção de indicadores quantitativos como o IDEB, veremos claramente uma incoerência muito grande, pois “a perspectiva de que todas as escolas tenham desempenhos iguais, ou tenham o mesmo nível de resultados [metas], espelhadas em determinado padrão, fixado externamente, é utópica. (MACHADO, 2007, p. 280)

Considerando que as escolas sempre serão diferentes, em razão da diversidade de seus contextos e projetos, acreditamos ser indispensável pautar a análise da qualidade da educação, de agora em diante, ultrapassando os três significados apontados por Oliveira & Araújo (2004), que para esta pesquisa, evidenciam a “qualidade oficial”. Para isso, faremos um breve levantamento das diversas concepções da qualidade da educação captadas nas mais variadas políticas públicas e pesquisas educacionais, partindo das seguintes abordagens: a) a qualidade como sinônimo de investimentos financeiros (Custo Aluno-Qualidade – CAQ); b) a qualidade segundo os “indicadores de qualidade” que superam a lógica quantitativa do IDEB; e, c) a qualidade na concepção dos atores educativos do município de Santa Fé do Sul.

É imperioso destacar que tentar definir conceitos para determinar se uma educação é ou não de qualidade não é tarefa fácil, especialmente quando temos em mente que a relevância deste enfoque ainda é algo em constante mudança na literatura educacional. Quando pesquisamos o significado da palavra “qualidade”, encontramos, dentre outros, que:

“Qualidade não é ‘algo dado’ não existe ‘em si’ remetendo à questão axiológica, ou seja, dos valores de quem produz a análise de qualidade. A emergência de critérios de avaliação não se dá de modo dissociado das posições, crenças, visão de mundo e práticas sociais de quem os concebe. É um conceito que nasce da perspectiva filosófica social, política de quem faz o julgamento e dela é expressão, portanto, os enfoques e critérios assumidos em um processo avaliativo revelam as opções axiológicas dos que dele participam” (SOUZA, 1997a, p. 267).

Em relação à busca de novas reflexões a respeito do conceito de qualidade, Rios (2001, p.64) afirma que:

O conceito de qualidade é totalizante, abrangente, multidimensional. É social e historicamente determinado porque emerge em uma realidade específica de um contexto concreto. Portanto, uma análise crítica da qualidade deverá considerar todos esses aspectos, articulando aqueles de ordem técnica e pedagógica aos de caráter político-ideológico.

Neste sentido, segundo Aguerrondo (1993 *apud* GORNI, 2004, p. 311), “o conceito de qualidade está cheio de possibilidades: a) é complexo e totalizante; b) é social e historicamente determinado; c) se constitui em imagem-objeto de transformação educacional; e, d) se constitui no padrão de controle de eficiência do serviço”.

Partindo do entendimento do conceito de qualidade na área educacional como algo que abarca diversas estruturas, processos e resultados, é possível encontrar nas investigações de Sander e Demo (1995; 2001 *apud* DAVOK, 2007) contribuições de grande valia para uma abordagem científica mais cuidadosa e menos reducionista, pois para estes autores, dimensões e critérios estão em jogo na definição de uma educação de qualidade, dependendo da concepção que se tenha sobre o que ela deve proporcionar à sociedade.

Desse modo, Davok (2007) ressalta que uma educação de qualidade pode significar tanto aquela que possibilita o domínio eficaz dos conteúdos previstos nos planos curriculares, como aquela que possibilita a aquisição de uma cultura científica

ou literária, ou aquela que desenvolve a máxima capacidade técnica para servir ao sistema produtivo, ou, ainda, aquela que promove o espírito crítico e fortalece o compromisso para transformar a realidade social, por exemplo.

Partindo dessa compreensão, uma das primeiras concepções que ultrapassam aquelas já apresentadas anteriormente por Oliveira & Araújo (2004), fundamentadas na “qualidade oficial”, e que buscam ampliar o entendimento do conceito, tem se baseado na questão do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que aponta uma nova perspectiva para a definição de um “padrão de qualidade”.

Carreira e Pinto (2007) demonstram as bases em que se assenta a matriz do CAQ e afirmam que ela busca trabalhar com três recortes: equidade (econômica, gênero, raça/etnia, necessidades especiais, etc), insumos (condições de estrutura e funcionamento, valorização profissional, gestão democrática, acesso e permanência) e etapas e modalidade (Educação infantil, fundamental, média, de jovens e adultos, do campo, especial, indígena, à distância) dentro de três dimensões: estética, ambiental e de relacionamento humano.

Para os autores deve-se definir, ainda, um valor para o que chamam de Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), que pode ser posto em prática pelos governos se assumido como prioridade, sendo que o CAQi é um processo e não um valor fixo, e tem como objetivo estabelecer um padrão mínimo de qualidade, que deve variar conforme a modalidade educacional, assegurando remuneração condigna a todos os profissionais e buscando combater as desigualdades e a iniquidade. Para tanto, considera-se fundamental definir não apenas o conceito de qualidade, mas quais são os insumos capazes de garantir uma escola de qualidade, sendo necessário para tanto levar em consideração os fatores que interferem na definição do CAQi: tamanho da escola/creche; jornada dos alunos; relação alunos-turma e alunos-professores; salários dos professores. A adoção dessa medida, para os autores permite colocar o Brasil “em uma situação mais próxima daquela ocupada pelos seus vizinhos sulamericanos e muito mais adequada aos interesses de sua população” (CARREIRO & PINTO, 2007, p. 112).

De modo geral, algumas dessas ideias produzem interessantes reflexões a respeito da qualidade da educação, tendo como fundamento o aumento do investimento financeiro nas diversas modalidades de ensino, no entanto, sabendo que essas “boas ideias” ainda não foram postas em prática de modo eficiente nas políticas públicas nacionais, fica a presunção de que uma educação de qualidade

não possa se concretizar, senão, apenas por meio de investimentos financeiros, o que não pensamos ser inteiramente verdade.

De fato, quando analisamos a situação dos investimentos financeiros na educação brasileira, especialmente pelo FUNDEB, desde 2007 percebemos que os valores do custo/aluno ainda são bem inferiores quando comparados aos países latinoamericanos e demais componentes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na tabela a seguir, podemos verificar a previsão do custo/aluno nos estados da federação, para o ano de 2009.²⁹

Tabela 11 Valor por Aluno/ano, por Estado e Distrito Federal, do Fundeb

ESTADOS	Valor por aluno / ano, a ser observado no FUNDEB (art.32, § 2º, da Lei 11.494/2007)				
	Séries Iniciais Urbano	Séries Iniciais Rural	Quatro Séries finais Urbano	Quatro séries finais Rural	Especial (Urbano e Rural)
AC	1.879,89	1.917,49	1.973,89	2.011,49	2.011,49
AL	807,34	823,48	847,70	863,85	863,85
AM	1.065,83	1.087,15	1.119,12	1.140,44	1.140,44
AP	1.994,79	2.034,69	2.094,53	2.134,43	2.134,43
BA	830,60	847,22	872,13	888,75	888,75
CE	830,64	847,25	872,17	888,78	888,78
DF	1.956,95	1.996,09	2.054,80	2.093,94	2.093,94
ES	1.811,73	1.847,96	1.902,31	1.938,55	1.938,55
GO	1.212,66	1.236,92	1.273,30	1.297,55	1.297,55
MA*	761,37	776,59	799,43	814,66	814,66
MG	1.219,17	1.243,56	1.280,13	1.304,52	1.304,52
MS	1.593,74	1.625,62	1.673,43	1.705,30	1.705,30
MT	1.330,89	1.357,51	1.397,44	1.424,06	1.424,06
PA*	761,37	776,59	799,43	814,66	814,66
PB	931,28	949,90	977,84	996,47	996,47
PE	962,72	981,98	1.010,86	1.030,11	1.030,11
PI	862,51	879,76	905,64	922,89	922,89
PR	1.413,79	1.442,06	1.484,48	1.512,75	1.512,75
RJ	1.345,36	1.372,27	1.412,63	1.439,54	1.439,54
RN	1.327,12	1.353,66	1.393,47	1.420,01	1.420,01
RO	1.418,82	1.447,19	1.489,76	1.518,13	1.518,13
RR	2.501,33	2.551,36	2.626,40	2.676,43	2.676,43
RS	1.659,58	1.692,77	1.742,56	1.775,75	1.775,75
SC	1.548,83	1.579,80	1.626,27	1.657,24	1.657,24
SE	1.338,89	1.365,67	1.405,84	1.432,62	1.432,62
SP	2.027,61	2.068,17	2.129,00	2.169,55	2.169,55
TO	1.694,30	1.728,18	1.779,01	1.812,90	1.812,90

Fonte: Undime

A constatação das disparidades nos valores do custo aluno anual revela um quadro complexo relativo ao estabelecimento de um padrão de qualidade em um cenário fortemente marcado por desigualdades regionais, estaduais e municipais, mas, também, traz consigo a possibilidade de diversas reflexões válidas, de modo a

²⁹ As questões ligadas à qualidade da educação, com relação à dimensão do financiamento, também podem ser constatadas no documento da Conferência Nacional de Educação - CONAE (BRASIL, 2010), no qual o termo “custo aluno-qualidade” ganhou enfoque, mas tendo o mesmo intento do CAQ.

superar a fragmentação da qualidade educacional relacionada estritamente a questões de investimentos.

Portanto, seria possível concluir que não existem escolas no país promovendo um ensino de qualidade, já que os insumos, além de diferenciados para cada unidade federativa, ainda são insuficientes?

Uma outra concepção de qualidade que também supera a “visão oficial” decorre de Machado (2007, p. 279), na qual aduz que embora os resultados gerais da Educação Básica sejam sofríveis, existe, no Brasil, educação de qualidade, não sendo aceitável a pressuposição de que as ações educacionais ocorram em uma “terra arrasada”.

O autor, em linhas gerais, também destaca que enfrentar os problemas educacionais em busca da melhoria da qualidade, impõe tratar a escola como unidade e propõe uma análise que englobe os seguintes pontos:

- 1) A unidade escolar como centro das atenções;
- 2) A capacitação docente partindo da necessidade do projeto escolar e não do interesse individual dos professores;
- 3) O papel do diretor e seu poder de liderança na efetivação da participação democrática;
- 4) A parceria entre escolas e entidades da sociedade civil, sem permitir, contudo, influências radicais da lógica empresarial;
- 5) A valorização dos docentes por meio de melhorias salariais;
- 6) A dedicação exclusiva do professor a uma única escola;
- 7) A assunção dos profissionais da carreira docente de seus compromissos com os projetos e valores acordados.

A propósito, os pontos destacados por Machado (2007) também encontram sustentação no texto “A crise educacional brasileira”, escrito por Anísio Teixeira, em 1953 (*apud* MACHADO, 2007). Já em sua abertura, o texto anunciava que a gravidade da situação brasileira só poderia ser combatida com ações capazes de fazer avançar o nível de qualidade, por meio do fortalecimento do sentimento de equipe escolar, aumento do tempo de permanência do aluno na escola, melhoria das condições de trabalho docente e eliminação das imposições oficiais burocráticas.

Como notamos, prevalece nas ideias dos autores estudados no parágrafo anterior, a utilização de indicadores da qualidade educacional cuja abordagem se afasta da ênfase quantitativa dos modelos atuais. Isso corrobora com o pensamento de Raphael (1998):

A predominância do quantitativo na área da aprendizagem se justifica pela segurança da manipulação, facilidade de testar e mensurar, e aparente resistência à penetração de ideologias. O abuso desses instrumentos leva à radicalização de se conhecer como real apenas o quantitativo, o mensurável. [...] Uma avaliação qualitativa implica perceber a capacidade de cada [escola e de cada] aluno para abrir espaços dentro do conhecimento científico de modo a utilizá-lo para a melhoria [...] (RAPHAEL, 1998, p. 103, grifos nossos).

Essa consciência a respeito da complexidade do conceito coloca-nos em condição de afirmar que visando superar a adoção de um “padrão único de qualidade”, ensejada na LBD, é mais viável analisar a educação tendo como ponto de partida diversos fatores e indicadores, que revelem mais coerência com o caráter polissêmico da qualidade. Assim, utilizando os indicadores qualitativos, entendemos ser possível desvelar, em parte, alguns processos importantes que podem dizer respeito à qualidade da educação, sem desprezar outros decorrentes do contexto no qual se efetivam.

Oliveira & Araújo (2004, p. 20) assinalam que “é preciso pensar de forma articulada num conjunto de indicadores que permita configurar uma escola e um ensino de qualidade numa perspectiva que abranja insumos, clima e cultura organizacional e avaliação [...]”.

Os autores apontam que até mesmo a UNESCO, no ano de 1998, tinha proposto mediante os resultados dos alunos em testes e respostas a questionários aplicados, reunir elementos (indicadores) que poderiam configurar uma escola eficaz, ou seja, uma escola onde os alunos aprendessem. Na proposta, foram elencados os itens a seguir:

1. biblioteca com materiais instrucionais e livros em quantidade e qualidade suficientes;
2. professores com formação superior, satisfeitos com sua remuneração e que não precisem dividir sua carga horária entre duas ou mais escolas;
3. professores que não atribuam os resultados de aprendizagem às famílias, mas sim ao seu próprio desempenho ou ao desempenho dos estudantes;

4. prática formal de avaliação de desempenho dos alunos;
5. agrupamento de alunos por critérios de heterogeneidade;
6. ambiente de aula adequado com respeito e convivência harmônica;
7. envolvimento dos pais no cotidiano escolar.

Mesmo tendo sido apontados por um órgão internacional como a UNESCO, Oliveira & Araújo (2004) consideram relevante o fato de que a definição de uma educação de qualidade não passe a ser pautada apenas por questões de financiamento ou metas quantitativas, mas, também, pela definição de indicadores de qualidade diferenciados. “Esses elementos indicam que a definição de padrões de qualidade deve passar necessariamente não só pela definição de insumos, mas também de processos”. (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2004, p. 20).

Obviamente, deixamos claro que é preciso manter uma visão crítica dos processos de criação de indicadores de qualidade, pois, quando a serviço dos organismos internacionais e/ou oficiais, podem trazer subjacentes ideologias neoliberais, observadas principalmente nos momentos de sua materialização pelos sistemas.

Dessa forma, é importante assinalar com relação aos indicadores produzidos pela UNESCO, que muito pouco do que foi proposto materializou-se em forma de políticas públicas para a melhoria da qualidade da educação. Em relação ao item “biblioteca”, por exemplo, a aprovação recente da Lei nº. 12.244/2010 determinou, frente aos diagnósticos alarmantes quanto à disponibilidade de acervos de qualidade para acesso aos alunos, docentes e comunidade, a obrigatoriedade de sua implantação em todas as escolas públicas e privadas do país. Isto, mais de seis anos após a UNESCO e demais pesquisadores indicarem sua importância para o avanço da qualidade educacional.

Outro item proposto pela UNESCO e que chama a atenção no rol das políticas públicas não efetivadas refere-se aos “professores com formação superior, satisfeitos com sua remuneração e que não precisem dividir sua carga horária entre duas ou mais escolas”. E, aqui, certamente, entendemos existir a mais perversa negligência do Estado em termos de melhoria da qualidade, pois, não bastassem os apontamentos de Anísio Teixeira há mais de meio século sobre a premência de se garantir melhores condições de trabalho aos docentes, ainda notamos em diversos estados e municípios brasileiros, a existência de professores leigos, o que contraria,

frontalmente, os dispositivos da LDB quanto à exigência de formação docente em nível superior, até o término da década da educação. Ocorre ainda, a persistente desvalorização salarial, o que leva à constituição de jornadas de trabalho incompatíveis, impedem um planejamento escolar adequado e são empecilhos à regularização do regime de dedicação exclusiva à unidade escolar, fato que, por diversas vezes foi banido dos textos legais, devido à falta de disponibilidade orçamentária.

Sem citar os tantos outros problemas que afetam diretamente os sistemas escolares, é nesse cenário bastante conturbado que se impõe, concomitantemente à proposição de indicadores de qualidade que demandam muitos investimentos do Estado, indicadores de cunho quantitativo, de fácil elaboração, fácil utilização para fins de monitoramento e responsabilização das escolas, tirando o foco de onde realmente interessa, ou seja, da assunção do papel do Estado como provedor das condições mínimas já diagnosticadas como propulsoras de uma educação de qualidade.

Mesmo sem ter assumido consistentemente a validade dos indicadores qualitativos, convém registrar que no ano de 2004 os itens propostos pela UNESCO para definir escolas com educação de qualidade serviram de ponto de partida para que o MEC produzisse o documento “Indicadores da Qualidade na Educação” (BRASIL, 2004).

Antes de o analisarmos, convém reafirmar que é consensual na literatura acadêmica que inúmeros programas de fomento à educação nacional do MEC têm se pautado na expansão das ideias capitalistas e nas ideologias dos organismos internacionais, injetando uma progressiva “lógica competitiva”, em nossos sistemas de ensino. Basta lembrar o projeto “Gerência da Qualidade Total na Escola”, o ranqueamento dos dados das avaliações externas e os sofisticados levantamentos estatísticos sobre o fluxo escolar. Em contrapartida, verificamos que, ao menos no plano teórico, o documento “Indicadores da Qualidade na Educação” (BRASIL, 2004) apresentou perspectivas significativas na abordagem do conceito de qualidade educacional, ultrapassando a tendência neoliberal e quantitativa presente atualmente no IDEB, e se aproximando relativamente bem das ideias defendidas por Raphael (1998), Aguerrondo (1993 *apud* GORNI, 2004), Sander e Demo (1995; 2001 *apud* DAVOK, 2007) e Machado (2007). Assim, é preciso assumir que mesmo sendo resultado das políticas do próprio MEC, apresenta conceitos sobre a

qualidade da educação que corroboram com a visão dos autores já citados, ou seja, de que a qualidade é polissêmica e depende da integração de muitos fatores de ordem extraescolar e intraescolar. No documento encontramos explícito em suas diretrizes de ação que “nenhuma informação produzida [...] será divulgada publicamente ou utilizada em *rankings* ou para comparação entre as escolas.” Outro ponto interessante é o fato de prever uma ação oposta à responsabilização das escolas, pois esclarece que “pode ser útil compartilhar a avaliação [dos indicadores] com a Secretaria de Educação, colaborando para que o sistema educacional enfrente os problemas que não são de responsabilidade apenas da escola”. (BRASIL, 2004, p.7)

Entretanto, como já frisamos em relação aos indicadores da UNESCO (1998), os indicadores qualitativos criados pelo MEC, como depreendemos da análise do contexto atual, além de existirem apenas no plano teórico, já estão bem esquecidos por muitos políticos. Enfim, há nos dias atuais uma contradição avassaladora dentro do próprio MEC quando o assunto é qualidade, pois, sabemos que, para o órgão, há dois tipos de qualidade: uma de alto custo e que exige que o Estado assuma um papel atuante, e outra de baixo custo, que melhor se adapta aos preceitos econômicos e ideológicos, o que em nosso entendimento é mero sinônimo de “quantidade”.

Quando se formulou o documento “Indicadores da Qualidade na Educação”, acreditamos que visando, teoricamente naquele momento, uma educação de “qualidade e não apenas de quantidade”, o MEC formalizou sete dimensões que poderiam interferir incisivamente sobre a construção de uma escola onde os alunos aprendessem melhor: a) ambiente educativo; b) prática pedagógica; c) avaliação; d) gestão escolar democrática; e) formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; f) espaço físico escolar; e, g) acesso, permanência e sucesso na escola,

Quadro 13 Dimensões da Qualidade da Educação e seus Indicadores

DIMENSÃO	INDICADORES
Ambiente Educativo	No ambiente educativo, o respeito, a alegria, a amizade e a solidariedade, a disciplina, o combate à discriminação e o exercício dos direitos e deveres são práticas que garantem a socialização e a convivência, desenvolvem e fortalecem a noção de cidadania e de igualdade entre todos.
Prática Educativa	Por meio de uma ação planejada e refletida do professor no dia-a-dia da sala de aula, a escola realiza seu maior objetivo: fazer com que os alunos aprendam e adquiram o desejo de aprender cada vez mais e com autonomia. Para atingir esse objetivo, é preciso focar a prática pedagógica no desenvolvimento dos alunos, o que significa observá-los de perto, conhecê-los, compreender suas diferenças, demonstrar interesse por eles, conhecer suas dificuldades e incentivar suas potencialidades.
Avaliação	Um bom processo de ensino-aprendizagem na escola inclui uma avaliação inicial para o planejamento do professor e uma avaliação ao final de uma etapa de trabalho (seja ela um tópico da matéria, um bimestre ou um ciclo). Mas a avaliação não deve se deter apenas na aprendizagem do aluno. Avaliar a escola como um todo e periodicamente é muito importante. E é exatamente isso que este material propõe: apoiar a comunidade escolar para que a avaliação seja um instrumento participativo para a melhoria da qualidade da escola.
Gestão Escolar Democrática	Algumas características da gestão escolar democrática são: o compartilhamento de decisões e informações, a construção do projeto político pedagógico, a preocupação com a qualidade da educação e com a relação custo-benefício, a transparência (capacidade de deixar claro para a comunidade como são usados os recursos da escola, inclusive os financeiros). Compartilhar decisões significa envolver pais, alunos, professores, funcionários e outras pessoas da comunidade na administração escolar. Quando as decisões são tomadas pelos principais interessados na qualidade da escola, a chance de que dêem certo é bem maior.
Formação e Condições de Trabalho dos Profissionais da Escola	Todos os profissionais da escola são importantes para a realização dos objetivos do projeto político-pedagógico. Os professores são responsáveis por aquilo que os especialistas chamam de <i>transposição didática</i> , ou seja, concretizar os princípios político-pedagógicos em ensino-aprendizagem. Para tanto, é importante que se garanta formação continuada aos profissionais e também outras condições, tais como estabilidade do corpo docente, o que incide sobre a consolidação dos vínculos e dos processos de aprendizagem, uma adequada relação entre o número de professores e o número de alunos, salários condizentes com a importância do trabalho, etc.
Ambiente Físico Escolar	Ambientes físicos escolares de qualidade são espaços educativos organizados, limpos, arejados, agradáveis, cuidados, com flores e árvores, móveis, equipamentos e materiais didáticos adequados à realidade da escola, com recursos que permitam a prestação de serviços de qualidade aos alunos, aos pais e à comunidade, além de boas condições de trabalho aos professores, diretores e funcionários em geral. Nesta dimensão, itens fundamentais para o ambiente físico escolar serão avaliados de acordo com três diferentes indicadores. Vamos ver o que cada um deles representa: 1. <i>Suficiência</i> : disponibilidade de material, espaço ou equipamento quando deles se necessita. 2. <i>Qualidade</i> : adequação do material à prática pedagógica, boas condições de uso, conservação, organização, beleza, etc. 3. <i>Bom aproveitamento</i> : valorização e uso eficiente e flexível de tudo o que se possui.
Acesso, Permanência e Sucesso na Escola	Um dos principais desafios atuais de nossas escolas é fazer com que crianças e adolescentes nela permaneçam e consigam concluir os níveis de ensino em idade adequada e com sucesso.

Fonte: Releitura dos dados do MEC/INEP – 2004.

Do exposto acima, podemos concluir que a perspectiva abarcada pelos “Indicadores da Qualidade da Educação” (BRASIL, 2004) consubstancia-se no que o Plano Nacional de Educação (PNE) define como “padrões de qualidade” e não um único padrão de qualidade, visto que permite uma abertura maior do conceito.

Esta asserção corrobora, novamente, com o que citamos anteriormente sobre a postura minimalista assumida atualmente pelo MEC, ao reduzir a qualidade educacional simplesmente aos indicadores quantitativos. Além disso, frente aos

indicadores de qualidade expressos no quadro anterior e sua não efetivação a contento, observamos o descumprimento de um dos objetivos do PNE, no qual caberia ao país “definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, *que envolvesse a comunidade educacional*.” Portanto, já que o PNE admitia “padrões”, por que devemos, agora, sucumbir todos os fatores associados à qualidade educacional apenas a um único padrão? Apesar disso, seria incorreto não explicitar outro ponto do PNE que pode ter dado, intencionalmente, margem a esta situação, pois consta que considerando que os recursos financeiros eram limitados e que a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos precisava ser construída constante e progressivamente, seriam estabelecidas prioridades, segundo o dever constitucional e as necessidades sociais. Certamente, aqui, devêssemos ler “segundo o dever constitucional e as necessidades econômicas”, pois, de fato, foi isso que aconteceu, quando se optou pela adoção de um padrão único de qualidade, prescrito pela OCDE.

De maneira complementar, necessitamos destacar que mesmo considerando os “Indicadores da Qualidade da Educação” (BRASIL, 2004), uma proposta bem mais interessante que as atuais políticas de avaliação externa, posto que contempla os ideais propugnados no interior do contexto educacional de modo mais abrangente que, por exemplo o IDEB, se ela se voltar predominantemente às regras e ideologias do mercado pode se tornar contraditória e conflitante com suas próprias proposições e, desta forma, pouco ou nada introduzirá de espaço real de transformação e superação dos problemas existentes no sistema. Assim, dentro da dimensão “Gestão Democrática”, por exemplo, o projeto pedagógico será pensado pela escola ou determinado pelas instâncias superiores? Ou uns pensarão e outros executarão sem ao menos saber a razão desse fazer? E quanto à dimensão “Formação e Condições de Trabalho dos Profissionais da Escola”, o que se pretende com a garantia de formação continuada aos profissionais? Ou mesmo, o que significa dizer que os professores devem ser valorizados com salários condizentes com a importância de seu trabalho? Qual a lógica que embasa esta concepção?

Sob este enfoque, evidentemente que debater a qualidade da educação nos remete a uma apreensão mais profunda do conjunto de determinantes que

interferem em sua constituição, envolvendo aspectos macroestruturais, sejam de cunho pedagógico, social, econômico, político ou cultural.

De acordo com Dourado & Oliveira (2009) isso envolve, igualmente, questões concernentes à análise de sistemas e unidades escolares, bem como ao processo de organização e gestão do trabalho escolar, que implica questões como condições de trabalho, processos de gestão da escola, dinâmica curricular, formação e profissionalização docente.

Em outros termos, a qualidade da educação envolve **dimensões extra e intraescolares** e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos. (DOURADO & OLIVEIRA, 2009, p. 205, grifos nossos)

Em consonância com suas ideias, os referidos autores valendo-se das dimensões extra e intraescolares que julgam integrar os aspectos multifatoriais da qualidade da educação, traçam um importante cenário para a análise das dimensões que nela interferem. Esta perspectiva vem no mesmo sentido das observações apresentadas por Machado (2007), contudo, traz novos elementos que recolocam a escola como produtora de qualidade, papel que nos dias atuais vem sendo atribuído às avaliações externas.

Quadro 14 Dimensões Extra e Intraescolares da Qualidade

DIMENSÕES	PLANOS	INDICADORES
DIMENSÕES EXTRAESCOLARES	O espaço social	refere-se, sobretudo, à dimensão socioeconômica e cultural dos entes envolvidos (influência do acúmulo de capital econômico, social e cultural das famílias e dos estudantes no processo de ensino-aprendizagem); a necessidade do estabelecimento de políticas públicas e projetos escolares para o enfrentamento de questões como fome, drogas, violência, sexualidade, famílias, raça e etnia, acesso à cultura, saúde etc.; a gestão e organização adequada da escola, visando lidar com a situação de heterogeneidade sociocultural dos estudantes; a consideração efetiva da trajetória e identidade individual e social dos estudantes, tendo em vista o seu desenvolvimento integral e, portanto, uma aprendizagem significativa; o estabelecimento de ações e programas voltados para a dimensão econômica e cultural, bem como aos aspectos motivacionais que contribuem para a escolha e permanência dos estudantes no espaço escolar, assim como para o engajamento em um processo de ensino-aprendizagem exitoso.
	As obrigações do Estado	diz respeito à dimensão dos direitos dos cidadãos e das obrigações do Estado, cabendo a este último ampliar a obrigatoriedade da educação básica; definir e garantir padrões de qualidade, incluindo a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; definir e efetivar diretrizes nacionais para os níveis, ciclos e modalidades de educação ou ensino; implementar sistema de avaliação voltado para subsidiar o processo de gestão educativa e para garantir a melhoria da aprendizagem; implementar programas suplementares, de acordo com as especificidades de cada estado e município, tais como: livro didático, merenda escolar, saúde do escolar, transporte escolar, recursos tecnológicos, segurança nas escolas.

DIMENSÕES INTRAESCOLARES	O plano do sistema – condições de oferta do ensino	refere-se à garantia de ambiente escolar adequado à realização de atividades de ensino, lazer e recreação, práticas desportivas e culturais, reuniões com a comunidade etc.; equipamentos em quantidade, qualidade e condições de uso adequadas às atividades escolares; biblioteca com espaço físico apropriado para leitura, consulta ao acervo, estudo individual e/ou em grupo, pesquisa on-line, entre outros; acervo com quantidade e qualidade para atender ao trabalho pedagógico e ao número de alunos existentes na escola; laboratórios de ensino, informática, brinquedoteca, entre outros, em condições adequadas de uso; serviços de apoio e orientação aos estudantes; condições de acessibilidade e atendimento para portadores de necessidades especiais; ambiente escolar dotado de condições de segurança para alunos, professores, funcionários, pais e comunidade em geral; programas que contribuam para uma cultura de paz na escola; definição de custo-aluno anual adequado que assegure condições de oferta de ensino de qualidade.
	O plano de escola – gestão e organização do trabalho escolar	trata da estrutura organizacional compatível com a finalidade do trabalho pedagógico; planejamento, monitoramento e avaliação dos programas e projetos; mecanismos adequados de informação e de comunicação entre os todos os segmentos da escola; gestão democrático-participativa, incluindo condições administrativas, financeiras e pedagógicas; mecanismos de integração e de participação dos diferentes grupos e pessoas nas atividades e espaços escolares; perfil adequado do dirigente da escola, incluindo formação em nível superior, forma de provimento ao cargo e experiência; projeto pedagógico coletivo da escola que contemple os fins sociais e pedagógicos da escola, a atuação e autonomia escolar, as atividades pedagógicas e curriculares, os tempos e espaços de formação; disponibilidade de docentes na escola para todas as atividades curriculares; definição de programas curriculares relevantes aos diferentes níveis, ciclos e etapas do processo de aprendizagem; métodos pedagógicos apropriados ao desenvolvimento dos conteúdos; processos avaliativos voltados para a identificação, monitoramento e solução dos problemas de aprendizagem e para o desenvolvimento da instituição escolar; tecnologias educacionais e recursos pedagógicos apropriados ao processo de aprendizagem; planejamento e gestão coletiva do trabalho pedagógico; jornada escolar ampliada ou integrada, visando a garantia de espaços e tempos apropriados às atividades educativas; mecanismos de participação do aluno na escola; valoração adequada dos usuários no tocante aos serviços prestados pela escola.
	O plano do professor – formação, profissionalização e ação pedagógica	relaciona-se ao perfil docente: titulação/qualificação adequada ao exercício profissional; vínculo efetivo de trabalho; dedicação a uma só escola; formas de ingresso e condições de trabalho adequadas; valorização da experiência docente; progressão na carreira, por meio da qualificação permanente e outros requisitos; políticas de formação e valorização do pessoal docente: plano de carreira, incentivos, benefícios; definição da relação alunos/docente adequada ao nível, ciclo ou etapa de escolarização; garantia de carga horária para a realização de atividades de planejamento, estudo, reuniões pedagógicas, atendimento a pais etc.; ambiente profícuo ao estabelecimento de relações interpessoais que valorizem atitudes e práticas educativas, contribuindo para a motivação e solidariedade no trabalho; atenção/atendimento aos alunos no ambiente escolar.
	O plano do aluno – acesso, permanência e desempenho escolar	refere-se ao acesso e condições de permanência adequadas à diversidade socioeconômica e cultural e à garantia de desempenho satisfatório dos estudantes; consideração efetiva da visão de qualidade que os pais e estudantes têm da escola e que levam os estudantes a valorarem positivamente a escola, os colegas e os professores, bem como a aprendizagem e o modo como aprendem, engajando-se no processo educativo; processos avaliativos, centrados na melhoria das condições de aprendizagem, que permitam a definição de padrões adequados de qualidade educativa e, portanto, focados no desenvolvimento dos estudantes; percepção positiva dos alunos quanto ao processo de ensino-aprendizagem, às condições educativas e à projeção de sucesso no tocante a trajetória acadêmico-profissional.

Fonte: Releitura de Dourado & Oliveira (2009)

Tendo como norte essa perspectiva, Franco *et al* (2007), em seus estudos sobre a influência dos fatores intraescolares na consolidação de uma educação de

qualidade, seguindo a mesma tendência de Dourado & Oliveira (2009), elaboram cinco categorias que afirmam se relacionarem à eficácia escolar. Sua categorização se limita às seguintes variáveis:

Quadro 15 Categorias Relacionadas à Eficácia Escolar

Recursos escolares	Organização e gestão da escola	Clima acadêmico	Formação e salário docente	Ênfase pedagógica
Existência e conservação de equipamentos e existência de pessoal e recursos	Liderança colaborativa e o papel do diretor escolar	Demanda por dever de casa, biblioteca na sala de aula, bom clima disciplinar, interesse e dedicação do professor e absenteísmo discente	correlação entre nível de formação e salário de professores	Ênfase em Resolução de Problemas e estilo pedagógico do professor

Fonte: Releitura de Franco *et al* (2007)

Considerando essa pluralidade de concepções sobre a qualidade da educação e dos fatores a ela relacionados, fica bastante evidente que os autores que se propõem a apresentar uma proposta de análise paralela àquela que vem se consolidando no cenário atual, predominantemente voltada para a avaliação de sistemas e da qualidade como algo pontual e como produto, sugerem, explicitamente, que as escolas e os sistemas de ensino sejam tomados como unidade de investigação em sua totalidade, em uma abordagem *meso* ou *microanalítica*. Partindo de tais considerações, este estudo partirá da abordagem *mesoanalítica*, para possibilitar uma última compreensão do conceito de qualidade da educação: a dos atores educativos do município de Santa Fé do Sul.

Na realidade investigada, na qual foram entrevistados treze participantes (gestores e docentes) e dez pais de alunos que estudaram no sistema municipal de ensino, por meio de questionários, foram observadas concepções interessantes sobre o conceito de qualidade. Ao exprimir seus posicionamentos frente à questão “*o que uma educação tem que ter para ser considerada de qualidade?*”, foi possível constatar que os participantes centraram sua concepção de qualidade com base em alguns pontos comuns, os quais aparecerão em negrito no texto.

O primeiro ponto evidenciado diz respeito ao “**foco no compromisso e responsabilidade**” como sinônimos da qualidade educacional. Segundo a Gestora 1, é preciso “[...] *ter uma coisa, não só na educação, mas em tudo que você vai fazer*

na vida, [...] que chama compromisso com aquilo que você está fazendo, seriedade. Dinheiro público é dinheiro que tem que ser muito bem aplicado.”

Essa fala ilustra claramente o posicionamento do grupo de gestores, no qual o compromisso deve prevalecer na construção de um processo educativo de qualidade. Esta asserção corrobora com a proposição de Rustin (*apud* Mezomo, 1997), de que a qualidade depende um “compromisso real” de todos os envolvidos.

Apesar desse entendimento, na fala da Gestora 3 prevaleceu que a **“construção de vínculo afetivo com as crianças”** é a base fundamental da qual não pode prescindir a qualidade, pois afirma que *“a gente tem que estar envolvido com as crianças [...] conquistando a criança ela vai querer vir para a escola, ela vai acabar gostando de você, que é importantíssimo, aí depois vem o aprendizado em si.”*

Dourado & Oliveira (2009) entendem essa relação como um importante plano dentro da dimensão intraescolar, o que definem como “atenção/atendimento aos alunos no ambiente escolar”. O documento “Indicadores da Qualidade na Educação” (BRASIL, 2004) referem-se a essa perspectiva como um dos indicadores constantes da dimensão “Ambiente Educativo”, fato que mostra certa convergência quanto à importância desse fator como influente na qualidade.

Além dos elementos já citados, alguns participantes fazem questão de enfatizar que julgam bastante relevantes aspectos como a **“formação de parcerias, especialmente com as famílias dos alunos”** e a **“formação de uma equipe de trabalho coesa”**. Este posicionamento vai em direção a um dos indicadores propostos pela UNESCO (1998), Machado (2007), assim como àqueles presentes nos indicadores de qualidade do MEC, nos quais observamos que estes fatores são relacionados com a promoção de uma melhoria no clima organizacional das escolas e no desempenho escolar.

[...] Nós temos que ter parcerias, porque sem parcerias não tem solução. Essa parceria vem especialmente da família, especialmente dos pais, os professores em união tendo como meta principal a realização da criança, quanto à alfabetização. Então isso é o ponto primordial. A escola não é do professor, do diretor, do prefeito, da secretária, a escola é da comunidade. A escola é a presença dos pais junto conosco desde o momento que os pais chegam na escola para trazer a criança de manhã ou no período da tarde, de estar junto no momento da oração, no culto à bandeira, cantando o hino nacional. [...] (GESTORA 2)

[...] Principalmente, uma integração entre equipe que trabalha. Porque não resolve você ter um projeto perfeito, uma apostila de qualidade e os profissionais da área, se os professores mesmo não colocarem em prática as capacitações que eles recebem ou mesmo não trabalhar em equipe. Porque trabalhar em equipe é fundamental. Porque a partir do momento que um complementa o trabalho do outro, se ele cumprir a etapa dele naquele ano, no próximo ano o aluno vai estar pronto para dar continuidade naquela etapa, e não ter que voltar para começar tudo de novo. É onde o trabalho começaria a patinar. (DOCENTE 2)

Este resultado confirma uma das condições *sine qua non*, que Teixeira (1999 *apud* MACHADO, 2007, p. 290) cita como de viabilização de todas as outras. Para ele, “a unidade do sistema educacional somente faz sentido no terreno dos projetos e dos valores socialmente acordados que os orientam”. Desse modo, as ações a serem implementadas somente podem efetivamente realizar-se em sintonia com os interesses e as peculiaridades locais.

É interessante, também, destacar que outras concepções sobre o que uma educação deve ter para ser considerada de qualidade foram ressaltadas. Dentre as principais figuram o **“trabalho com foco na leitura e diversidade de textos”**, a **“valorização do magistério e das novas tecnologias da informação”** e os **“investimentos em recursos pedagógicos”**.

É fundamental atinarmos para o fato de que, além disso, ficou evidente em uma das falas do Docente 4, que dentro de sua concepção de qualidade, merece ênfase o fato de que na unidade escolar em que atua *“não tem assim, aquele pessoal imaturo ainda para trabalhar na sala de aula [...] nós temos muita experiência. É um grupo de pessoas que todos já são bem experientes para trabalhar.”* Segundo sua concepção, podemos aduzir que um grupo de novos docentes talvez não fosse bem visto dentro da instituição escolar, o que pode evidenciar uma ideia ligada a um determinado corporativismo. Sobre isso, Gomes (2005, p. 288) explica que “o tempo de experiência, em vez de ter um impacto crescente, parece percorrer uma linha ascendente e depois declinante”. O autor ressalta que Lourenço Filho, em 1960, já apontava para uma tendência de declínio dos docentes após muitos anos de trabalho, o que vem a contrapor a ideia de que somente em instituições formadas por um corpo docente extremamente experiente pode-se obter uma qualidade acentuada.

O último elemento que foi apontado como inerente a uma educação de qualidade, é a **“continuidade das ações educacionais”**. Este item não foi

contemplado explicitamente em nenhum dos indicadores anteriormente apresentados, embora Collares, Moysés e Geraldi (1999) acerca da grave descontinuidade presente nas políticas públicas, já previssem sua interferência na efetivação da melhoria da educação, posto que, os autores ressaltam se tratar de uma constante suspensão de projetos e atividades previstas sem a anuência dos participantes, mudanças na forma de organização de programas e projetos pelos órgãos públicos responsáveis, a rotatividade do corpo docente nas escolas, o que interfere na realização das atividades em andamento. Sobre isso, um dos docentes externou a seguinte inquietação:

[...] Quando é uma equipe que está dando resultado, que está mostrando onde está o caminho certo, que não ficasse com essa mudança. Porque na mudança, às vezes, eles querem fazer ainda melhor. E nesse fazer melhor, às vezes, esquecem o que está bom, que já dava para continuar, continuar aquele caminho, né? Então, às vezes, quer fazer uma mudança tão drástica para um recomeço e, às vezes, a gente sente a diferença. (DOCENTE 5)

Um ponto crucial no elenco das concepções indicadas pelos participantes da pesquisa para definir o que precisa ter uma educação para ser considerada de qualidade, foi a comprovação, mais uma vez, de que não existe um “padrão único de qualidade”, ou mesmo, um convergência absoluta dos fatores que nela interferem diretamente. O que dispomos, em razão dos poucos estudos sobre o tema, é de um conjunto de estudos *meso* ou *microanalíticos*, de grande relevância, pois situam o conceito de qualidade, dentro dos contextos políticos, históricos, sociais e econômicos de sua efetivação.

Assim, quando vemos a mídia e os órgãos governamentais divulgando que os números do IDEB são suficientes para sabermos se o ensino que as crianças brasileiras recebem é ou não de qualidade, confirmamos como tais políticas representam um fim em si mesmas, desconsiderando toda a gama de processos e peculiaridades que procuramos demonstrar neste estudo. Trata-se, pois, de sucumbir aos interesses imediatistas e neoliberais, o dispositivo da LDB que estabelece que a avaliação é processual e com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos.

Novamente, assinalamos que não pretendemos delimitar, hermeticamente, um conjunto de indicadores capaz de dar conta da amplitude do conceito “qualidade da educação”, mas, objetivar, *a priori*, estudar o contexto e as dimensões envolvidas

na sua construção, no município de Santa Fé do Sul, visando não nos atermos apenas à “morfologia organizacional, das estruturas formais do poder” (LIMA, 2001, p. 28), mas também, analisar a sua estrutura informal, isto é, aquilo que emerge dentro do contexto em função da ação dos atores educativos. É isto que propomos empreender nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 3

A GESTÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL EM SANTA FÉ DO SUL E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Este capítulo tem por objetivo apresentar e discutir os resultados da pesquisa, sob o enfoque da gestão do sistema educacional no município de Santa Fé do Sul. Para tanto, se divide em duas partes. Na primeira, contemplamos os referenciais teóricos que fundamentam o procedimento de análise, partindo do estudo da escola como objeto de pesquisa e, perpassando, brevemente, o contexto atual da gestão e seu papel na materialização das políticas públicas.

Na segunda parte, analisamos os dados coletados por meio de entrevistas, questionários e pesquisa documental junto aos docentes, gestores e pais de alunos, objetivando identificar e analisar as ações empreendidas pelo sistema educacional de Santa Fé do Sul que desencadearam a evolução significativa do IDEB (2005 – 2007). As categorias de análise abordadas são: ambiente físico e recursos escolares, formação e condições de trabalho dos profissionais da escola e avaliação, todas, componentes do indicador “gestão do sistema educacional”.

É impreterível salientar que “a análise das instituições escolares só tem sentido se for capaz de abrir o pensamento a outros possíveis. E só tem utilidade se tiver a inteligência de perceber os seus limites”. (NÓVOA, 1995, p. 42).

Portanto, esta pesquisa não tem o objetivo de buscar desvendar todos os processos “formais, não formais e informais” (LIMA, 2001, p. 54) do contexto de estudo, visto que estes últimos dependem de uma “focalização interpretativa”, que naturalmente, pode nos escapar diante da complexidade dos processos envolvidos, mas tentar fazê-los emergir, ao máximo possível, no decorrer da análise dos dados.

3.1 O estudo das organizações escolares, a gestão e a materialização das políticas públicas: fundamentos para a análise

Durante boa parte do século XX, os estudos empreendidos para a análise da realidade educacional, perfizeram, essencialmente, os caminhos propostos pelas produções teóricas responsáveis pela influência do capital no processo educativo.

Uma das principais teorias da administração científica que determinou, incisivamente, parte dos estudos sobre as instituições escolares provém das ideias do engenheiro americano Frederick Taylor. Sua obra, publicada em 1911, intitulada “*The Principles of Scientific Management*”, pautou-se em inúmeras alternativas relacionadas ao aumento da eficiência e produtividade das empresas nacionais americanas, dentre as quais, as apresentadas no quadro seguinte:

Quadro 16 Etapas Fundamentais para a Análise e Organização do Trabalho

ETAPAS	OBJETIVOS
1 Análise das tarefas	- estabelecer o tempo-padrão para a realização de tarefas; - eliminar tudo que possa levar a menor rapidez de desempenho
2 Identificação da melhor maneira de realizar as tarefas (the one best way)	- buscar a eficiência por meio de soluções como uniformização dos métodos de trabalho, tempos movimentos, instrumentos, ferramentas
3 Seleção dos trabalhadores	- escolher os trabalhadores mais apropriados para o trabalho; - selecionar pelo critério do nível de especialização do funcionário
4 Treino dos trabalhadores	- treinar, conforme os anseios da administração, o trabalhador para a realização de suas tarefas (rotinas), sem direito de escolha pelo mesmo, das suas preferências de instrução
5 Incentivos salariais	- superar a “preguiça e indolência” do homem, por meio do controle e incentivos salariais; - concretizar o desejo do trabalhador de receber acréscimo em seu ordenado, em troca de maior produtividade, por pagamento à peça

Fonte: Releitura da obra de Costa (2003)

Conforme Costa (2003), o taylorismo constituiu uma das marcas dominantes em vários aspectos da ação organizativa das escolas, pois:

A analogia com a concepção de Taylor da indústria é [...] bastante evidente. Tem que haver uma hierarquia clara, tanto directores como professores com responsabilidades directivas são gestores industriais, os professores são trabalhadores e os alunos são matérias-primas a ser processadas. A monitoração desta linha de produção tem que ser implementada em termos de padrões educacionais – a testagem e os processos de avaliação mencionados acima. E tem que haver também uma atenção crescente sobre os elementos de execução financeira da gestão educacional (BOTTERY, 1993, p. 29 *apud* COSTA, 2003, p. 33)

Cerca de cinco anos após a publicação da obra de Taylor surgiu na França o livro de outro engenheiro, Henri Fayol, com o título “*Administration Industrielle et Générale*”, constituindo-se em outro clássico dos estudos de administração, que também contribuiu, fortemente, para a fomentação de estudos das instituições escolares com base na perspectiva administrativa (COSTA, 2003).

Nessa perspectiva, segundo Barroso (1996, p. 130) a atenção dada à escola baseou-se em tratá-la como um objeto social, privilegiando uma abordagem macrossociológica que a compreendia como uma “caixa negra”, evidenciando os efeitos inigualitários produzidos por ela, mas sem se verificar “um conhecimento paralelo sobre a natureza dos respectivos processos”. Essas características do estudo das escolas trouxeram diversas limitações para uma compreensão e intervenção nas situações educativas concretas, em que os resultados escolares são produzidos.

Essa visão da instituição escolar como “aparelho ideológico do estado” (ALTHUSSER, 1952), reprodutor das normas sociais mediante um processo passivo de incorporação, evidencia o que Lima (2001, p.21) denomina “modelo racional/burocrático.” Para este autor, esse modelo tende a afastar “erros, afetos e sentimentos (considerados irracionais)”, o que coloca em causa sua aplicabilidade ao funcionamento da escola, bem como em termos de modelo de análise para o seu estudo.

Neste vértice, Lima (2001, p. 28) considera que “[...] o modelo burocrático concentra-se quase exclusivamente no estudo das “versões oficiais da realidade”, partindo de uma abordagem simplista, o que desconsidera a dimensão informal dos processos organizacionais, os conflitos e uma certa anarquia em relação ao cumprimento das instruções normativas emanadas pelos poderes centrais.

Consequentemente, a partir de 1980 todos esses problemas convergiram para um avanço dos estudos fundamentados numa sociologia da escola como organização educativa, almejando superar o formalismo das propostas de investigação até então vigentes, e transpondo a análise do nível *macro* para o nível empírico *meso*, no qual se passou a encarar a totalidade e dinamicidade do estabelecimento de ensino.

[...] Apesar de conterem visões parcelares da realidade, é evidente que tanto as *teorias macroscópicas* como os *estudos microscópicos* produziram um conhecimento útil e pertinente do ponto de vista do pensamento e da acção pedagógica. Hoje, emerge no universo das Ciências da Educação uma *meso-abordagem*, que procura colmatar certas lacunas das investigações precedentes. Trata-se de um enfoque particular sobre a realidade educativa que valoriza as dimensões contextuais e ecológicas, procurando que as perspectivas mais gerais e mais particulares sejam vistas pelo prisma do trabalho interno das organizações escolares. (NÓVOA, 1995, p.20)

Para Nóvoa (1995) essa renovação sociológica da investigação educacional, permite considerar a escola num novo contexto que supera sua visão de mera reprodutora dos valores do macrosistema, mas a recoloca como produtora de normas e valores dentro de um micro-universo no qual atuam seus diversos atores sociais detentores de uma *autonomia relativa*, mesmo diante das imposições normativas.

Foi a partir da constatação de que as instituições escolares, embora imersas na retórica do modelo racional/burocrático, por vezes, apresentam na prática realidades extremamente divergentes daquelas referenciadas nas disposições normativas, que Lima (2001) produziu interessantes estudos com base na metáfora da “*anarquia organizada*” – criada por Cohen, March e Olsen (1972) - e que se opõe ao estudo da escola baseado no modelo racional/burocrático.

Para explicar que o termo anarquia organizada não possuía, em síntese, um caráter depreciativo das relações que ocorriam nas organizações e que sua ocorrência não era incomum, Lima (2001) buscou caracterizá-la seguindo o quadro teórico formulado por Ellström (1983 *apud* LIMA, 2001, p. 29), no qual consistiria em “um modelo em que os objectivos são considerados pouco claros e em conflito, e as tecnologias são consideradas ambíguas e incertas”. Com relação a essa nova perspectiva, o autor cita que:

Em relação às escolas [...] poderá ter a vantagem de nos fazer lembrar que, por mais poderosos que os controlos políticos-administrativos possam ser, mesmo no contexto de uma administração burocrática centralizada, os actores educativos gozam sempre de uma certa margem de autonomia [...] (LIMA, 2001, p. 35)

Podemos constatar que, nessa ótica, o estudo da organização escolar deverá abranger uma focalização que busque verificar em que medida as normas e imposições legais são efetivadas dentro dessa instituição, pois, do ponto de vista estrutural, é possível reconhecer que entre a sua concepção e sua execução, as orientações legais podem ser permeadas por muitas incongruências e limitações preceptivas, assim como desconexões normativas com a realidade concreta. Isto não obsta, desde que os códigos e as condições de recepção sejam adequados, que as normas sejam reproduzidas em seu inteiro teor, mas, também, podemos pressupor desta condição, que possam o ser parcialmente ou sequer serem

reproduzidas. Essa possível imperfeição normativa levaria, segundo Lima (2001, p. 63) a uma “produção de regras, organizacionalmente localizada, quer como simples resposta alternativa, quer como forma de *preencher* eventuais espaços não regulados normativamente”.

Nessa situação, ocorre o que o autor denomina “infidelidade normativa”, ou “fidelidade dos atores aos seus próprios objetivos, interesses e estratégias”, que seria decorrente de um desconhecimento, falta de clareza ou reprodução insuficiente dos normativos ou, dentre outros, erros intencionais ou não na interpretação e aplicação dos mesmos.

Dessas considerações importa assinalar que a escola, na coexistência tanto do normativismo como da infidelidade normativa, inscreve-se como produtora de suas próprias regras normativas ou informais, dependendo de seu grau de autonomia.

Com efeito, essa concepção analítica encontra confluência, também, na perspectiva de Nóvoa (1995, p. 16, grifos nossos), para quem “as escolas constituem uma *territorialidade* espacial e cultural, onde se exprime **o jogo dos actores educativos internos e externos**” e cuja investigação não pode se deixar levar somente por aspectos técnicos, de gestão ou de eficácia *stricto sensu*, mas partir de uma análise multidimensional dos fenômenos escolares.

De acordo com Barroso (1996), a organização escolar, mesmo permeada por influências internas e externas não apresenta uma oposição dicotômica entre estes dois fatores, sendo isso que

permite partir do estabelecimento de ensino como totalidade organizacional para o estudo de dinâmicas interorganizacionais e redes de estabelecimentos e outras instituições educativas. O estabelecimento de ensino constitui-se, neste caso, como um “ponto de entrada” que permite aceder, numa perspectiva nova, ao estudo de políticas educativas no âmbito local, modalidades alargadas de parceria educativa, processos de mudança educativa a uma escala mais vasta. (BARROSO, 1996, p. 142)

Logo, considerando os objetivos desta pesquisa e sua opção por adotar, *a priori*, um conjunto de indicadores e categorias de análises que tem embasamento teórico não só nos estudos de importantes autores, mas, também, na própria política do MEC, já descrita anteriormente nos Indicadores da Qualidade na Educação, evidenciamos que “a burocracia representa um tópico a que dificilmente se pode

escapar na análise da administração do sistema de ensino” (LIMA, 2001, p. 38). Entretanto, procuraremos ultrapassá-la buscando estabelecer um contraponto entre um modelo burocrático no qual se espera encontrar uma realidade formatada dentro de *categorias a priori* em que qualquer desvio seria entendido apenas como disfunções do sistema, e um modelo anárquico, no qual a superação desse quadro hiperformalizado se processa pela valorização da organização e seus atores na concretização de sua autonomia relativa.

Uma vez tendo optado por uma focalização não apenas normativa, mas, também, interpretativa da realidade pesquisada, contemplamos uma análise organizacional em que objetivamos investigar não “*o que deve ser*”, do ponto de vista da administração central, mas, aquilo que os atores educativos possam entender que “*deve ser*” e, ainda, daquilo “*que é*”, ou seja, como a escola, vista como um organismo vivo que (re)interpreta as políticas públicas, age para materializá-las ou não em seu contexto real.

Desse modo, focalizaremos neste estudo, “*o plano das orientações para a ação organizacional*” (o que *deve ser*, segundo as regulamentações legais) e o “*plano da ação organizacional*” (o que, de fato, se materializa na organização escolar), conforme refere-se Lima (2001).

Com base nisso, procederemos neste capítulo à análise dos dados coletados compreendendo uma investigação sociológica do estudo da escola como organização educativa, perpassando, inicialmente, a gestão educacional e escolar como instâncias legítimas de captação e recepção dessas imposições normativas emanadas pelos órgãos centrais e que, em geral, somente depois, são repassadas para as escolas. Diante do pressuposto, a predileção pelo eixo da gestão educacional e escolar, apresenta-se teoricamente relevante, pois a forma como as políticas públicas são direcionadas e (re)significadas dentro dos sistemas (MEC → Secretarias de Educação → escolas), importa para esta análise, pois traz à tona o modo como são reforçadas ou não pelas instâncias locais, afetando, diretamente, sua efetivação.

Cumpramos ressaltar que antes de procedermos às análises já descritas, relacionadas às ações inovadoras, políticas educacionais visando à qualidade da educação e aumento do IDEB, em Santa Fé do Sul, necessitamos fazer uma breve contextualização pela opção do emprego dos termos “gestão educacional e gestão escolar”, em detrimento de “administração educacional e escolar”.

Sabemos que o termo gestão frequentemente é usado, indiscriminadamente, como sinônimo de administração, entretanto, representam uma confusão semântica, conforme apontado pelos estudos de Barroso (1995) e Maia (2008).

Para Maia (2008) o termo administração tornou-se obsoleto, principalmente a partir dos processos de reforma do Estado, fortalecimento do neoliberalismo, globalização da economia e reestruturação produtiva. Foi nesse quadro de reformas, em especial das ações do governo de Fernando Henrique Cardoso que o termo gestão emergiu para fazer frente a um novo papel assumido pelo Estado, no qual a educação ganhava grande destaque. Para a autora, na atualidade, a substituição do termo administração por gestão, não foi a única, pois cita que “[...] são palavras em uso: qualidade, gestão, repetência, descentralização, comunidade, privatização, eficiência [...] São termos em desuso: administração, democratização, quantidade, evasão, centralização [...]”.

Para contrapor um termo ao outro, Hodkinson (1983 *apud* MAIA, 2008, p.71) afirma “existir dois níveis de atividade no processo de administração de uma organização: o processo administrativo (abstrato, qualitativo, filosófico) e o processo de gestão (concreto, prático, quantitativo, tecnológico)”.

Assim, aduzimos dos estudos de Maia (2008) que o termo gestão surge para romper com um certo arcaísmo da prática administrativa até então vigente, tornando-se mais abrangente e amplo, diante das demandas estratégicas.

Finalmente, tratando da transposição do termo gestão para a área educacional, a autora destaca que “entretanto, observa-se que a utilização do termo gestão não implica, para a maioria dos autores, a associação à atividade puramente técnica ou com vistas aos valores econômicos de eficiência e eficácia,” o que corrobora com a aproximação de Barroso (1995), quando enfatiza que o termo traz um conceito de valorização dos atores das organizações na construção de seus próprios processos de gestão e da participação democrática. (MAIA, 2008, p. 73).

Vindo em encontro a essa ideia, Freitas (1998, p. 30) explica do ponto de vista legal que

A constituição de 1988 já apontava para modificações necessárias na gestão educacional, com vistas a imprimir-lhe qualidade. Do conjunto dos dispositivos constitucionais sobre educação, é possível inferir que essa qualidade diz respeito ao caráter democrático, cooperativo, planejado e responsável da gestão educacional, orientado pelos princípios arrolados no artigo 206 da mesma [...]

Esse entendimento da gestão como atividade meio para a realização de determinados fins, tanto na empresa como na escola (PARO, 1986), nos impele a compreender sua relevância nos debates em favor de uma escola pública de qualidade.

Independentemente de todas essas considerações, ainda importa para este estudo apresentar uma diferenciação entre os termos “gestão educacional” e “gestão escolar”, considerados os eixos norteadores deste capítulo e do seguinte. Isto será possível tendo em vista as distinções teóricas efetuadas por Maia (2008), partindo do estudo de artigos publicados na Revista Brasileira de Administração Escolar (RBPAE). Conforme a autora, quando os autores empregam “Gestão da Educação”, atribuem maior amplitude às categorias e as aproximam do compromisso sócio-político com a emancipação da sociedade”. No caso deste capítulo, partimos dessa compreensão para tratar da Gestão Educacional, referindo-nos ao sistema municipal de educação de Santa Fé do Sul.

Por conseguinte, em relação à “Gestão Escolar”, a autora assinala que a atividade da administração/gestão escolar restringe-se aos assuntos pertinentes à escola e à comunidade escolar. Por este motivo, o capítulo seguinte será destinado ao estudo mais profundo das ações dos atores educativos no contexto da escola.

Do que foi exposto até aqui, cumpre destacar que não partimos de uma focalização que trate esses dois termos como antagônicos, mas considerando-os interrelacionados e complementares, dentro da lógica sistêmica dos complexos educacionais.

No próximo item, são analisadas as seguintes categorias de análise: 1) ambiente físico e recursos escolares, 2) formação e condições de trabalho dos profissionais da escola e, 3) avaliação, por meio das entrevistas, questionários e dados documentais pesquisados.

Partimos do documento “Indicadores da Qualidade da Educação” (BRASIL, 2004) e dos estudos de Dourado & Oliveira (2009), Franco *et al* (2007), Machado (2007) e Nóvoa (1995), para buscar no contexto real dos atores educativos de Santa Fé do Sul, subsídios que pudessem não só contribuir para a compreensão do conceito de qualidade em seu espaço de materialização, mas, também, colocar em cena como foram produzidas as ações educativas visando atender a uma crescente demanda por educação de qualidade.

3.2 Ambiente Físico e Recursos Escolares

Conforme a discussão teórica realizada nos capítulos anteriores, depreendemos que muito se tem debatido acerca dos elementos que poderiam influenciar na qualidade da educação.

Por meio da entrevista com uma das gestoras do sistema municipal de educação que atuou no interstício 2001/2008, constatamos em seu relato que a política pública de educação do município *“tinha um olhar muito especial em investimento para a educação [...] o investimento de Santa Fé, a aplicação do recurso em educação sempre estava em torno de 28/32 por cento.”* (GESTOR 1)

A situação descrita pela gestora não deixou de ser bastante recorrente na fala dos demais entrevistados, de maneira que podemos notar na tabela seguinte que não há controvérsias no discurso, pois, em suma, os recursos destinados para a pasta da educação foram bastante significativos tendo em vista a aplicação anual bem acima do percentual mínimo de 25% e da média estadual, que ficou em torno de 29% no período, conforme dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Em termos proporcionais, a aplicação municipal também foi superior a efetuada pela União, que destinou 18,99% da receita líquida de impostos, diante dos 18% obrigatórios.

Tabela 12 Investimentos em Educação – 2005 a 2007

Investimento Anual (mínimo de 25% obrigatórios)		
2005	2006	2007
32,22%	29,74%	31,95%

Fonte: Secretaria de Finanças de Santa Fé do Sul

De acordo com esses dados podemos evidenciar que volta à discussão a relevância ou não da definição de *um custo aluno* para a obtenção de uma educação de qualidade. Esta constatação não ocorre apenas pela observação dos índices no município em análise, mas, ainda, com relação aos seis melhores municípios no IDEB 2007, que destinaram aportes financeiros consideráveis, conforme se observa na tabela abaixo:

Tabela 13 O IDEB e os Investimentos em Educação

UF	Nome do Município	Rede	IDEB 2005	IDEB 2007	Invest. em % (2007)
SP	ADOLFO	Pública	4,7	7,7	28,04
SP	SANTA FÉ DO SUL	Pública	4,7	7,6	29,74
SP	COSMORAMA	Pública	5,3	7,5	26,32
SP	SANTA RITA D'OESTE	Pública	5,8	7,2	31,31
SP	TAQUARIVAÍ	Pública	-	7,2	27,71
SP	CAJURU	Pública	5,2	7,0	43,55

Fonte: MEC e TCESP (2010)

Diversas indagações nos acometem diante dessa tabela, uma delas vem no mesmo sentido do relato da gestora, que reitera que “*é tudo amarrado né, o investimento com o resultado*” (GESTOR 1), isto é, investimento é precipuamente, sinônimo de qualidade. Neste caso, um fato se coloca como relevante na discussão: Uma educação em que o investimento por aluno é mais elevado é necessariamente melhor? Se o for, em que medida?

Gomes (2005, p. 284), contrariamente à posição exacerbada adotada por alguns gestores, políticos e pesquisadores da área que afirmam encontrar-se na elevação imediata da aplicação do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) em educação, a panacéia para todos os seus problemas, ressalta que “as pesquisas se dividem quanto ao impacto das despesas por aluno, umas apresentando relação significativa com o rendimento discente e outras não.” Para o autor, é importante sabermos que não existe relação automática entre o aumento da despesa e o aumento do rendimento, exatamente porque a intermediação passa pelos processos dentro da escola.

Um estudo recente do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (2010) mostra-se consoante às indagações feitas anteriormente, e podem servir para esclarecê-las.

Tabela 14 O IDEB 2009 e o Custo Aluno Anual

Estados	IDEB	Gasto p/ Aluno (R\$)
Minas Gerais	5,8	3.415,84
Paraná	5,2	2.391,24
Santa Catarina	5,0	2.690,90
Goiás	4,9	2.824,16
Rio Grande do Sul	4,8	2.748,13
Amazonas	4,5	2.232,78
Tocantins	4,5	3.638,71

Fonte: Tribunal de Contas de Rondônia (2010)

Na situação descrita na tabela acima o aumento do investimento no custo aluno não se correlacionou diretamente ao aumento do IDEB, embora em outros casos tenha tido relação significativa, como por exemplo, nos seis municípios dispostos na tabela 13.

Nessa ótica, importa-nos colher dos relatos de duas gestoras do município pesquisado, algumas contribuições que julgam associar-se ao investimento em educação e que podem ser o diferencial. A Gestora 6 afirma que *“começamos a colher, como eu já tinha te falado, os frutos de um investimento longo. Porque esse é um trabalho longo. Não adianta você falar: eu vou fazer esse ano. É um longo prazo.”* Esta mesma perspectiva é reforçada quando outra gestora explica que *“o investimento foi muito grande. Então foram oito anos de trabalho, começou com reforma nas escolas, aparelhamento, investimento em projetos, material didático, tudo foi proporcionado.”* (GESTORA 7)

Esse posicionamento em relação à continuidade das políticas de investimento, associadas às práticas de melhoria da infraestrutura das escolas e recursos escolares merece destaque para a maioria dos participantes, como uma política de gestão adotada, sistematicamente, ao longo de oito anos (2000 – 2008). Para a Docente 3, ao pensar sobre a gestão educacional no município é necessário entender que a construção da qualidade também parte de outros fatores, que em sua opinião decorrem de características mais específicas do contexto, já que *“parece que no interior [...] a gente está mais perto do aluno, da comunidade, todo mundo conhece todo mundo. Fica mais fácil você conversar com pai de aluno.”* Este relato nos impele a assinalar outros dados que os participantes indicaram como significativos no conjunto de investimentos realizados no município. O primeiro refere-se ao tamanho das unidades escolares, que, em média, atendem até 500

alunos, dentro do total de turnos de funcionamento. Outro apontamento diz respeito à relação entre o número de crianças por professor, que ficou em torno de 25 alunos.

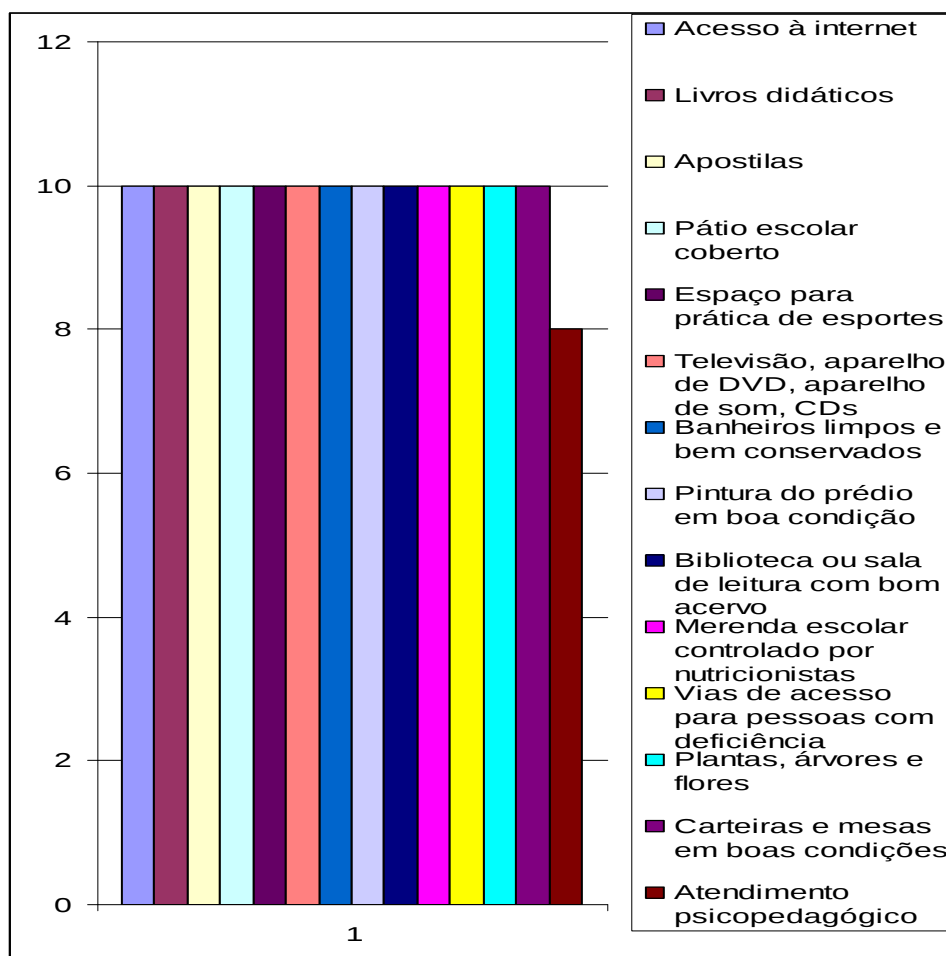
Cumprе destacar que a convergência dos resultados de pesquisas com foco na escola aponta que “escolas pequenas, de 300 a 500 alunos, alcançam aproveitamento mais alto, maior assiduidade, menor evasão e menos indisciplina, considerando, assim, o tamanho da escola como variável importante”. (GOMES, 2005, p. 285). Quanto ao tamanho das turmas, o mesmo autor enfatiza que resultados mais positivos para a aprendizagem se operam em turmas que variam entre 16 e 27 alunos.

De um modo geral, também fazem parte dos relatos dos participantes a importância da infraestrutura física em conjunto com os recursos pedagógicos e outros materiais para a consecução dos projetos escolares. Em relação à satisfação com esses elementos, uma das gestoras do sistema municipal, externando sua opinião, afirmou que no período em que atuou na gestão educacional se sentia

Muito satisfeita, muito. Os recursos sempre foram muito bem empregados, a escola sempre estava limpa, pintada, não tinha uma torneira vazando, não tinha uma válvula de descarga vazando, não tinha uma lâmpada queimada. A gente cuidou bem. E fazia muita questão disso, não só a gente, da própria equipe, mas o prefeito fazia muita questão disso. [...] nós reformamos essas escolas não sei quantas vezes. Pintava, arrumava isso, trocava piso, forro precisava. As EMELs, como não tinham bibliotecas, a gente adotou os cantinhos de leitura, com prateleiras, tudo bonitinho, uma gracinha, as creches também. As crianças do berçário tinham livros de banho que podiam manusear, jogar, uma delícia! [...] todo mundo de uniforme. Então, servente de uniforme, merendeira de uniforme, professora de uniforme, diretora de uniforme igual. A secretária de uniforme igual aos professores [...] (GESTORA 1)

Esse nível de satisfação foi observado, também, com relação à percepção dos pais de alunos que participaram deste estudo. Dos dez pais que responderam ao questionário sobre satisfação com a temática “infraestrutura e recursos pedagógicos”, todos demonstraram considerar que o processo de gestão da educação municipal proporcionou, no período em análise, excelentes condições. Além de convergirem para a opinião presente no relato da Gestora 1, indicaram conhecer bem as dependências físicas e recursos disponíveis existentes nas escolas, posto que assinalaram um conjunto bastante significativo, como se observa no gráfico 3.

Gráfico 3 Infraestrutura e Recursos das Escolas Municipais



No relato dos docentes, a tendência de satisfação também se confirma:

O ambiente da escola é um ambiente favorável, o espaço físico é muito agradável. A escola tem espaço para a criança poder correr, todas as salas são salas arejadas, grandes, amplas, então nada que atrapalhe o andamento do currículo, de jeito nenhum. (DOCENTE 4)

Além dos itens apontados pelos gestores e pelos pais de alunos, podemos extrair dos relatos dos docentes outros elementos que foram citados, dentre os quais:

- Ar condicionado nas salas de aula, em uma das escolas;
- Laboratórios de informática;
- Entrega de uniforme escolar, mochila, material escolar e tênis;
- Salas de recursos para crianças com necessidades especiais;
- Materiais para as aulas de teatro, música e artes e;
- Apostila para as aulas de inglês.

É evidente que não podemos negar a importância desses recursos para a melhoria da qualidade do ensino, no entanto, ficou claramente visível um conflito de interesses e a constituição de um discurso hostil com relação ao item “ar condicionado”, que consta apenas em uma das escolas municipais. A explicação deste fato pode ser notada, mais precisamente, na fala de uma gestora escolar quando cita que *“nós temos as salas com ar condicionado mediante a nota que a escola recebeu, 8,6. Nós tivemos um prêmio diferencial [...] uma necessidade devido ao clima de Santa Fé, as salas são todas arejadas com ar condicionado.”* (GESTORA 4)³⁰

Este fato nos remete a um grave problema ocasionado pela política de avaliação externa baseada em mecanismos de premiação/punição, já discutido no capítulo 2, e que se manifesta de modo negativo no contexto de estudo, pois nos relatos dos docentes de outras escolas, afirmou-se que *“ficamos meio descontentes com a sala de aula, porque nós estamos numa cidade em que o clima é muito quente, então a gente reclamava por causa da gente, por causa dos alunos”*. (DOCENTE, 3), ou ainda *“a nossa região é muito quente. Eu achava que eles poderiam estar fazendo algo para melhorar, para arejar mais ali.”* (DOCENTE 2)

A respeito disso, Lima (2001) tece uma relevante crítica ao se referir às políticas dos órgãos centrais, que ao tratar a realidade das organizações escolares de acordo com uma racionalidade simplista, acredita na “infalibilidade dos princípios normativos”, ou seja, ao comportamento de premiar, seguir-se-ão, absolutamente, comportamentos de estímulo para os demais atores educativos. Vemos que não é bem isso que vem ocorrendo. Ao contrário, seguem-se discursos que demonstram a insatisfação com relação a um sistema discriminador, desigual e, na visão dos entrevistados, “injusto”.

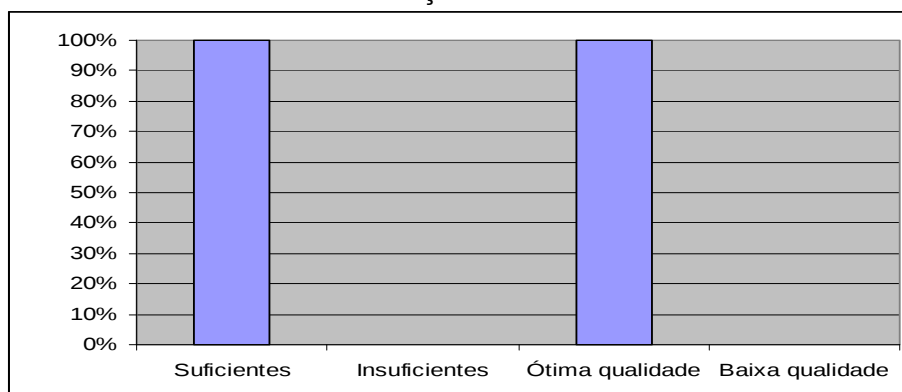
Além desse fato, na amplitude geral das políticas da gestão municipal, outro fato deve ser salientado com relação ao conjunto de itens que os pais indicaram possuir nas escolas municipais. No que se refere à percepção dos entrevistados sobre o item biblioteca escolar, constatamos na fala de uma docente que o uso desta instalação nem sempre se fazia com uma frequência adequada, fazendo-nos inferir que, se por um lado havia consenso no que diz respeito a uma gestão que

³⁰ O prêmio diferencial a que se refere a gestora, advém dos recursos adicionais destinados pelo PDDE para a escola considerada a melhor do Brasil, com base no IDEB 2007, não sendo resultante de nenhuma política de premiação/punição da gestão educacional municipal.

considerava os elementos do ambiente físico e os recursos escolares, imprescindíveis, havia, por sua vez, uma falta de planejamento para proporcionar atividades de leitura e estudos individuais e coletivos no local. (DOCENTE 3). Este problema parece incidir diretamente em um dos itens que Casassus (2002 *apud* Gomes, 2005) considera mais expressivo dentre as instalações e recursos escolares para proporcionar uma boa qualidade de ensino. Não obstante, contrapondo-se à inferência negativa resultante da fala da Docente 3, outro relato nos permite destacar que, ademais, as bibliotecas estavam sempre muito equipadas, permitindo que tanto os alunos como os pais pudessem levar livros de seu interesse para casa, dando acesso ao acervo escolar também à comunidade.

Notamos, de um modo geral, que embora existam problemas de natureza relacional desencadeados pela política da avaliação externa e desvalorização, por parte de um entrevistado, do item biblioteca para a consecução de uma aprendizagem planejada, que o ambiente físico e os recursos disponibilizados pelo sistema municipal de educação de Santa Fé do Sul são de qualidade e quantidade satisfatórios, como se infere dos relatos e da percepção dos pais, sintetizada no gráfico abaixo:

Gráfico 4 Nível de Satisfação com os Recursos Escolares



Admitimos que a focalização do ambiente físico escolar e seus recursos como indicadores importantes para a oferta de uma educação de qualidade, não se baseia em mera concepção ou preferência metodológica. Estudos renomados como o de Franco *et al* (2007) já sinalizaram para o fato de que em muitos países recursos escolares não são mais fatores plausíveis nos estudos da melhoria da qualidade da educação. “A razão disto é que é que o grau de equipamento e conservação das

escolas não varia muito de escola para escola e que praticamente todas as escolas possuem recursos básicos para seu funcionamento.” (FRANCO *et al*, 2007, p. 282) Em contrapartida, o que dizer do sistema educativo brasileiro, no qual encontramos as mais diversas disparidades entre escolas do sul e nordeste, por exemplo? Mesmo se pensarmos nas condições mais favoráveis das escolas paulistas, será que a pura e simples existência de infraestrutura e recursos escolares é condição suficiente para a garantia de uma educação de qualidade? Nosso entendimento se fundamenta na mesma perspectiva do autor anteriormente citado, de que “faz-se necessário que eles sejam efetivamente usados de modo coerente no âmbito da escola”. Provisoriamente, percebemos dos estudos empreendidos que há um aproveitamento positivo desses elementos no contexto pesquisado, contudo, só poderemos vislumbrar com mais precisão sua efetivação e influência na educação de Santa Fé do Sul, contextualizando mais profundamente outros dados e relatos, pois, somente assim, será possível evitar, de início, uma interpretação restritiva desse cenário.

3.3 Formação e Condições de Trabalho dos Profissionais da Escola

Dentre os indicadores da qualidade na educação estudados por diversos autores, inclusive os citados no final do capítulo 2 deste estudo, prepondera a visão de que, impreterivelmente, reside na política de formação e valorização dos profissionais da educação, um dos pilares fundamentais para desencadear a melhoria da educação pública.

Para os gestores do município de Santa Fé do Sul essa assertiva também é assumida como eixo norteador da gestão político-educativa, de modo que muitas ações puderam ser extraídas do levantamento de dados, questionários e entrevistas realizadas.

Uma das principais ações que se destacou bastante, em nossa concepção, refere-se à política de valorização dos profissionais da educação, em especial, dos docentes. Machado (2007) explica que essa diretriz adotada vem em encontro com um anseio histórico e uma necessidade improrrogável quando se almeja obter avanços reais em determinado sistema de ensino. Para o autor, “o maior indício de

má qualidade da educação brasileira encontra-se nas precaríssimas condições de trabalho dos professores da Educação Básica.” (MACHADO, 2007, p. 287)

Entretanto, cumpre ressaltar que este não é o caso do município de Santa Fé do Sul, pois, em termos gerais, foram encontradas várias políticas de valorização salarial, formação continuada e possibilidade de crescimento na carreira. A propósito da primeira dessas ações, depreendemos do diálogo dos gestores um nível de satisfação elevado com a existência de um plano de carreira da categoria, que se originou de vários estudos com a participação de representantes dos diversos setores:

Nós fizemos três reorganizações nesse período de 2001 a 2008. E sempre procurando atendê-los [docentes] da maneira como eles pediam. Sempre, tudo a gente conversava muito antes. [...] na verdade, quando nós entramos a rede era muito pequena, tinha uma equipe muito pequena, tinha poucos professores. Então a coisa foi crescendo e precisava de mudanças. E a gente sempre colocava isso para eles. Aqui a prioridade, a nossa prioridade era atendimento do aluno, mas para que esse atendimento fosse de qualidade a gente precisa também ter os olhos voltados pra esses profissionais, certo? (GESTORA 1, grifos nossos)

Foi feito um plano de carreira para os professores e funcionários. Foi aberto a representantes. Porque você não trabalha com um monte de gente falando ao mesmo tempo. Então foi aberto assim, cada escola tinha o seu representante. Dois ou três representantes que foram lá discutir o que foi feito e, logicamente, de acordo com aquilo que a prefeitura pode fazer mediante o financeiro. Então daquilo que podia ser feito, foi junto com eles. Foi democrático. (GESTORA 4)

As falas transcritas acima nos remetem a confrontar os discursos de que o processo foi representativo e democrático com os relatos dos próprios docentes que acompanharam o processo de reestruturação da carreira e que manifestam suas vivências afirmando que:

A Secretaria tem a disponibilidade de estar melhorando esse plano de carreira, de estar acertando alguns parâmetros desse plano de carreira. E o pessoal atuante também acha que tem que estar presente mesmo, tem que estar cobrando. Mas há sempre um consenso. Nunca há aquela batida da frente, entre só o pessoal ou só a administração, então sempre é feito um consentimento, reuniões para que se crie, se chegue a um consenso né, para que o trabalho surta mais efeito. Isso é democrático, com certeza. (DOCENTE 4)

Reconhecidamente, nos parece ter sido adotado pela gestão municipal um compromisso com a melhoria das condições salariais, como se observa nas falas anteriores. Obviamente que é remanescente em alguns discursos a necessidade de se continuar reestruturando os níveis salariais do magistério, embora a maioria dos participantes afirme estar satisfeita, posto que em nível regional o município tem proporcionado uma base salarial razoável.

Por uma “base salarial razoável” os atores educativos mencionam não só uma política pontual de salários, mas outros tipos de incentivos, como por exemplo, a instituição de uma vantagem anual (14º salário) para os docentes que se mantiverem assíduos ao serviço e uma perspectiva de crescimento na carreira, mediante dispositivos de valorização da titulação acadêmica.

Na visão da Gestora 5, tudo isso “[...] foi sentado, foi conversado com esses professores de que forma a gente poderia estar fazendo. Uma pós, duas pós, pedagogia e aí entrou em acordo”.

Tabela 15 Plano de Carreira e Progressões Salariais

NÍVEIS DE CRESCIMENTO NA CARREIRA	VALOR DA HORA/AULA	VENCIMENTOS
NÍVEL I (nível superior exigido para o cargo)	R\$ 8,33	R\$ 1250,00
NÍVEL II (pós-graduação lato sensu na área educacional)	R\$ 9,12	R\$ 1.368,00
NÍVEL III (mestrado na área educacional)	R\$ 11,25	R\$ 1.687,50
NÍVEL IV (doutorado na área educacional)	R\$ 12,50	R\$ 1.875,00
VANTAGEM ANUAL (Bônus)	14º Salário	1 Salário Mínimo

Fonte: Secretaria de Finanças de Santa Fé do Sul

Paro (1993, p. 23) esclarece que esse tipo de política de incentivo ao desenvolvimento profissional associado à melhoria salarial, consiste num caminho contrário à progressiva desqualificação do trabalho do professor e aviltamento de seu salário, pois “numa economia de mercado, quando cai a remuneração por determinada ocupação, ocorre, como consequência imediata, uma queda da força de trabalho a ela associada.” Conforme assevera, uma das primeiras ocorrências é a evasão das pessoas mais bem qualificadas, que anseiam obter maior possibilidade de crescimento profissional.

Não obstante essas considerações, não podemos tratar da política de implantação do plano de carreira no município em apreço, sem considerar outras políticas educacionais associadas. A principal delas baseia-se no incentivo à

formação docente em curso superior, como exigência legal da LDB nº 9.394/96. Para isso, o município entrou em parceria com uma instituição de ensino superior local oferecendo aos profissionais desde a creche, formação em nível superior e pós-graduação. O resultado dessa política educacional resultou num quadro acadêmico altamente considerável, do ponto de vista da qualificação profissional.

Tabela 16 Nível de Formação dos Profissionais do Magistério

NÍVEL DE FORMAÇÃO (PEB I)	% DE DOCENTES
Nível Superior (Pedagogia ou Normal Superior)	100%
Pós-Graduação Lato Sensu	90%
Pós-Graduação - Mestrado	---
Pós-Graduação - Doutorado	---

Fonte: Secretaria de Educação de Santa Fé do Sul

Naturalmente, como estratégia da gestão do sistema educacional, essa política de incentivo à formação e melhoria da titulação acadêmica figura no rol dos mecanismos diferenciais que o município entende ter permitido um avanço na qualidade de sua educação.

Esse foi também um diferencial quando nós implantamos o Ensino Fundamental de 9 anos, como sempre tivemos esse apoio da Fundação, todos aqueles professores que não tinham Pedagogia eles foram fazer. Então quando chegamos em 2004/2005, nós tínhamos professores com formação desde o berçário, todos os professores de apoio e também com o curso de formação em Pedagogia. Quem não tinha condições a gente arrumou bolsa, fez parceria com a Fundação local. Até os professores do convênio da municipalização, os professores do Estado que não tinham, também fizeram. Todos, todos tem. E inclusive, numa das reorganizações do plano de carreira, a gente instituiu para concurso público, entendeu, já não sei se foi 2004 ou 2006, já exigindo. A gente já sabia da exigência que teria posteriormente, e já exigimos naquele concurso, não sei foi em 2004 ou foi 2006. (GESTORA 1)

No que concerne à formação continuada, os participantes indicam alguns avanços, especialmente, no que tange à ampliação do oferecimento de cursos não só aos docentes, mas também, aos profissionais de apoio escolar (merendeira, serventes, secretário de escola, dentre outros).

Partindo dos relatos dos entrevistados foi possível avaliar como as políticas educacionais se voltavam para garantir um espaço de formação adequado aos profissionais. Tratando da formação oferecida ao pessoal de apoio escolar uma

gestora citou que “[...] *por exemplo, as merendeiras, a gente tinha os cursos delas, a gente fazia o concurso das receitas das merendeiras, editávamos os livros, tem um monte de ano aí, com premiação, com ingredientes da própria merenda. Nossa, era muito gostoso!* “ (GESTORA 1).

Infelizmente, de acordo com o que constatamos, afora esse concurso de receitas, para esses profissionais as formações ficaram restritas apenas a palestras e cursos de motivação.

Para os docentes e gestores foram oferecidos cursos como o de formação de alfabetizadores “Letra e Vida”, da OPET (material apostilado), motivação, liderança e cursos em outros municípios.

Com relação ao tipo de formação oferecida e a procedência das respostas, organizamos os resultados conforme ilustrado na tabela 17.

Tabela 17 Tipo de Formação Oferecida e Procedência das Respostas

Nº. de ocorrência das respostas	Gestores	Docentes
Cursos oferecidos		
Curso sobre Liderança	1	--
Curso sobre Motivação	2	2
Curso “Letra e Vida”	2	--
Curso da OPET (apostila)	4	1
Curso para os pais e comunidade	2	1
Palestras	2	2
Outros	2	3

Embora os relatos tenham permitido elencar os diversos cursos oferecidos na formação continuada para os profissionais docentes, apoio escolar e, inclusive, para os pais e a comunidade, verificamos algumas orientações direcionadas para uma lógica de “quase-mercado” quando o foco das formações é relacionado, diretamente, às orientações proporcionadas pela equipe da OPET, editora contratada para elaborar material apostilado para o município.

Todos tiveram cursos de aperfeiçoamento pela prefeitura, de liderança. O pessoal da OPET bimestralmente vinha fazer o aperfeiçoamento das apostilas trazendo informações necessárias, alguma modificação que houve na apostila, como fazer. Eles traziam e trazem profissionais para falar com os pais, com a comunidade, reunião com os pais. Falar da responsabilidade da família na escola, da presença da família na escola e os professores também, na responsabilidade do que tem nas mãos, que nós temos o futuro em

nossas mãos. [...] Nós tivemos muita coisa que só veio aumentar a autoestima dos professores. (GESTORA 4)

Nesse contexto, duas questões merecem destaque na análise. A primeira se relaciona a maior facilidade encontrada pelos gestores para se lembrarem das formações continuadas proporcionadas e a segunda diz respeito a pouca importância dada por uma gestora sobre a inclusão de profissionais de apoio escolar nas formações do município.

Sobre a primeira questão, os docentes esclarecem que *“os diretores sempre estavam participando de palestras, inclusive até a coordenadora, não sei para qual cidade ela foi, eles iam para outras cidades sempre participar de palestras.”* (DOCENTE 3) E, no mesmo sentido, também reforçam que *“nós tínhamos reuniões para professores, não antes de ser feita a capacitação dos diretores. Então primeiro havia uma reunião da Secretaria com os diretores.”* (DOCENTE 4)

No que tange a segunda questão, notamos que, de um modo geral, embora tenham ocorrido propostas de formação para os profissionais de apoio escolar, tiveram pouca importância do ponto de vista de alguns gestores, que, veladamente, demonstraram enxergar uma cisão na escola, entre educadores e demais profissionais.

Eles tiveram também, mas tiveram menos porque não chegava até a gente, diretor de escola, porque o departamento deles é diferente também, eles fazem parte de outro departamento. Então eles são chamados diferente dos professores, mas quando eles podiam participar junto aos professores eles sempre participavam. Não falava assim, os professores vão fazer essa reunião. Início de ano, encerramento de ano eles estavam sempre juntos. (GESTORA 4)

[...] eles não são muito abertos. Eles são mais fechados. Eles rejeitam muito. Não sei se é porque faz muito tempo, por exemplo, as merendeiras já são de mais idade. Então, elas não aceitam muito não. Elas preferem ficar quietinhas no cantinho delas. (GESTORA 6)

Em termos da periodicidade de oferta dos cursos de formação continuada, os atores educativos convergiram para o apontamento das seguintes evidências:

- Curso de formação no início de todo ano letivo;
- Cursos bimestrais promovidos em parceria com a OPET (orientações pedagógicas e palestras);
- Formações bimestrais promovidas pela Secretaria de Educação (palestras);

- Reuniões mensais com os gestores (HTPC dos Gestores);
- HTPC semanal com os docentes das unidades escolares;
- Cursos em outros municípios especialmente para os gestores e, eventualmente, com a inclusão de docentes, mediante sorteio.

Entre os apontamentos feitos quanto aos cursos de formação, também emergiram diferentes avaliações quanto a sua qualidade, contudo, principalmente nos relatos dos docentes, há maior evidência do descontentamento com as capacitações promovidas em parceria com a editora OPET e maior valorização das demais realizadas pelo próprio município ou em parceria com o sistema estadual, como no caso do curso “Letra e Vida”.

No relato dos entrevistados, esta divergência avaliativa se confirma:

Eu sempre gostei de estudar. Eu sempre gostei de ler muito. Eu gosto de participar. Até hoje a gente vai e cada curso que você faz mesmo que você já tenha feito você tem uma nova oportunidade de aprender alguma coisa diferente. Mesmo como diretora nós fizemos “Letra e Vida” de 360 horas. Foi maravilhoso e hoje voltando para a sala de aula, o que eu vi lá no curso do Letra e Vida eu estou colocando na prática diária do meu trabalho. (GESTORA 4)

Eu acho que poderia ser melhor. Isso eu assumo e essa é a minha fala, certo? Eu não estou dizendo aí para falar em nome de outras pessoas. Mas, particularmente, fica muito a desejar. [...] Fraco de conteúdo mesmo. Para mim não acrescenta. [...] Não estou falando, eu assumo isso! Para mim fica muito a desejar. Eles são muito fracos. (DOCENTE 1)

Sinceramente, são muito válidos, são muito úteis. Eu sempre que vou fazer uma avaliação para algum palestrante eu coloco que não acabem com os cursos, com as capacitações, porque eu falo, o professor ele tem que estar sempre assim, se atualizando, se modernizando, ouvindo o que é de melhoria aí. E eu acho que uma capacitação nunca é demais para ninguém, você nunca é tão bom que você não possa ouvir uma coisa que você estará aprendendo um pouquinho mais. (DOCENTE 4)

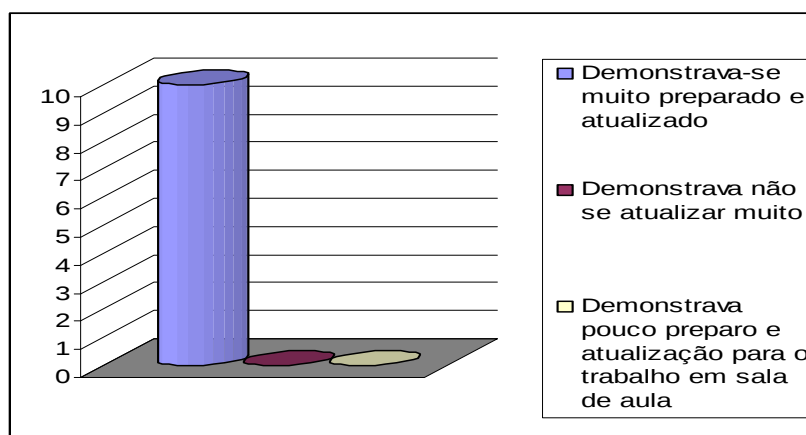
[...] aparecia de vez em quando uns aí, que fazia a gente ficar meio sem entender porque que a gente estava sendo obrigado a ouvir aquilo, mas a maioria ajudava. (DOCENTE 5)

Como podemos depreender, a opinião dos entrevistados denuncia a forma como as orientações para a ação (legislações) tem tentado impor na organização escolar por meio das assessorias técnico-pedagógicas privadas, novas concepções

e ideologias de capacitação profissional. Esses processos, já abordados no capítulo 2 deste estudo, embora sejam repudiados em alguns dos comentários acima, mostram-se bastante enraizados no sistema educacional em estudo. Certamente, não foram incorporadas pelas políticas locais de modo integral, como se percebe devido a outras ações educativas que o próprio município implementou para dar conta de uma formação continuada mais específica, entretanto, mostra-se como uma face do quase-mercado, muito presente na maioria dos sistemas educacionais da atualidade.

Essas análises não querem dizer, entretanto, que quando se observa atentamente o posicionamento dos pais dos alunos, estes parecem reproduzir, igualmente, as contradições existentes no cenário discutido. Diversamente disso, quando avaliaram o nível de preparação dos professores de seu filho para o trabalho em sala de aula, indicaram concordar que estes possuíam, inegavelmente, excelente preparo para a execução de suas atividades didáticas.

Gráfico 5 Satisfação dos Pais com os Professores



Pressupondo-se que isto do ponto de vista da gestão do sistema educacional seja um elemento positivo em suas políticas educacionais, aduzimos que para a maior parte dos entrevistados é, em verdade, resultado do trabalho coletivo realizado dentro das unidades escolares, principalmente, nos momentos de formação nos HTPCs, algo que analisaremos melhor sob o enfoque da dimensão “Prática Educativa” no próximo capítulo.

De qualquer forma, outro panorama relativamente provocador emergiu do contexto de análise tanto dos relatos dos entrevistados como dos questionários respondidos pelos pais e da pesquisa documental. A maioria das ações extraídas

dos contextos reais de sua materialização configura-se, segundo as pesquisas sobre a escola, como fortalecedoras da gestão educacional e influenciam na melhoria das condições de trabalho. Para analisá-las de modo mais preciso vamos discuti-las em dois eixos:

- Eixo 1: suficiência de recursos humanos, estímulo ao exercício profissional e à assiduidade e cooperação;
- Eixo 2: valorização do ingresso docente por concurso público, dedicação exclusiva e vínculo duradouro com a unidade escolar.

Tradicionalmente, as pesquisas sobre a escola têm dedicado pouca atenção ao fato de que não é somente importante manter um número adequado de crianças por professor, mas, ainda, fazer o mesmo com relação aos demais funcionários do quadro de apoio escolar. De acordo com Dourado & Oliveira (2009) as relações entre alunos por funcionários também é um aspecto importante das condições da oferta de ensino de qualidade, pois permite melhores condições para que todos os setores escolares trabalhem de modo a garantir a efetiva utilização de espaços e aproveitamento do tempo escolar, evitando sobrecargas aos docentes e gestores em atividades estranhas as de suas funções.

Na percepção dos gestores e docentes entrevistados, de modo geral, esse tipo de problema não fazia parte das reivindicações mais prementes das unidades escolares, pois a distribuição de servidores de apoio era feita segundo um módulo de funcionários com base na quantidade de alunos atendidos em cada estabelecimento de ensino. Para uma gestora, além das regras claras para a fixação desses números, o diálogo e a conscientização foram extremamente válidos para evitar que a falta de informações trouxessem conflitos, pois *“a gente sempre colocava isso, lá são duas porque tem tantas salas, tanto alunos, aqui são três por causa disso, aqui são quatro por causa disso, porque tem a creche, tem que ter o lactário [...] Então elas tinham plena consciência disso.”* (GESTORA 1)

Apesar de o quadro estar contemplado com serventes, merendeiras, secretários de escola, professores de apoio e jardineiros, uma docente teceu uma crítica ao fato que acabamos de discutir: o “desvio de função”, que, por vezes, pode atrapalhar o trabalho pedagógico.

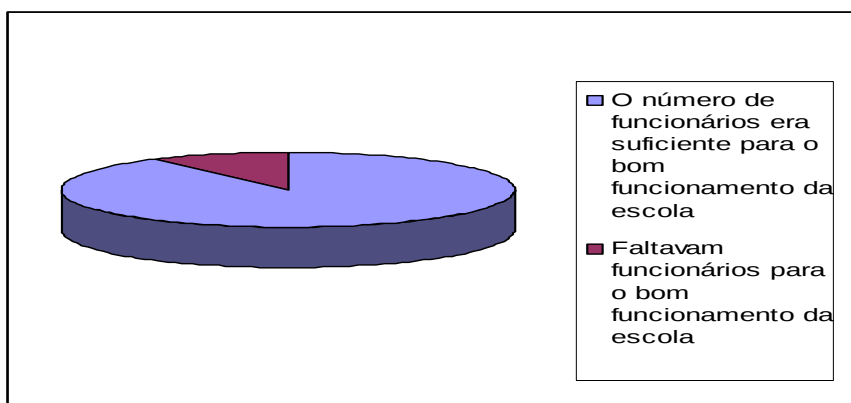
Olha, o que faltava antes na escola, de funcionários, era só a parte de inspetor de alunos, a gente sempre reclamava “olha tem que ter alguém pra olhar essas crianças no pátio” [...] Nesse sentido a gente tinha que reclamar um pouquinho, faltava um pessoal para cuidar dos alunos na hora do recreio, porque às vezes a gente tinha que ficar lá porque não tinha, porque quando a escola foi municipalizada, parece que no quadro de funcionários não tinha inspetor de alunos, tinha professores adjuntos, mas eles atuavam como inspetores de alunos. Mas o que a gente queria mesmo era inspetor de alunos, para ficar só olhando aluno. (DOCENTE 3)

A fala transcrita evidencia claramente uma preocupação e um possível desvio de funções que já discutimos anteriormente, contudo, notamos que o período a que se referiu a docente foi o do início da gestão 2001/2008, de modo que nos períodos posteriores esse tipo de reclamação deixou de ocorrer devido à operacionalização do módulo de funcionários e de um constante diálogo com os profissionais.

Está tudo muito limpo. O material está sempre colocado no lugar. Os alunos são bem cuidados no intervalo. Eu não tenho nada a reclamar. Eu não sinto a necessidade. Porque eu fico mais envolvida com a parte pedagógica, né? E eu chego e está tudo limpo. O banheiro está tudo limpinho. O pátio limpo. Então se tem algum problema assim não é do meu conhecimento. A gente é assistido a todo instante. Se eu precisar de alguma emergência, algum caso assim, necessidade de faltar, né? Tem quem fica no meu lugar. (DOCENTE 1)

Corroborando com esse consenso geral a respeito da boa relação entre o número de funcionários por alunos, a manifestação dos pais também foi bastante convergente, pois indicaram, em sua maioria, que quando iam à unidade escolar tinham ótima impressão em relação a esse fato.

Gráfico 6 Percepção dos Pais sobre o Funcionamento da Escola



Ao serem questionados se haveria outro fator que poderia estar favorecendo esse grau elevado de percepção em favor do trabalho dos funcionários das escolas, parte dos entrevistados explicou que mesmo quando algum servidor precisava se afastar do trabalho por motivo de licença (médica ou prêmio), havia um sentimento de cooperação de ambas as partes, tanto da Secretaria de Educação em enviar um substituto ou, quando não era possível, dos funcionários em se engajar nesse trabalho coletivo, porque o aluno e a qualidade eram o foco do trabalho. *“A pessoa não via só a função que ela estava exercendo, entendeu? A pessoa estava ali e ali estava não porque “Aí, eu sou a servente eu não ajudo a cuidar de recreio.”* (GESTORA 2)

Outro ponto que mereceu destaque foi o fato de que, estrategicamente, a gestão do sistema educacional sempre procurou colocar os funcionários mais próximos da sua casa, o que evitou problemas como atrasos, elevado número de faltas ao serviço e insatisfação por trabalhar em local distante. Além disso, figuram como incentivo ao exercício profissional a instituição de gratificações, plano de carreira e 14º salário, a exemplo do que ocorre com os profissionais do magistério.

Além desses elementos, cabemo-nos, agora, partir para a análise do segundo eixo, que trata, especificamente, de aspectos inerentes aos provimentos dos cargos e vínculo com o local de trabalho. Campos (2005) faz importantes apontamentos para o fato de que o vínculo contratual permanente e outras condições intraescolares fazem grande diferença na qualidade da educação. Para o autor, servidores concursados podem significar melhor resultado no trabalho pedagógico e, conseqüentemente, no rendimento escolar.

Paro (2010, p. 776) não diverge totalmente dessa ideia, contudo, faz ressalvas quanto ao provimento do cargo de diretor de escola, explicitando que sua legitimidade como papel de liderança educacional precisa superar “o anacrônico processo burocrático de provimento por concurso, bem como a clientilística nomeação político-partidária”, Enfatiza também, que o segundo caso de provimento citado, costumeiramente, promove a entrada de uma figura estranha à unidade escolar e seus interesses mais legítimos. Assim, propõe que a eleição entre os membros da comunidade escolar seria a melhor forma de prover o cargo de diretor de escola.

Transpondo essa perspectiva para o município de Santa Fé do Sul podemos concordar parcialmente com o posicionamento de Paro (2010) por dois motivos:

primeiro, porque dentre os modelos de provimento de cargo, é consensual entre os estudos educacionais que a indicação político-partidária configura como o pior procedimento em uma sociedade democrática e segundo, que os mesmos estudos também demonstram que o processo de eleição ou mesmo o concurso não estão escusos da influência de interesses diversos (do Estado ou da comunidade eleitoral).

Independentemente das vantagens ou não de determinadas formas de provimento de cargo, no caso do município de Santa Fé do Sul ocorreu o processo de indicação político-partidária para o cargo de Secretário de Educação e nomeação em cargos de confiança para os diretores de escola. Acreditamos que, no caso dos diretores, um fator de relevância seja o fato de que todos os nomeados para a direção escolar eram servidores públicos efetivos do cargo de professor e todos se encontraram na atividade (efetivo exercício), o que permitiu, ao menos, não serem completamente “estranhos” à organização escolar.

Outra questão fundamental é que no município em estudo a admissão de docentes acontece, primordialmente, por concurso público, política que contraria a do próprio Estado de São e de diversos municípios, nos quais os altos índices de professores admitidos em caráter temporário (ACTs) representam considerável parcela dos profissionais da educação. Nessa direção, a Gestora 1 faz um relato importante, explicando que *“fizemos concursos duas vezes, só tem professores efetivos na rede, entendeu? [...] Os professores contratados são a professora de canto e coral, a professora de flauta, mas hoje nós temos todos professores concursados.”*

No tocante à dedicação exclusiva e vínculo duradouro com a unidade escolar, a coleta de dados documentais e as entrevistas evidenciaram um quadro bastante favorável e distinto quando comparado com a realidade educacional brasileira. Ficou evidente que, praticamente, não há alteração nos quadros permanentes das escolas, pois no interstício 2005/2007 o índice de remoção de docentes foi de aproximadamente 5%, isto é, dos 142 professores do sistema municipal, apenas 7 se removeram de escola no período, levando à inferência de um fator extremamente importante para a melhoria da qualidade da educação: o vínculo e a construção do sentimento de pertencimento.

Corroborando com as informações do parágrafo anterior, foram constatados outros dados relevantes no que diz respeito aos professores que se dedicavam

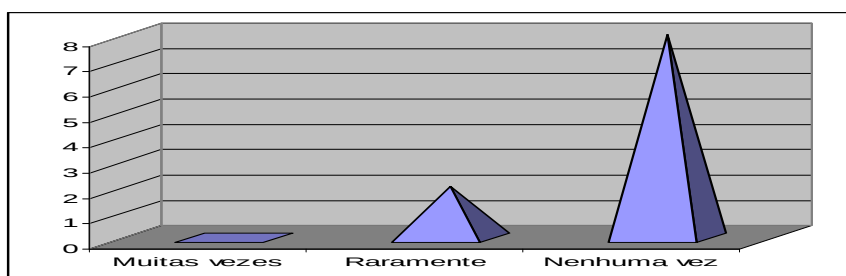
exclusivamente apenas a uma unidade escolar. No interstício 2005/2007, dos 142 professores do sistema municipal, apenas 6 tinham outro vínculo empregatício, o restante, dedicava-se exclusivamente à escola em que atuava.

Dourado & Oliveira (2009) enfatizam que a “dedicação exclusiva” à escola é uma das políticas mais relevantes para garantir melhorias efetivas, o que vai em encontro aos estudos de Gomes (2005, p. 288) quando ressalta que em pesquisas recentes “foram negativamente associados ao rendimento dos alunos: professores que trabalham em outros empregos além do magistério [...]”.

Com essa compreensão, finalmente podemos contextualizar um dado final que interessa à discussão deste capítulo, o baixo índice de faltas de funcionários (docentes e gestores) por atestado médico, falta injustificada e falta justificada, que ficou em torno de 3% durante o ano letivo, ou seja, índice extremamente irrisório diante de outras realidades alarmantes.

Na visão dos pais de alunos, nos últimos cinco anos somente em raros momentos necessitaram proceder a queixas pelo fato de o professor de seus filhos faltarem ao serviço reiteradamente.

Gráfico 7 Reclamações Contra os Professores Faltosos



Franco *et al* (2007) partindo dos subsídios teóricos de importantes estudos de Soares (2003), enfatizam que o absenteísmo docente tem efeito regressivo sobre a qualidade escolar, principalmente devido às constantes rupturas no vínculo afetivo e no planejamento do trabalho pedagógico, fragmentação do processo de avaliação da aprendizagem escolar e distanciamento do contato com as famílias, pois ora a classe é regida por um professor, ora por outro, e assim sucessivamente. Essas situações foram bem descritas por dois docentes que afirmaram ter vivenciado os efeitos negativos dessas rupturas no seu trabalho pedagógico.

Olha, eu penso assim, se eu faltar no serviço os alunos vão ter aquela, como eu faltei hoje, aluno deu trabalho lá [...] Tanto é que eu nem gosto de tirar licença-prêmio, quando tiro licença-prêmio, quando você volta parece que está tudo novo para você e para o aluno é pior ainda, porque ele já se adequou ao outro professor, parece que vai ser difícil de colocar a classe no ritmo que eu já tinha colocado. Por isso que não gosto de faltar muito da escola. (DOCENTE 3)

Ah, o andamento do trabalho né, quebra. Porque você tem um planejamento a seguir, de repente, você não vai, por um motivo assim torpe, no caso, um motivo banal, aí você quebra uma sequência. É bom você estar na sala de aula, na escola acompanhando o que realmente a criança está aprendendo. Quanto mais você estar presente ainda é pouco [...], porque você tem que estar em contato mesmo, tem que estar vendo esse crescimento, tem que estar vendo se está realmente surtindo efeito e faltar demais você quebra a sequência do trabalho né, independente, às vezes, por um motivo necessário ou não, mas dá uma quebrada. (DOCENTE 4)

Antes de citar algumas estratégias importantes apresentadas pela equipe gestora para conquistar o excelente resultado com relação ao controle do número de faltas, convém destacar que figurou em todas as falas transcritas dos docentes, afirmativas externando que sequer estes faziam uso do total de faltas abonadas, licença-prêmio e outros benefícios que tinham, pois temiam prejudicar o andamento do trabalho na sala de aula, o que é ratificado pelos dados emitidos pelo Departamento de Recursos Humanos do município. Figuraram ainda, de modo muito expressivo como justificativa para essa postura dos docentes, questões como o comprometimento, dedicação e o fato de gostar de exercer a profissão.

Eu falo que é gostar, porque não tem motivo de eu não usar dos direitos que eu já tenho que é abonar, as férias, a licença-prêmio, eu nem procuro saber, já tenho algumas vencidas, e não tiro, eu prefiro estar ali presente. Eu já precisei tirar licença-prêmio e eu ficava em casa vendo que eu precisava ir lá saber se não estavam precisando de nada, porque tinha aluno que, às vezes, não tinha um comportamento legal, aí eu sabia que ia dar trabalho. Eu ficava incomodada. (DOCENTE 5)

Para os gestores, as estratégias essenciais para atingir esse resultado satisfatório advêm de um conjunto de ações que partem desde a conscientização até a construção prévia de escalas anuais de férias, licença-prêmio e construção de um comprometimento coletivo, pois como explica a Gestora 2, *“eu gostava muito da minha equipe. Achava que era uma equipe muito boa. Não tive problema com*

nenhum profissional com relação a isso. Eu acho que eram pessoas responsáveis e compromissadas."

Outros fatores que também foram citados revelam que o ambiente agradável, a formação de uma equipe atuante, o envolvimento entre gestores, docentes e demais profissionais e a proximidade da comunidade e da gestão municipal junto às escolas contribuiu muito. Em síntese, para os gestores trata-se de um "efeito cascata", no qual bons exemplos de responsabilidade e dedicação geram outras boas ações, numa corrente positiva.

A Gestora 7 reitera essa perspectiva, colocando em evidência que *"[...] mesmo com a municipalização, nós ficamos com um grupo de professores que era do estado. Fizemos um trabalho de entrosamento na época, de recepção, nunca tivemos esses problemas."*

Reconhecidamente, começam a se sobressair dentro das análises efetuadas no âmbito da dimensão "formação e condições de trabalho dos profissionais da escola", ações relevantes sob o ponto de vista da gestão do sistema educacional, pois em suma, permitem novos olhares sobre a concretização das políticas na prática. Assim, fica claro que, por vezes, não é o fato de uma lei proibir ou impor prejuízos diretos aos profissionais que se ausentarem muito do trabalho, que vai produzir, infalivelmente, a redução desse comportamento, mas a forma como a gestão procede para fortalecer os processos de conscientização, sentimento de equipe, construção de um compromisso do professor com seus alunos e a comunidade, dentre outros que já ficaram bem explicitados nas falas transcritas.

Nessa direção, no próximo item deste capítulo analisamos de modo sucinto como o município de Santa Fé do Sul trabalhou com a questão da avaliação externa, a avaliação da aprendizagem escolar e a implementação ou não de mecanismo para aferir o desempenho dos profissionais da educação, partindo da observação de como se materializam as regulamentações legais sobre esses assuntos no contexto pesquisado.

3.4 Avaliação

A partir da década de 1980, como dissemos anteriormente neste estudo, a gestão educacional foi colocada em evidência nas propostas de melhoria da

qualidade da educação partindo-se da ideia de que sob a pressão da competição e a institucionalização de mecanismos de avaliação de resultados, os sistemas de ensino seriam encorajados a uma reestruturação que elevasse seu desempenho. (KRAWCZYK, 1999)

Em nível nacional, o IDEB tem representado mais competentemente essa proposta, pois, além da definição de metas a serem cumpridas coloca quase que unilateralmente sob os sistemas educativos e suas escolas, toda a responsabilidade pelo oferecimento de uma educação de qualidade.

Da maneira como está sendo conduzido e disseminado, o IDEB acentua ainda mais as divergências entre unidades escolares, promove uma competição dentro dos sistemas e desconsidera a riqueza dos processos educativos que ocorrem no interior das mesmas. É neste novo contexto, que se acentua cada dia mais fortemente no âmbito educacional, que nos importa investigar como o sistema municipal de educação de Santa Fé do Sul geriu o processo de incorporação ou não dessa política de regulação, assim como das demais avaliações externas.

Dados os elevados resultados divulgados pelo MEC com relação ao crescimento do município no interstício 2005/2007, cumpre observarmos os seguintes índices antes de estudarmos o contexto em questão:

Tabela 18 IDEB 2005/2007 – Santa Fé do Sul - SP

Escola ⇅	2005 ⇅	2007 ⇅	Meta 2007
BAIRRO DA BELA VISTA EM	5.7		5.8
BENEDICTO DE LIMA PROF EM	5.3	7.6	5.4
MARINA DE OLIVEIRA PROFA EM	5.6	6.1	5.6
CIRLEY VOLPE LOPES PROFA EM	5.7	7.9	5.8
ELISABETH MARIA CAVARETTO DE ALMEIDA PROFA EM	2.6	8.6	2.9
ROSIMARES CAMARGO BENITEZ EM	5.3	7.7	5.4

Fonte: MEC/INEP

Pela tabela anterior podemos perceber que todas as escolas do município superaram consideravelmente as metas para o ano de 2007. Dessa forma, procedemos aos seguintes questionamentos: os gestores do sistema educacional e das unidades escolares incorporaram a lógica inerente às avaliações externas e ao IDEB? Em que proporção esses resultados foram ou não divulgados na comunidade? Para esses atores educativos, o IDEB pode ser considerado sinônimo de qualidade?

Diante dos relatos da maioria dos participantes podemos notar que os mecanismos de avaliação externa e o IDEB são assumidos como instrumentos para a melhoria da qualidade da educação, entretanto, afirmam que seus resultados são apenas consequência de um conjunto de ações de grande amplitude realizado pelas escolas em geral.

Nesse sentido, a Gestora 1 esclarece que “[...] a gente tinha um compromisso, não de chegar, de ter o IDEB, mas um compromisso de realizar um trabalho sério, e a gente tinha umas coisas diferenciadas”. Ao se referirem aos resultados obtidos no IDEB os demais relatos compartilham do mesmo posicionamento, explicitando que o fenômeno da avaliação da qualidade é apenas um dos momentos importantes do trabalho educacional, sendo mais decisivas para a melhoria da educação as ações que os atores educativos empreenderam no cotidiano escolar.

Olha, eu não conheço muito as outras realidades, tá? Assim estou dizendo em nível de Santa Fé, [...] o que a gente vê, acompanha por noticiário, pela mídia ou mesmo pelos pais, quando nós recebíamos pais de outras cidades, os próprios pais davam depoimento, né? Então ali a gente colhia alguma informação “Nossa! Como aqui é diferente”. Então aquilo para a gente não era que a gente estava fazendo nada de anormal. Mas que nos trazia assim uma segurança que o nosso trabalho estava caminhando e caminhando para um lado bom. Porque era o próprio depoimento de outros pais que chegavam em Santa Fé e davam esse depoimento para nós. A gente ficava sempre feliz. (GESTORA 2)

[...] Você percebe o desenvolvimento da criança, então não foi um número. Nós recebemos várias visitas do pessoal do SEBRAE, do pessoal do MEC. Então, vieram assim, sem marcar hora, porque eles chegam, você conhece e vai nas escolas. Foram ver o espaço físico das escolas. [...] E nós notamos que eles gostaram. Falaram que realmente é o que acontece. Nós apresentamos para eles o nosso trabalho do dia-a-dia, que não tem nada, a não ser gostar do que se está fazendo e dar liberdade para o professor fluir. E o trabalho em equipe. O amparo que eu acho muito importante, porque se o profissional não tiver o amparo, ele não consegue desenvolver o trabalho por mais ideias inovadoras que ele tenha. Se você não tiver o amparo, você não consegue colocar em prática. E nós tivemos graças a Deus. (GESTORA 6)

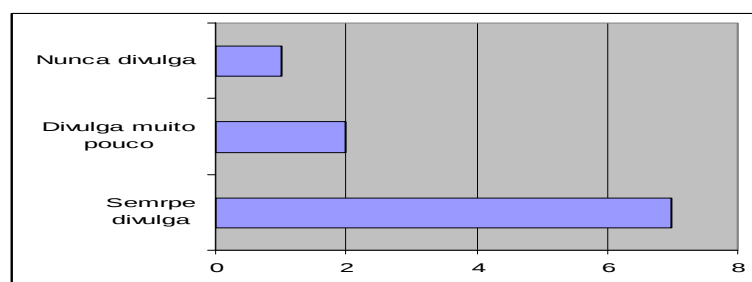
[...] foi o retrato do que estava acontecendo. Então aí nós caímos em si que realmente foi um trabalho árduo, mas que representou aquilo que estava acontecendo. Porque o que a gente percebia, quando recebia alunos de fora, de fato eles ficavam assustados com o que acontecia aqui. Então nós fomos avançando, avançando, avançando. Às vezes, a gente não tinha a noção da proporção que a gente estava. A gente buscava o melhor, o melhor. Então hoje você

busca nesse aspecto. Amanhã você busca no outro. Quando você vê você tem um conjunto de boas ações. (GESTORA 7)

Segundo esses relatos podemos verificar que os participantes dão relativa importância às avaliações e ao IDEB, mas deixam bem claro que “[...] *número por número a gente manda dados, a gente erra, a gente cadastra índice errado*” (DOCENTE 4), ou seja, o que importa realmente é o processo em sua maior amplitude. Por outro lado, isto não quer dizer que iniciativas fundadas na lógica oficial não tenham encontrado terreno fértil para sua disseminação no município, pois, conforme notamos em diversas falas, o próprio município realizou avaliações externas municipais com o apoio de assessorias privadas, inclusive algumas produzidas da parceria com a OPET, aderindo também ao SARESP, Prova Brasil e Provinha Brasil.

Um outro fato interessante diz respeito ao conhecimento dos pais sobre as avaliações aplicadas. Entre os pais que participaram deste estudo, todos afirmaram ter conhecimento das avaliações externas, em especial da Prova Brasil que resulta no IDEB. Buscando investigar melhor esse processo de disseminação da cultura da avaliação externa no contexto pesquisado, quando indagamos aos mesmos participantes se o município de Santa Fé do Sul costumava divulgar em 2007 os índices atingidos pelas escolas nas avaliações como a Prova Brasil, obtivemos o seguinte panorama.

Gráfico 8 Divulgação do Resultado das Avaliações



Nesse vértice, todos os demais participantes confirmaram essa tendência e esclareceram em suas falas que principalmente em relação à divulgação do resultado do IDEB 2007 viu-se uma forte publicização dos dados, seja por meio de cartazes, faixas nos portões das escolas, ato em praça pública ou mesmo propagação de prêmios recebidos no MEC.

Essa situação expressou uma posição da gestão educacional do município bastante voltada para o que já citamos dos estudos de Arelaro (2007), no se refere ao estímulo à competição, ranqueamento e submissão do currículo às matrizes de avaliação. É justamente quanto ao risco de empobrecimento do currículo que extraímos uma fala importante de uma gestora que, pelo o que se percebe, adotou precisamente essa perspectiva preocupante, além de demonstrar uma prática bastante voltada para o “treino e aplicação de simulados” visando um melhor desempenho de sua escola:

[...] nós trabalhamos muito com o sistema de avaliações de disciplinas né, então a gente trabalhava modelos de avaliação, nós trabalhamos quase todos os modelos anteriores das provas que foram feitas, da Prova Brasil, Saresp, todas que foram feitas, nós trabalhamos exaustivamente, para que eles tivessem certeza de como é o modelo, não foi só isso que a gente trabalhou, essa é só uma forma diferenciada para eles saberem como seria realizada a prova, mas nós trabalhamos bastante esse tipo de prova, através de relatórios, através de produção de texto, mas em sala de aula mesmo, semanalmente a gente estava fazendo uma atividade específica pra avaliar o aluno. Toda semana era feito isso daí. A gente montava uma pasta de arquivo, para que a gente tivesse conhecimento de cada aluno e o rendimento dele, de como estava sendo o aproveitamento dele durante o ano [...] (GESTORA 4)

Pretendemos deixar claro que o relato acima não reflete, de modo geral, os posicionamentos de todos os demais gestores, entretanto, indica uma ação que vem se tornando bastante forte nas inúmeras escolas brasileiras, evidenciando claramente as estratégias que os atores educativos utilizam para burlar as imposições legais, gerando o que já descrevemos anteriormente com base em Lima (2001, p. 63), uma “produção de regras, organizacionalmente localizada, quer como simples resposta alternativa, quer como forma de *preencher* eventuais espaços não regulados normativamente”.

Por iguais razões, Marchelli (2010, p. 564) assinala que mesmo diante de uma “grande quantidade de materiais de natureza legislativa e bibliográfica existente no campo da avaliação educacional [...] esse campo é determinado por um universo no qual estão inseridos os diversos agentes que produzem os sistemas de avaliação e, portanto, embora apresente uma “ilegalidade do sistema”, o posicionamento da Gestora 4 precisa ser compreendido dentro dessa forma de apropriação.

Em contraposição ao relato da Gestora 4 e à ideia de avaliação como mero instrumento regulatório, um número expressivo de participantes entrevistados assevera que embora a avaliação externa possa ser um instrumento importante para a gestão das políticas públicas é preciso vê-la com alguns cuidados, pois conforme afirmam:

Eu sempre falo assim, a gente foi pra faculdade e verificou que a avaliação em si não avalia ninguém. A avaliação em si não avalia ninguém e você sabe disso [...] porque às vezes você tem um aluno mil que corresponde a tudo em todos os sentidos e, de repente, numa avaliação aplicada você fica decepcionado, não com ele, porque a avaliação em si gera muito desconforto. É muito nervosismo. [...] Então, é uma pena isso daí, porque dá pra avaliar o seu aluno de uma forma extremamente melhor sem apavorar. [...] Talvez você avalie até com o vocabulário que você usa, porque de repente, o enunciado da prova talvez não é aquele que você usou para trabalhar com ele [...] eu acho que você avalia ele bem melhor no dia-a-dia. (GESTORA 3)

[...] na verdade, quando eles aplicam essa prova, eles não têm que se prender somente ao resultado da prova, que na verdade é o que eles medem ali. É válido? Sim, é válido, porque a partir daí, as pessoas acabaram buscando mais, melhorando, progredindo mais em relação aos estudos, né? Mas eu acho também que eles têm que mudar a maneira com que eles avaliam o processo em si, porque para você chegar a um resultado alguém teve que dar o primeiro passo. Então, eles não têm que avaliar só o produto final, eles têm que avaliar o todo. Como é que eles conseguiram chegar até aqui? Por exemplo, você está fazendo essa pesquisa porque você quer saber como é que foi feito para chegar até aqui. Então, eu acho que o MEC, em si, deveria fazer isso que você está fazendo. É buscando o que pode ser melhorado na vida desses alunos para que eles consigam ter um índice melhor, né? E na verdade, o que a gente vê por aí é somente números. Não querem saber realmente qual é a realidade do aluno. Eles querem saber o que o aluno produz, nada mais além disso. (DOCENTE 2)

Enquanto notamos nos discursos situações bastante engendradas com a lógica das políticas centrais de avaliação externa, constatamos também alguns embates que se revelam extremamente contrários a essa política de avaliação de sistemas à luz da perspectiva gerencial, que ao considerar a educação como produto e não como processo, dificilmente possibilita mudanças concretas nas condições de trabalho e de ensino. (AFONSO, 2000). Com base no relato do Docente 5, as avaliações externas deveriam vir de um movimento contrário e *“não poderia ser assim como o Estado está fazendo essa avaliação com os professores.*

Acaba sendo uma punição, eu acredito.” Para este participante, o mecanismo de “responsabilização” que abordamos principalmente pelos estudos de Freitas (2007), pode agravar ainda mais a possibilidade de a avaliação estimular melhorias educacionais, quando parte do princípio de premiar ou punir.

Notadamente, a fala do Docente 5 nos faz trazer à tona um outro processo inerente à avaliação externa, que se aplica ao contexto de estudo, mas que, certamente, não seja característica apenas dele, tendo em vista a grande expansão das políticas de gerenciamento na atualidade. Trata-se da avaliação de desempenho docente, com vistas à melhoria da educação pública.

No município de Santa Fé do Sul esse tipo de avaliação foi instituído por meio do Decreto nº. 2153/2003, que estabeleceu dentre vários outros itens de aferição do desempenho, critérios como assiduidade, pontualidade, eficiência, responsabilidade, iniciativa e produtividade, para fins de premiação ou punição dos profissionais da educação.

Não obstante, a criação desse tipo de mecanismo gerencial que objetiva, essencialmente, o controle sobre os resultados e a responsabilização da escola, observamos de modo relativamente positivo que o Decreto nº. 2153/2003 não foi reproduzido em seu inteiro teor, evidenciando a sua materialização parcial no contexto pesquisado. Este fato se relaciona à infidelidade normativa, conforme preleciona Lima (2001), e como podemos aduzir das falas transcritas abaixo:

[...] tinha esse negócio de avaliação lá no Recursos Humanos, mais por causa de faltas, das abonadas, quem tivesse mais, você está entendendo? A gente achou que não era uma coisa muito real, que dava muito certo, que de repente você podia estar prejudicando por um fator e outro, e a gente teve assim sempre muita liberdade para chegar e falar: olha professora, esse seu trabalho não está sendo legal aqui, nos vamos precisar estar melhorando! Nunca ninguém para pisar no pescoço de ninguém, você está entendendo? (GESTORA 1)

Olha, nós fazemos avaliação, mas avaliação do funcionário. Não só do professor, mas de todos, né? Que é a cada dois 2 anos. E essa avaliação, em si, acontecia muito diariamente junto com a equipe. Eu perguntava muito: o que é que vocês acham? É válido? Não é válido. É o que poderia estar mudando? (GESTORA 6)

Aí tem vários itens, aí senta seu superior imediato e você faz junto com a pessoa. [...] Ela faz junto e vai falando esse item eu acho que você desempenhou bem, regular ou você poderia melhorar. Tinha umas notas, né? Eu vou te dar um 5 por isso, por isso, você concorda? Os dois assinam. (GESTORA 7)

Conforme percebemos nos relatos apresentados, a função inicial da avaliação de desempenho, em conformidade com as diretrizes do Decreto 2153/2001 enveredou, em razão das ações dos atores educativos, para outro viés. De um mecanismo formalmente regulatório e gerencial foi ressignificado numa direção que Paro (1993) ressalta ser mais condizente com a preocupação com o provimento de um ensino de qualidade. Essa ressignificação ocorreu nos discursos de todos os gestores municipais, ratificando algumas interpretações iniciais decorrentes de nossa convivência no município, durante o período de pesquisa.

Obviamente que além dessas avaliações o sistema municipal de ensino possui outras específicas para avaliar a aprendizagem escolar dos alunos de todas as escolas, no entanto, sua abordagem desvinculada de um contexto teórico mais apropriado poderia incorrer no já mencionado risco de visão fragmentada desses instrumentos. Desse modo, para analisarmos melhor o trabalho pedagógico que envolve tanto a avaliação como os processos de planejamento didático e autonomia institucional, optaremos por continuar nossas análises no próximo capítulo, partindo da gestão das unidades escolares para melhor compreender esse imbricado processo de estudo do sistema e das instituições escolares.

CAPÍTULO 4

A GESTÃO ESCOLAR EM SANTA FÉ DO SUL E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Tendo em vista as análises empreendidas ao longo deste estudo e, mais especificamente, as abordagens teóricas efetuadas no capítulo anterior, este capítulo tem como objetivo dar prosseguimento ao processo de discussão dos dados coletados no município de Santa Fé do Sul. Para tanto, partimos da abordagem das seguintes categorias de análise: ambiente educativo e gestão democrática, prática educativa e, por último, acesso, permanência e sucesso na escola, todas, componentes do indicador “gestão escolar”.

Reiteramos que esse tipo de recorte em face da complexidade do real, não ocorre por ingenuidade, mas diante da incontornável necessidade de fazer opções (GOMES, 2005), no entanto, não deixamos de nos guiar pelas importantes contribuições que a sociologia das organizações escolares tem proporcionado nos referenciais teóricos de Lima (2001) e outros autores (BARROSO,1996; NÓVOA,1995), a fim de captar melhor a realidade dinâmica e fugidia do contexto pesquisado.

4.1 Ambiente Educativo e Gestão Democrática

Durante muitas décadas, os estudos sobre os fatores que se supunha influenciar na qualidade da educação restringiram-se, basicamente, em aspectos extraescolares como o nível socioeconômico da clientela escolar. O fato de essa abordagem ter sido bastante presente em pesquisas educacionais remete à grande disseminação das ideias constantes do “Relatório Coleman”, que conduziu a uma desvalorização do contexto intraescolar, conforme discutimos anteriormente neste estudo.

Nesta perspectiva, alguns autores (DOURADO & OLIVEIRA, 2009; GOMES, 2005) fazem relevantes considerações sobre a necessidade de as pesquisas considerarem, simultaneamente, além das questões de ordem intraescolar, os

aspectos socioeconômicos e culturais dos entes envolvidos (influência do acúmulo de capital econômico, social e cultural das famílias e dos estudantes no processo de ensino-aprendizagem) e a necessidade do estabelecimento de políticas públicas e projetos escolares para o enfrentamento de questões como drogas, violência, famílias, raça e etnia, acesso à cultura, saúde etc.

Para tanto, no contexto deste estudo, julgamos necessário conhecer a partir da concepção dos próprios atores educativos que construíram seu Projeto Político Pedagógico e caracterizaram seu alunado escolar por meio de uma pesquisa com a comunidade, como se configura esse cenário.

Quadro 17 Caracterização do Alunado das Escolas Municipais

E.M “Prof. Benedicto de Lima”: atende clientela diversa, desde a classe média à classe de baixa renda (filhos de assalariados que recebem um salário mínimo, bóias frias, trabalhadores rurais, vendedores ambulantes, pequenos comerciantes, empregadas domésticas, funcionários públicos municipais e estaduais, desempregados e ciganos. Muitas famílias recebem ajuda de instituições sociais da cidade e material escolar da APM para seus filhos.
E.M “Profª Cirley Volpe”: clientela de nível socioeconômico médio-baixo e que não possui renda fixa. Muitas famílias sobrevivem com benefícios recebidos do governo federal e dependem do fornecimento de material escolar oferecido pelo município. A maior parte dos alunos é oriunda das COHABs. Cerca de 75% dos alunos são filhos de motoristas, domésticas, lavradores, diaristas, pedreiros, vendedores e funcionários públicos municipais. O grau de instrução dos pais de tais alunos são os seguintes: 70% possuem o ensino fundamental (1ª a 4ª série) incompleto; 15% possuem o ensino fundamental (5ª a 8ª série) completo; 10% possuem o ensino médio completo e 5% são analfabetos e semi-analfabetos.
E.M “Profª Elisabeth Mª Cavaretto de Almeida”: a clientela da escola é proveniente de bairros periféricos da cidade e da zona rural. Os alunos são filhos de assalariados, trabalhadores rurais, vendedores, empregadas domésticas, prestadores de pequenos serviços, pedreiros, diaristas, funcionários municipais, pequenos comerciantes e alguns provenientes de lares desfeitos ou desestruturados pela falta de emprego ou atividade econômica, alcoolismo e uso de drogas.
E.M “Profª Marina de Oliveira”: a clientela da unidade escolar provém, em geral, de comunidades carentes dos bairros periféricos. Essa clientela apresenta características socioeconômicas das mais diversas, desde as famílias da classe média até as mais humildes. Há, também, alunos cuja família é bem estruturada e participam e se socializam bem na realização de todas as atividades.
E.M “Profª Rosimares Camargo Benitez”: a clientela atendida pela escola é originária do meio urbano e rural. Os alunos da zona urbana provém do centro da cidade e cerca de 25% deles são filhos de comerciantes, comerciários, funcionários públicos municipais, estaduais e federais, contadores, bancários, professores e advogados.

Fonte: Projeto Político Pedagógico das Escolas Municipais de Santa Fé do Sul.

A partir da constatação desse perfil do alunado escolar, que por inúmeras limitações não podemos aferir fidedignamente, senão pela forma apresentada nos documentos oficiais dessas escolas, Gomes (2005) explica que o peso das variáveis envolvidas é muito expressivo, nos remetendo a proceder a uma análise que as considere a princípio. Isto se deve, essencialmente, pelo fato de que todas as

escolas constantes do quadro anterior, independentemente de possuírem um alunado de nível socioeconômico baixo ou elevado, atingiram no IDEB 2007 notas superiores a 7,0 pontos, com exceção da EM “Profª Marina de Oliveira”, que atingiu 6,1 pontos.

Para a grande maioria dos participantes deste estudo, esse resultado talvez possa ser explicado, relativamente, pelo fato de que as escolas não sofriam problemas com violência escolar, fazendo-nos inferir pelos relatos e dados coletados que a comunidade escolar possuía um nível de comprometimento que garantia um clima mais tranquilo e seguro para o desenvolvimento do processo educativo, o que não pode deixar de ser considerado quando se pensa na construção de um espaço educativo de qualidade. (Franco *et al*, 2007)

O Docente 5, a exemplo da maior parte dos demais entrevistados, destaca que não havia manifestações que pudessem ser caracterizadas como “violência”, no sentido mais radical da palavra, casos de depredações, furtos, pichações e agressões físicas, mas sim, pequenos conflitos entre alunos, principalmente problemas de indisciplina ou comportamento conforme se observa, também, nos relatos que seguem:

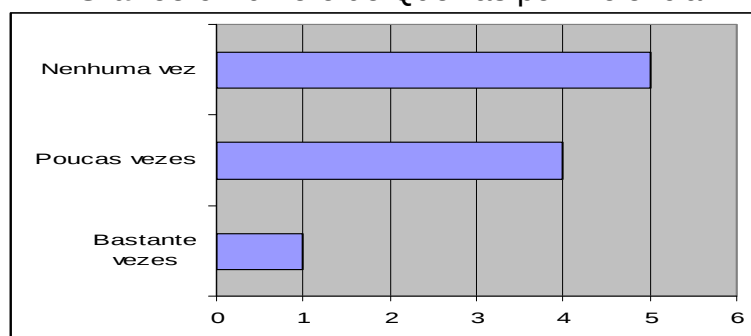
[...] Violência eu acho um termo muito pesado por coisas tão pequenas que acontecem com crianças, mas uma briguinha entre um aluno e outro sempre aconteceu e sempre vai acontecer. Violência propriamente dita não. Nós não tivemos. Temos criança com problema? Temos. Mas que são resolvidos através da psicóloga, chamamento dos pais na escola, acompanhamento do pai dentro da sala de aula. Muitas vezes o pai ficou dentro da sala de aula, a mãe, para poder fortalecer a criança. Tendo o pai e a mãe ali do lado, a criança sabe que eles estão ali para apoiá-lo. Então nós tivemos sim, mas muito pouco, coisa mínima que não justificava ter necessidade de chamar de violência. (GESTORA 4)

Não, violência escolar não. Minha escola nunca teve violência escolar. São crianças que vêm para a escola com problemas de comportamento, mas isso é devido às vezes ao local que ela mora, devido aos pais, uma desestrutura na família. Mas pouca coisa, que não posso falar que é violência. São alunos indisciplinados que a gente pode com uma conversa corrigir. (DOCENTE 3)

Em relação a esses fatos, quando verificamos o entendimento dos pais sobre a ocorrência de problemas de violência escolar que assolavam as escolas e prejudicavam o andamento do trabalho educativo, metade deles afirmou não ter percebido queixas por parte dos filhos quanto a problemas com alunos violentos,

comunidade violenta que causava medo e insegurança na escola, assim como não se queixavam de conflitos entre grupos ou funcionários dentro dela. Procedendo a uma especificação de quantas vezes haviam notado alguma queixa de seus filhos, indicaram a seguinte situação:

Gráfico 9 Número de Queixas por Violência



Por outro lado, para a Gestora 6, existiam em sua unidade escolar casos gravíssimos de violência envolvendo alunos, mas o papel da gestão escolar em parceria com a Secretaria de Educação e Assistência Social produziram efeitos muito importantes na mudança dessa realidade, embora alguns problemas persistissem, já que alguns pais deixavam de participar de um trabalho conjunto com a escola.

Sim, nós tivemos muitos problemas sociais. Sociais que eu digo é econômico e de família. Vamos juntar os dois e vamos dizer assim, de agressão física. Nós tivemos muito. Teve crianças que precisaram de tratamento, fazer exames. Tudo isso a família levou com o amparo do social, da educação, da Secretaria. E nós pudemos notar que a família que encarou, que ajudou, que veio junto com a escola... É outra criança. A família que começou e parou, o trabalho regrediu, perdeu-se tudo. Foi feito um trabalho assim: escola, família e comunidade. E isso foi muito bom. (GESTORA 6)

Além desses apontamentos, os entrevistados destacaram ações da gestão escolar que acreditam terem contribuído para a diminuição nos índices de violência e melhoria no ambiente educativo das escolas municipais, dentre os quais:

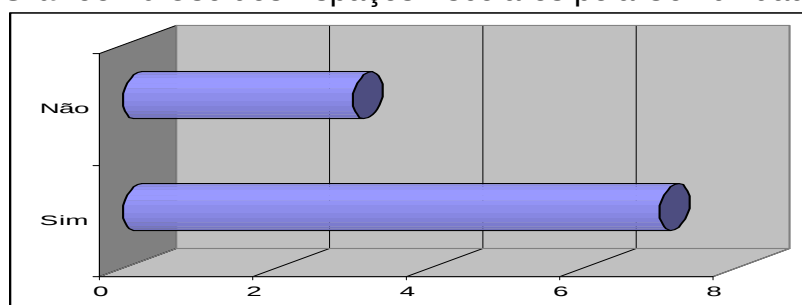
- Parcerias com os órgãos municipais de saúde e assistência social por meio de tratamento psicológico e amparo à família;
- Palestras para os pais e comunidade escolar;
- Criação de projetos para integração da família à escola como o curso noturno gratuito de informática para a comunidade;

- Trabalho educativo focado na conscientização dos alunos sobre a violência no ambiente escolar;
- Projeto “Aniversariante do Mês”;
- Clima escolar agradável e acolhedor;
- Convite aos pais para participarem da culminância dos projetos escolares;
- Projeto “Escola de Pais”;
- Presença da Guarda Municipal nos diversos horários de funcionamento das escolas, tanto dentro delas como nos arredores e bairros adjacentes;
- Abertura dos espaços escolares para que a comunidade escolar pudesse usufruir da biblioteca e quadra de esportes e,
- Maior periodicidade das reuniões de pais para tratar de assuntos inerentes à vida escolar dos alunos.

De acordo com Dourado & Oliveira (2009, p. 208) “o estabelecimento de ações e programas voltados para a dimensão econômica e cultural, bem como aos aspectos motivacionais que contribuem para a escolha e permanência dos estudantes no espaço escolar” podem ter grande impacto nos níveis de aprendizagem e melhoria do clima no ambiente educativo, pois não se tratam apenas de práticas meramente compensatórias, mas que se tornam cada vez mais permanentes e envolventes, do ponto de vista da participação dos pais.

É importante assinalar que essas ações e programas além de terem sido avaliadas positivamente pelos pais participantes deste estudo, foram bem divulgadas para a comunidade escolar, visto que os participantes confirmaram ter conhecimento de tipo e horário de oferta, principalmente à noite e aos finais de semana, para uso dos espaços da escola (salas, quadra de esporte, bibliotecas).

Gráfico 10 Uso dos Espaços Escolares pela Comunidade



Nesse vértice, duas gestoras explicam algumas das ações que surtiram bastante resultado na integração da escola com a comunidade, externando um consenso existente na maior parte dos relatos dos outros entrevistados:

Foi questão de mudança de comportamento escolar escola/comunidade, escola/família. Trazendo a família para dentro da escola. Trazendo os pais pra conviver dia-a-dia. Chamando os pais na escola para falar do filho, não do que a criança não sabe, não aprendeu ou justificando que a criança estava com problema. Mas chamando o pai para juntos realizar uma coisa diferente. O seu filho hoje esta melhor do que ontem e que juntos a gente poderia fazer uma grande modificação nessa questão da melhoria do ensino. Trazer o pai para a escola para que a família pudesse trabalhar junto na questão da tarefa, porque isso é muito importante. Não existe uma boa escola, uma boa professora, uma boa diretora se nós não tivermos uma família consequente por trás trabalhando junto [...] E a grande verdade, é que nós tivemos assim, uma busca referencial para que nós tivéssemos a comunidade junto conosco num trabalho conjunto, resolvendo em conjunto os problemas que por ventura vinham acontecendo. (GESTORA 4)

[...] Nós fizemos, por exemplo, um dos projetos que foi o “Aniversariante do mês”. Todo mês. Porque a gente não gostaria que os pais viessem para a escola só para reunião de pais, só para ouvir reclamação. Então era uma forma da família vir comemorar o aniversário de seu filho na escola. E com isso a gente foi se aproximando, foi trazendo a família para a escola. E dentro da cidade você contava com o apoio do Conselho Tutelar, do Social. Existia uma ação integrada de todas as Secretarias, da Saúde, para que pudesse atender. Tem crianças que você depende da Saúde. Então não existia uma quebra, precisa para o bom desenvolvimento da escola de todos estarem trabalhando em conjunto. (GESTORA 7)

Conforme percebemos, as atividades associadas à melhoria do clima escolar e diminuição dos índices de violência se pautam, primordialmente, por ações articuladas no âmbito das diferentes esferas da administração municipal. Isto nos revela que para os participantes a gestão escolar não se esgota em si mesma e se mostra estritamente vinculada à gestão do sistema educativo. Sendo assim, não se pode atribuir apenas aos fatores externos os problemas que interferem na garantia de uma educação de qualidade, mas considerar também outros aspectos, como os apontados por Mella *et al* (2002 *apud* GOMES, 2005). Para esta autora, falar de um ambiente educativo e clima escolar favoráveis implica considerar a existência do respeito às opiniões do corpo docente em estruturas escolares não autoritárias, o compromisso, o compartilhamento de responsabilidades, demonstrações de afeto e

boas expectativas em relação aos alunos, dentre outras que já abordamos nas análises do capítulo anterior.

Conforme a Gestora 5, o trabalho que permeava a gestão escolar no município relacionava-se com o indispensável trabalho em equipe, principalmente quando era necessário resolver algum problema ou desenvolver um novo projeto educativo. *“Era um grupo que resolvia. Não era eu que resolvia, eu poderia pôr o meu pensamento, mas a equipe que ia tomar a decisão. Nunca a decisão foi tomada só por mim, foi tomada pela equipe.”* A participante também explica que essa possibilidade de trabalho em conjunto acabou sendo facilitada em razão da experiência e laços de amizade que todos mantinham de longa data e do conhecimento do perfil de trabalho assumido.

Esse tipo de compreensão da escola como ambiente educativo agradável, acolhedor e democrático, não implica desconsiderar que nele também ocorrem conflitos entre interesses e até mesmo a produção de violência simbólica (GALVÃO *et al*, 2010), entretanto, não nos debruçaremos sobre essas particularidades neste momento, em face de sua complexidade.

O que cumpre ressaltar com mais veemência, neste momento, é que fatores ligados ao respeito, alegria, amizade, solidariedade, disciplina, sentimento de pertencimento e construção de uma unidade de equipe foram citados numerosas vezes em todas as entrevistas. Segundo Machado (2007), considerar a escola como unidade é essencial, pois “no enfrentamento dos problemas educacionais, em busca da melhoria da qualidade, são raras as situações em que a escola tem sido considerada a unidade fundamental na relação entre as diversas instâncias do poder público e a rede de ensino”. Esses elementos são expressados conjuntamente com uma aparente gestão democrática, como podemos observar nas falas transcritas abaixo:

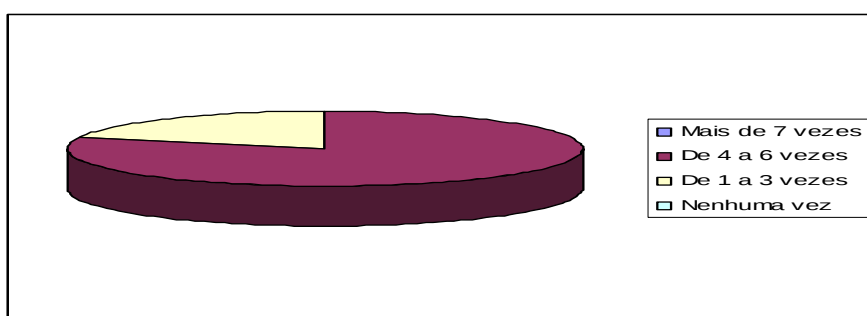
[...] tinha aquele envolvimento, sabe a equipe, os diretores eram muito envolvidos. A gente estava sempre juntos. [...] Então para te dar um exemplo, tinha jogo do futsal, Santa Fé sempre teve times bons de futebol de salão, está certo? Eu mandava bilhete para as crianças, vamos lá torcer para o futsal, mandava bilhete eu fazia na Secretaria e mandava para as escolas. À noite a gente lotava, a molecada estava lá. Nós tivemos também durante todo esse período o “bom de bola, bom de escola”, que era um campeonato de futebol de salão, em função do time entendeu? Esse campeonato tinha time de futebol feminino, a gente fazia a partir de agosto e encerrava só em dezembro, mas tinha que ir bem na escola senão não podia

jogar. Então tinha esse envolvimento. Tinha apresentação de teatro, a gente mandava bilhete: pai vai ter isso leva seu filho, vai ser legal! Tudo que acontecia as crianças estavam sabendo. Tudo que acontecia as crianças estavam participando. Fizemos o cinema para as crianças, a matinê de domingo cedo onde eles levavam ingressos, as crianças iam não pagavam, ganhavam pipoca, refrigerante. Então a gente sempre incentivou, sempre fez questão que as crianças estivessem por dentro do mundo, freqüentassem as aulas de informática, que lessem, que lessem as revistas, que lessem os jornais. (GESTORA 1)

Desde quando eu trabalho ali não tem conflito nenhum, a gente sempre procura ajudar, participar com o colega, e a escola assim, o aluno que é meu aluno ele é problema de todos os professores. Se ele é um problema de comportamento, ele passa ser problema de todos, desde a servente até a diretora. Não é porque é seu aluno que você resolve, não, ele é aluno da escola, o corpo todo é responsável por aquele aluno. A gente trabalha dessa maneira, quer dizer, se eu vejo o aluno em situação eu vou acudir, eu vou repreendê-lo. Não é porque ele não é meu aluno que eu vou deixar quieto. Essa é a forma que a diretora passa para a gente, é aluno da escola, ele não é aluno só de um professor, da escola toda. (DOCENTE 3)

Essa vertente que prevalece como, relativamente associável a ações de gestão democrática, também foi constatada pelo nível razoável em que os pais manifestaram terem sido convidados para participarem de reuniões nas escolas durante o ano letivo, sem contabilizar o Projeto “Aniversariante do Mês”, o curso noturno de informática e os momentos em que compareciam para usufruir da biblioteca e quadra de esportes.

Gráfico 11 Participação dos Pais em Reuniões



Obviamente que a análise sobre a gestão democrática nas escolas do município de Santa Fé do Sul não tem a pretensão de esmiuçar, profundamente, os fenômenos a ela associados, até mesmo em razão de nossos limites de investigação, mas devemos salientar que não compartilhamos da ideia de que a

gestão democrática se resume à oferta e uso de “espaços ou programas escolares” voltados apenas ao interesse da comunidade, mas, principalmente, em participar até com maior interesse, de práticas que digam respeito à vida escolar dos alunos, nas decisões pedagógicas e administrativas, entre outras. Impende destacar ainda, que não é possível entender a gestão democrática como uma “participação imposta” ou “participação passiva”. (LIMA, 2001)

De outro lado, também não podemos partir do extremo da questão e esquecermos que a autoridade do diretor de escola “embora se trate de uma relação de poder – visto que há a determinação de comportamentos de uma das partes pela outra -, [...] supõe a concordância livre e consciente das partes envolvidas” (PARO, 2010b, *apud* PARO, 2010, p. 774) e, quanto a isso, o que os relatos e apontamentos dos pais têm demonstrado é que os diretores de escola do município estudado não se apresentavam dentro de um perfil autoritário em *stricto sensu*. Notamos o direcionamento unilateral de algumas práticas, mas, em contrapartida, percebemos também diversas aberturas à participação e envolvimento da comunidade na escola, que em outras instâncias, podem ser até menos democráticas.

É bem verdade, inclusive, que as práticas usuais consideradas inerentes à gestão democrática também se fizeram presentes no contexto estudado. Os diversos relatos sobre as reuniões dos Conselhos de Escola, da Associação de Pais e Mestres (APM), prestação de contas dos recursos financeiros oriundos de eventos realizados e a construção do Projeto Político Pedagógico, figuraram na temática da gestão democrática, embora orientadas para o que Lima (2001) denomina de “participação formal”, ou seja, ações praticadas por estrita observância às disposições normativas.

Segundo a fala dos gestores escolares, a comunidade no município estudado era participativa e sempre estava presente na escola para auxiliar nas decisões, participando, de um modo geral, de todos os momentos, principalmente das decisões da APM, como notamos no discurso que segue:

Todas as decisões eram tomadas junto aos pais, a começar pelo uniforme, certo? Se os pais queriam ou não o uniforme, fazíamos a votação. [...] Na compra de material para a escola, aí eu vou cair na APM. [...] Então se fazia a reunião, chamávamos os pais, comunicávamos o valor financeiro, o que podia ser gasto com a parte pedagógica, o capital... E a escola precisa disso, disso, disso, o que vocês acham? Porque eu acho que os representantes da APM são representantes verdadeiramente da comunidade escolar e

nunca só eles. Eu sempre chamava outros pais que estavam muito presentes na escola. Eu sempre tive pais muito presentes na escola. Então eu convidava alguns desses para estarem fazendo essa participação. Agora no momento de falar à comunidade a decisão, a gente falava lá no pátio com todos os pais que houve a reunião do Conselho de escola, que teve isso, que resolvemos isso e vamos fazer isso. Sempre com o apoio dos membros da APM, porque eu acho que a APM é uma coisa muito importante na escola. (GESTORA 4)

Todavia, cumpre-nos destacar que paralelamente a essa forma de entender a participação, também foram encontrados nos discursos dos entrevistados uma outra concepção voltada para o que Lima (2001, 77) classifica de “participação reservada”, isto é, “representa, frequentemente, a posição de largos sectores, ou mesmo de maiorias, que as facções ou os diversos grupos em confronto se esforçarão em persuadir e de cuja conquista pode depender o sucesso de certas acções”. O autor ainda acrescenta que quando esse tipo de participação “evolui para formas de participação activa fá-lo, geralmente, por razões consideradas muito fortes (por imperativo...), justificadas e publicizadas [...]”. No caso de Santa Fé do Sul, uma das gestoras expressou bem esse tipo de estratégia para a obtenção de melhorias nas escolas, pois sob a forma de “participação praticada” entraram em cena orientações, objetivos e interesses dos atores educativos que foram legitimados pela sua participação formal.

[...] Sempre as decisões foram tomadas muito junto. Só vou te dar um exemplo disso aqui, a cidade tinha um orçamento participativo, e o que a gente fazia? A gente era tão unido que a gente organizava a comunidade da escola para que ela votasse e lutasse para as prioridades daquele bairro e, de repente, daquela escola, então só dava educação no orçamento participativo. O que vocês querem aqui no bairro? Então a gente mobilizava, chamava os pais, qual era a prioridade aqui do bairro da escola? Ah, nós queremos a construção de... Então vocês vêm votar, então as prioridades do orçamento participativo eram todas manipuladas na própria escola pela própria participação da comunidade. (GESTORA 1)

Além desse tipo de participação em que se pode afirmar que “os fins justificam os meios”, uma vez que a escola ao mobilizar a comunidade para a obtenção de benefícios para si, também desperta um nível de participação que pode se transformar em uma participação mais ativa e democrática, a Gestora 6 enfatiza que a relação escola/comunidade foi fortalecida com ações simples, mas que foram

muito válidas para trazer a comunidade para dentro da escola. Sob seu ponto de vista, o projeto mais significativo e que gerou uma sensibilização capaz de conquistar a comunidade para participar em todos os demais momentos de decisão e inserção na vida escolar, foi o Projeto “Aniversariante do Mês”. Segundo a gestora, *“a própria comunidade sentiu e as crianças sentiram que era um momento agradável [...] Principalmente num bairro pobre, era feito esse bolo para toda a escola e eram convidados os pais dos aniversariantes. Então, era uma forma de chamar os pais.”* A gestora ainda acrescenta que a oportunidade de profissionais e pais estarem juntos, todos os meses, em um momento descontraído, com a presença do prefeito, da secretária de educação, coordenadoras e a própria comunidade foi capaz de imprimir uma nova visão da escola e de seu trabalho perante a sociedade.

Destarte, os relatos dão conta de que além das ações produzidas pela gestão escolar, parcerias com a Fundação Municipal de Ensino e Cultura – FUNEC – e com o programa socioeducativo “Domingo Cidadão”, para prestação de serviços à comunidade como emissão de documentos, atendimento odontológico, participação em gincanas, entre outros, são parte de um trabalho de inserção da comunidade na escola, que segundo os entrevistados, melhoraram o rendimento dos alunos e o clima escolar.

Para Lück (2010, p. 68) o clima escolar ou clima organizacional “corresponde a um estado de humor, estado de espírito coletivo, satisfação de expressão variável segundo as circunstâncias e conjunturas do momento”. Desse modo, a autora coloca em evidência que importa, significativamente, a promoção de diversas ações que possam fazer com que este clima ultrapasse as eventualidades e se torne uma atmosfera mais permanente. Para tanto, coloca o papel e influência do diretor da escola no centro das atenções, pois é por meio de sua autoridade que a escola exercerá ou não uma gestão democrática, adotará ou não um formalismo quanto à participação da comunidade e exercerá ou não sua autonomia relativa, dentro do sistema educacional.

Independentemente de termos buscado analisar aspectos relativos ao ambiente educativo, clima escolar e processos de gestão democrática, objetivamos observar a escola partindo das relações estabelecidas e da “participação praticada” e não das referências normativas. Foram as vivências e as ressignificações de seus atores educativos que imprimimos neste item; com suas contradições, inovações, consensos e conflitos.

4.2 Prática Educativa

No intento de continuarmos abordando o contexto e os fatores que potencialmente incidiram sobre a qualidade da educação no município de Santa Fé do Sul, não podemos deixar de perpassar, com a máxima atenção, a forma como a equipe escolar administrou os processos relacionados à prática educativa, ao planejamento pedagógico e ao tempo e espaços de aprendizagem.

Certamente não será possível encontrar no deslinde deste item, um rol de análises relacionadas unicamente ao trabalho em sala de aula ou, limitada à discussão do trabalho docente, mas, obter uma visão interrelacionada de como a gestão escolar e os aspectos pedagógicos se entrelaçaram no contexto pesquisado para produzir uma educação que carrega em si, a concepção de seus atores educativos sobre o que seria, efetivamente, uma prática educativa de qualidade.

Antes de apresentarmos e discutirmos os dados coletados é necessário situar o contexto escolar dentro das principais políticas do sistema educacional do município, que incidiram diretamente sobre o trabalho pedagógico das escolas.

Uma das principais ações citadas pelos gestores entrevistados aponta para o fato de que o processo de melhoria do trabalho educacional no município teve como marco a implantação pioneira do Ensino Fundamental de Nove Anos em 2004, quando no estado de São Paulo só duas cidades já o haviam operacionalizado. A respeito disso, os entrevistados explicam que o processo de implantação se deu por meio de visitas em escolas do Rio de Janeiro e Minas Gerais, sendo que a partir desse mesmo ano houve a reestruturação paralela do trabalho na Educação Infantil, alterando o foco do assistencialismo para o pedagógico, provendo a todos os profissionais uma formação em nível superior adequada, reorganizando os espaços físicos e os recursos didáticos e criando uma proposta pedagógica mais contextualizada com as mudanças ocorridas.

Neste contexto, outro fato interessante citado como fator inicial para possibilitar a realização de um trabalho pedagógico mais dinâmico e menos sujeito a conflitos profissionais que desviassem o foco do processo educativo partiu da superação da dualidade Educação Infantil/Ensino Fundamental, como esclarece a Gestora 1:

Então, a gente lutou tanto para ter uma unidade, para acabar com aquela separação de Educação Infantil e Ensino Fundamental, a

gente sempre falava “nós somos uma rede”, que não tem separação, a gente trabalha todo mundo igual, todo mundo junto, inclusive na distinção de salários, nessas reorganizações que nós fizemos, não tinha mais a diferença de salários, para quem trabalhasse na educação infantil [...]

Essas ações, além de virem para equilibrar via valorização salarial as condições de trabalho dos docentes da Educação Infantil, também foram acompanhadas de outras políticas, dentre as quais figuram a readequação do papel da direção das unidades escolares, ao serem desincumbidas de procedimentos burocráticos como matrículas, emissão de histórico escolar, transferências, entre outras, a fim de direcionarem todo o foco do trabalho escolar para as questões pedagógicas. A realização de tais processos evidenciou a centralização das atividades administrativas na Secretaria de Educação, pois como ressalta uma participante *“Então você livrava a diretora da escola da parte administrativa. Os recursos humanos da escola, vida de professor, servente, funcionário, direto no Recursos Humanos da prefeitura, então a figura da diretora na escola estava voltada para o pedagógico [...]”* (GESTORA 1)

Franco *et al* (2007, p.283) salientam que “diversas características escolares relacionadas com a ênfase acadêmica na escola – isto é, com a primazia do ensino e da aprendizagem, a despeito de as escolas eventualmente lidarem com outras demandas sociais mais amplas [...]” mostram-se relacionadas com a melhoria da qualidade da educação. Este entendimento não se encontra restrito apenas a opinião do autor, pois, em resumo, a revisão da literatura tem achados convergentes sobre o efeito positivo da ênfase nas questões pedagógicas. Na mesma direção, por exemplo, Lück (2010, p. 68) destaca que se o “diretor adota um olhar atento às questões pedagógicas e à aprendizagem dos alunos e oferece continuamente esse modelo de atuação e orientações aos professores, assim também eles tendem a atuar”.

Assim, a explicitação deste olhar sobre o campo pedagógico, levou, segundo relatos, à elaboração de uma proposta pedagógica com um plano de ensino unificado para todo o sistema municipal, sem desconsiderar as especificidades de cada escola, mas, ao mesmo tempo, bastante ligado ao material apostilado obtido na parceria com a OPET. (GESTORA 4; GESTORA 7). Muito embora isto se relacione com as práticas de “quase-mercado” que discutimos neste estudo no capítulo anterior, os atores educativos esboçam certa satisfação com o material

apostilado, pois explicitam que, em verdade, *“pode alterar, enriquecer de acordo com as necessidades do aluno.”* (GESTORA 3) e, até mesmo, devido ao fato de que a escolha se deu justamente porque se tratava de uma proposta específica para Santa Fé do Sul, considerando sua cultura, aspectos geográficos, projetos especiais e a realidade do município como instância turística.

Para outras entrevistadas, a utilização do material apostilado feito conforme a realidade educacional do município, além de possibilitar um trabalho unificado, tinha outro motivo, pois afirmam que

[...] antes era cada um por si. Então, por exemplo, aqui trabalhava o azul, lá trabalhava o amarelo, lá o laranja. Quando a gente ia fritar os ovos, a gente via que tinha uma segmentação. E depois que você começou a trabalhar em grupo, em equipe, sistema único de ensino, nós começamos a caminhar. Começou a se discutir os problemas, porque de repente no HTPC, “olha aconteceu isso e isso lá na minha escola, eu fui trabalhar tal conteúdo e não consegui alcançar o objetivo”. Aí o outro fala, “olha eu trabalhei assim, usei tais e tais materiais e o resultado foi muito bom” [...] (GESTORA 6)

[...] uma outra proposta que o prefeito correu muito atrás, era a cidade como estância turística, uma forma de renda. Nós somos uma cidade pequena que não temos indústrias. Junto com esse material, isso foi idéia dele, ele exigiu que nós tivéssemos um encarte complementar ao material didático que tivesse uma apostila do meio ambiente, ensino religioso, turismo e empreendedorismo. Então era trabalhado também esses conteúdos. E uma que falasse também do município. E a editora teve que vir aqui. Foi feita uma pesquisa, reuniões com os líderes da cidade, todo trabalho necessário para que saísse realmente a cara de Santa Fé. Então tudo isso colaborou, né? Era um material riquíssimo. (GESTORA 7)

Soma-se a este relato, um apontamento feito pelas Gestoras 3 e 4, para quem o currículo unificado possibilitou uma redução das divergências no caso de transferências de alunos entre escolas e garantiu, ao menos, uma sequência didática mínima, desde a Creche até o Ensino Fundamental, pois *“[...] Eu me lembro que no tempo que eu trabalhava era livro didático e no livro didático nunca as escolas conseguiam escolher o mesmo livro, aí acontecia de uma criança ir de uma escola para outra e nem o livro era o mesmo [...]”*.

De certo modo, esta visão não deixa de expressar uma perspectiva “tolerável” visto que muitas escolas e docentes mantêm seus planos de ensino engavetados como se para nada servissem, procedendo a um ensino aleatório, descontextualizado e provido de péssima sequência didática.

Destarte, cumpre ressaltar que os participantes destacaram entender que o currículo unificado nada representaria sem o município proporcionar um aporte pedagógico adequado, momentos de discussão e trocas de experiência nos HTPCs, projetos diferenciados que pudessem complementar a educação regular, foco no processo de alfabetização e a articulação pedagógica entre as escolas. Assim, citaram como essenciais para o desenvolvimento do trabalho realizado no interstício 2005/2007, as seguintes ações da equipe gestora das unidades escolares, conjuntamente com a Secretaria de Educação:

- HTPCs semanais específicos para os docentes, sendo um dia para cada série, com troca de experiências, discussão dos conteúdos do plano de ensino e planejamento coletivo;
- HTPCs semanais com os diretores de escola para a definição das ações coletivas juntamente com a secretária de educação;
- Coordenadores pedagógicos articulados com todas as escolas de 1ª a 4ª série, promovendo projetos e ações em parceria, realizando reuniões pedagógicas, elaborando avaliações diagnósticas e da aprendizagem escolar;
- Projeto de reforço da aprendizagem paralelo e contínuo, por meio do trabalho dos professores de apoio nas escolas (até 5 profissionais por período), para o atendimento aos alunos com dificuldades;
- Encaminhamento das crianças com dificuldade aos especialistas da área e parceria com as famílias no acompanhamento de seu progresso e,
- Acompanhamento do diretor e da coordenadora pedagógica da prática educativa do professor em sala de aula.

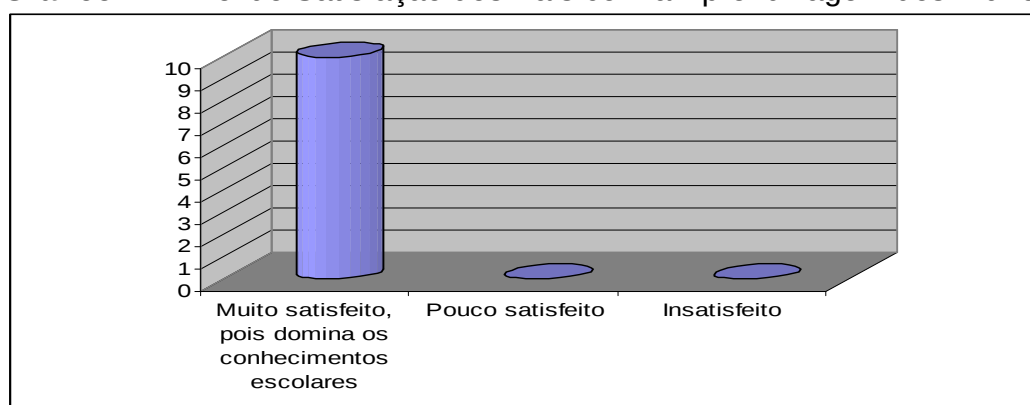
Para a Gestora 4, por meio dessas ações as escolas municipais objetivaram uma gestão escolar que valorizasse desde os momentos de planejamento pedagógico até a construção de um projeto de equipe voltado para o aprendizado escolar, envolvendo docentes e gestores na busca da melhoria na aprendizagem escolar.

A esse respeito, o relato da Gestora 1 explicita que mesmo quando se detectava que apesar de todas as ações propostas pela equipe escolar com foco no campo pedagógico, algumas crianças ainda não obtinham um nível de aprendizagem satisfatório, recorria-se, inclusive, a outras parcerias, pois quando se

tratava de um “[...] atendimento de especialidade que a gente não tinha aqui, por exemplo, as crianças de baixa-visão, a gente fazia contato com o pessoal do Hospital do Olho em Rio Preto, que sempre nos atendia muitíssimo bem”. Já quanto ao trabalho realizado no projeto de reforço escolar, a Docente 1 afirma que o arranjo proposto para esse atendimento possibilitou fazer um trabalho individualizado com cada criança, já que o número de crianças por turma variava de 7 a 10, no máximo.

Ao se manifestarem em relação ao efeito de todas essas práticas escolares com ênfase nos aspectos pedagógicos, os pais dos alunos destacaram estar bastante satisfeitos com o nível de aprendizagem escolar demonstrado por seus filhos, ao ponto que acreditam que estes dominam bem os conhecimentos escolares.

Gráfico 12 Nível de Satisfação dos Pais com a Aprendizagem dos Alunos



Na percepção da totalidade dos entrevistados, de modo geral, outro aspecto que deve ser evidenciado é o fato de que os diretores, coordenadores pedagógicos e os docentes do sistema municipal participavam de modo integrado dos momentos de formação e planejamento nos HTPCs, superando a fragmentação habitual que ocorre na maioria das escolas brasileiras, imprimindo, assim, novamente, um olhar coletivo sobre o trabalho pedagógico, por meio da articulação entre todos os atores educativos.

Olha, nós tínhamos grupos de HTPCs (Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo). O professor cumpria já nas equipes. E o bom é que esse HTPC ele era em horário inverso, em período inverso. E ali naquele momento nós estávamos com todos os professores da rede. Por exemplo, de tal hora a tal hora era o 1º ano. Outro momento era o 2º ano. Então ali era uma troca de experiência muito rica. (GESTORA 2)

O HTPC era por série uma vez por semana onde eles planejavam a semana. E quando coincidia de ter um feriado já era planejado a semana que não ia ter para estar engajado e dar continuidade no trabalho. (GESTORA 4)

Desde o berçário foi cuidado. Para termos uma proposta única, as professoras fazem HTPC junto sempre. A gente já estipulou isso naquela época. Então, em conjunto era discutido. Todos os professores da mesma série fazem HTPC junto. Agora eu não sei como eles estão fazendo, mas era feito. Então entre os professores um ajudava o outro, traziam idéias. “Como você trabalha? O que está acontecendo? Eu dei tal atividade e não foi muito bem na minha sala? Na sua foi? Como que foi?” A troca é muito importante. Os próprios professores criam alternativas novas de trabalho. (GESTORA 7)

Pela análise desses relatos é possível observar que os entrevistados mantêm o forte realce no trabalho em equipe também no direcionamento do planejamento e numa estratégia local de gestão das questões pedagógicas. Teixeira (1999 *apud* MACHADO, 2007, p. 290) assinala que “as ações a serem implementadas somente podem efetivamente realizar-se em sintonia com os interesses e as peculiaridades locais”, reiterando que a descentralização e a distribuição de responsabilidades na construção de uma unidade, são processos indispensáveis para uma boa educação.

Destarte, os participantes também evidenciaram reconhecer como importantes os HTPCs nos quais a secretária de educação participava com os diretores de escola, pois “[...] Tudo que era passado era falado de uma forma só. Não tem essa de, por exemplo, num município muito pequeno “ah, mas o diretor de lá está trabalhando de tal forma, tal coisa e o diretor daqui tal coisa”. (GESTORA 5). Certamente que podemos notar, a princípio, que tal concepção possa estar eivada de uma certa centralização do poder nas mãos do administrador, como afirma Paro (1993), contudo, a entrevistada coloca um contraponto em sua fala para explicar que mesmo trabalhando com uma concepção de gestão unificada, tudo era repassado aos docentes nos seus HTPCs para aprimorar as ideias iniciais, mas, sem com isso destruir o objetivo de um sistema coletivo, unificado e com os mesmos ideais.

Nós estamos trabalhando igual, o projeto vai ser desenvolvido assim. Alguém tem idéias para melhorar? Pode-se melhorar? Então vamos melhorar! Aí, era feito o HTPC e era melhorado, mas a secretária sempre estava em conjunto com a gente. [...] Sempre a gente estava conversando. Então, não ficávamos muito tempo sem estar junto com a secretária. Era acompanhado de perto. Muito de perto. E isso faz com que o professor tenha esse compromisso. Agora aqui, e o governo lá em São Paulo ou nós aqui e a Delegacia de Ensino lá em

Jales ou em Rio Preto, o acompanhamento é bem distante. Então eu acho que foi um ponto que funcionou e foi muito válido. (GESTORA 5)

Segundo indica Paro (2010), a ação administrativa não pode se prezar à formação de uma dicotomia entre atividades pedagógicas e administrativas, mas devem caminhar juntas, tendo o papel do diretor como fundamental nesse processo, entretanto, precisam estar atentas à superação de ações autoritárias ou, como afirma Lima (2001), da constituição de momentos de mera “participação passiva.” Dos relatos sobre a forma de condução das ações nos HTPCs com os diretores de escola podem ser extraídas duas visões convergentes: uma de que a escola não pode ser tida como espaço de produção do saber, pois apenas discute ou consolida, secundariamente, as decisões tomadas pelos gestores e, por último, uma de que a construção de um sistema municipal de educação articulado implique no retorno de uma centralização disfarçada, a exemplo do que busca fazer o MEC, após as discussões do CONAE 2009, quando almeja construir um sistema nacional articulado.

Ainda assim, mesmo sendo plausíveis tais considerações, acreditamos que do ponto de vista da articulação entre as unidades escolares e seus propósitos pedagógicos, essa estratégia educativa não deixa ser positiva, pois conforme já abordamos neste estudo, a escola também teve seu espaço como unidade e também pôde usufruir de uma autonomia relativa na execução de seu trabalho e gestão de seus recursos pedagógicos. Além disso, Machado (2007) corrobora com a ideia de que a escola deva ser constituída como unidade e que mesmo imersa num contexto maior, mais vale buscar um trabalho articulado, que incentivar a fragmentação. É óbvio que se a articulação não for gerida com atenção pode se constituir em um inimigo poderoso da autonomia da escola, mas, ao menos de modo geral, não foi isso que os participantes explicitaram quando questionados, muito embora, tenham deixado claro que a gestão teve espaço privilegiado no interstício 2004/2008.

Essa presença marcante da gestão na prática educativa pode ser observada nos relatos de todos os entrevistados e consistia no acompanhamento dos gestores no dia-a-dia das escolas, pois

Passavam na sala, acompanhavam de perto, toda semana perguntavam se estava tudo bem na sala de aula, mesmo por que,

se acontecia algum conflito entre alunos, e precisava da direção, de apoio, a gente sempre teve o respaldo, o apoio dos diretores. Tanto do supervisor quanto da secretária da época, a gente sempre teve o respaldo deles aí junto da gente, então, existia sim, uma boa relação. (DOCENTE 1)

[...] como a figura da diretora ficava um pouco mais desvinculada do administrativo, a prioridade dela era atender o pedagógico, porque ela estava na sala, ela participava dos HTPCs de ano, ela participava das elaborações de avaliações, ela participava da correção de cadernos de produção de texto, então o tempo dela na escola, ela não tinha prioridade de atendimento ao administrativo, exatamente para ela ter essa disponibilidade da preocupação com o pedagógico. Ela estava dentro da sala, ela via o projeto de reforço, ela via tirar o menino da sala para ter o atendimento individualizado naquela necessidade que ele precisava. Então eu falo que isso foi um grande diferencial. (GESTORA 1)

Notadamente, Paro (2010, p. 771) enfatiza que nesse processo de gestão, importa, decisivamente, que a articulação entre o administrativo e o pedagógico leve à superação de “uma concepção estreita de educação, disseminada no senso comum, de que o papel único da escola fundamental é a passagem de conhecimentos e informações às novas gerações”, pois, caso contrário, nenhum valor terá para a construção de um processo educativo melhor. O autor ratifica que se a educação carregar uma concepção que admite que os homens nascem igualmente com o direito de acesso à cultura universal, “não pode se restringir aos conhecimentos e informações, mas precisa, em igual medida, abarcar os valores, as técnicas, a ciência, a arte, o esporte, as crenças [...]”, pois aí sim, contribui para a educação em sentido pleno.

Essa posição do autor, não difere das ideias contidas em um estudo anterior (PARO, 1993, p. 18), que ao tratar das novas demandas da educação, assevera que se os objetivos e a população usuária da escola mudaram, é preciso que esta inove não apenas nos conteúdos e métodos, mas se colocando “em consonância com as características e com os reais interesses (imediatos e estratégicos) da população a que de destinam”.

Em relação a esta questão, os atores educativos de Santa Fé do Sul relataram que a prática educativa nas escolas não se restringia apenas aos conhecimentos previstos no plano de ensino unificado (apostila), pois apontaram uma ampliação significativa tanto das atividades curriculares como das extracurriculares, que entendem associar-se à garantia de um melhor atendimento ao novo público da escola.

[...] nós temos aulas extras que cobrem praticamente o período da tarde todinho, para a criança que quiser. Funciona como uma escola integral praticamente, todos os dias tem aula extra no período inverso, e se essa criança realmente tiver tempo e o pai se disponibilizar para que ela fique aqui, ela pode ficar até 4, 5 horas da tarde, tendo aulas extras. Aulas de canto, de dança, de flauta, de capoeira, aulas didáticas diferenciadas, bem abrangentes mesmo para que ela fique e para que ela ocupe todo tempo ocioso no período inverso. (DOCENTE 4)

Dentre as principais inovações curriculares, os participantes deste estudo também destacam as seguintes:

- Ampliação da permanência do aluno nas escolas municipais (educação integral);
- Oferta de aulas de informática para aprofundamento dos conteúdos do plano de ensino, Artes, Educação Física, Educação Ambiental, Educação para o Trânsito, Turismo e Empreendedorismo, Ensino Religioso e Inglês no turno regular;
- Oferta de curso de informática e aulas de canto e coral, flauta, treino esportivo, capoeira, dança, xadrez e plantões para auxílio no dever de casa no período contrário à sala de aula regular;
- Implantação dos Projetos Lego e Criança Ecológica.

Segundo Gomes (2005), figuram entre importantes pesquisas que os estabelecimentos escolares que implantam ações inovadoras no currículo, não adotam “miraculosamente” uma perspectiva pedagógica particular e dedicam grande atenção às atividades extracurriculares obtêm consequentemente, melhores resultados no desempenho escolar. Esta asserção corrobora diretamente com os pensamentos de Teixeira (1999 *apud* MACHADO, 2007, p. 291) que explica que “um ponto crucial no elenco das ações propostas é o tempo de permanência dos alunos na escola”, pois isto possibilita “o exercício de influência, necessária e inspiradora dos professores sobre os alunos”. Este autor ainda sustenta que a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola viabiliza a formação de hábitos, edifica atitudes, molda o caráter e estimula ideais ou aspirações de crescimento pessoal.

Na concepção de uma das gestoras, todas essas ações diversificadas foram importantes para melhorar a educação do município e complementar o currículo do

ensino regular, até mesmo as aulas de ensino religioso que conforme sua avaliação *“[...] foi um projeto fantástico, durante um ano nós nos reunimos com todas as lideranças religiosas da cidade e foi criado um material [...] na base de resgate de valores, ninguém falava de religião, está certo? E não tinha o misticismo, nada disso, mas era basicamente no resgate de valores”*. (GESTORA 1)

Também foram indicadas como atividades contempladas pelo município, excursões para visitas em hidrelétricas, Mata dos Macacos e outros espaços, para culminância de projetos e conteúdos trabalhados em sala de aula e a mobilização da comunidade para participar com os alunos de ações como o “Dia D” e “Agita São Paulo”.

Um outro ponto que merece destaque quanto à prática educativa no município no interstício em estudo, refere-se à ênfase dada ao dever de casa e ao projeto de reforço escolar, pois, conforme os relatos, as escolas ficavam à disposição das crianças que desejassem para auxiliá-las no período inverso às aulas. De acordo com uma das gestora:

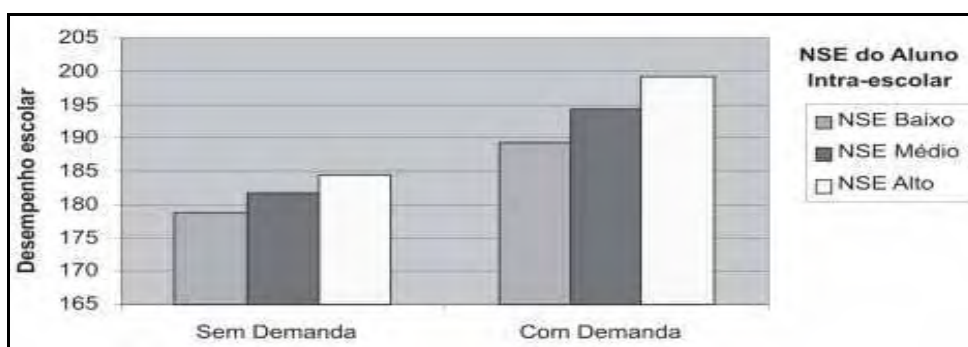
[...] nós fomos usando aquele período integral, o período inverso, para o horário da tarefa. Praticamente, uma aula particular só com aquela criança com dificuldade. Nós tínhamos também a aula de informática com o professor. Na aula vaga dele, ele pegava as crianças de 2º ano, quando eu estive lá, e trabalhava a alfabetização no computador. Então, eu falo que acrescentou muito, acrescentou a tarefa, a tarefa foi sendo feita na escola, acrescentou essa atividade na sala de informática, acrescentou o reforço ali mesmo, a criança não ia embora. Porque quando a criança vai embora a mãe tem que trazer novamente. Aí, é um fato que só se os pais estiverem comprometidos para trazerem novamente e lá não, eles almoçavam e já ficavam. Então isso ajudou bastante também. (GESTORA 5)

Ao revisar a literatura sobre a validade ou não desse tipo de ênfase pedagógica, voltada para o dever de casa e aumento da permanência do aluno na escola, Gomes (2005, p. 287) assinala que “a duração do tempo letivo e sua extensão por meio dos deveres de casa apresentam alta incidência de relações positivas e significativas com o rendimento nas resenhas e pesquisas internacionais”. Segundo este autor, obviamente que não há uma relação automática entre o aumento do tempo de ensino e a melhoria do desempenho escolar, restando, portanto, a necessidade de que haja um bom aproveitamento do tempo pelo professor, maior tempo para o aluno se envolver com sua aprendizagem e um tempo consagrado às tarefas escolares, tudo isto considerando a relevância do

conteúdo ensinado. Mesmo assim, há achados convergentes sobre o efeito positivo do aumento do tempo escolar e do dever de casa, ainda que pesquisadores entendam que essas ações só podem ser úteis para a melhoria da educação quando efetivamente adequadas, pois, considerando a realidade brasileira, o aumento do tempo escolar não se preza somente a promoção da ampliação do ensino, mas, por vezes, como uma medida preventiva e de cunho social que para nosso contexto, acaba sendo bastante relevante.

Franco *et al* (2007), estudando a influência do dever de casa na melhoria do rendimento escolar o relacionaram a mais dois elementos: biblioteca em sala de aula e bom clima disciplinar. Os autores destacam que independentemente do Nível Socioeconômico (NSE) quando se compararam escolas sem demanda e escolas com demanda por dever de casa, os resultados foram significativos.

Gráfico 13 Influência do Dever de Casa no Rendimento Escolar

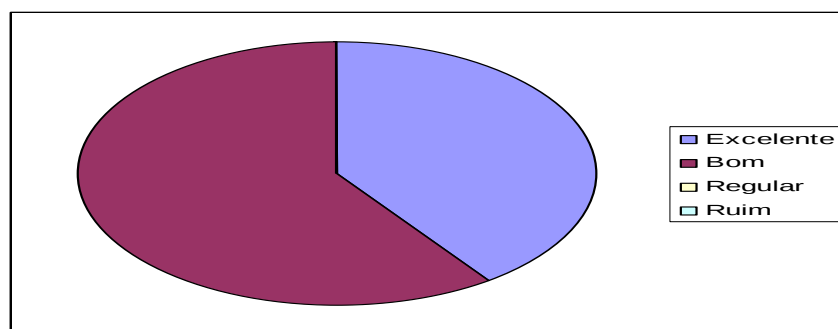


Fonte: Franco *et al* (2007)

Em relação à biblioteca em sala de aula e clima disciplinar, a maioria dos docentes entrevistados esclareceu que se sentem satisfeitos com os recursos pedagógicos e acervo disponibilizado para o trabalho pedagógico em sala de aula, sendo comum existir algum tipo de problema disciplinar, mas sempre esporádicos, não constituindo ameaça para o ensino nem prejuízo à aprendizagem dos alunos. A mesma opinião foi referendada pelos gestores e pais participantes deste estudo.

Finalmente, no que concerne à satisfação dos alunos do interstício 2005/2007 com o ensino oferecido nas escolas nas quais estudaram, constatamos que o resultado é similar à opinião dos pais, já apresentada no capítulo 2 nas abordagens sobre o conceito de qualidade. Para a maioria dos participantes, as escolas podem ser avaliadas de boas a excelentes, sem nenhum julgamento “regular” ou “ruim”.

Gráfico 14 Nível de Satisfação dos Alunos com as Escolas



Certamente, esta análise dos principais elementos constitutivos da prática educativa no município não pode dar conta de modo aprofundado da complexidade do processo de investigação, mas, de modo geral, nos situa dentre as principais ações apontadas pelos próprios atores educativos como relevantes para a melhoria da qualidade do ensino municipal. Em síntese, o que depreendemos dos relatos e análises efetuadas é que coexistem na prática educativa ações com nuances positivas bem como negativas, pois enquanto se manifestam uma hipervalorização do material apostilado e algumas práticas de gestão centralizadoras, outras, em contrapartida, são bem significativas, até em sentido mais amplo, como por exemplo, aquelas ligadas às inovações curriculares e ampliação do tempo de permanência do aluno na escola.

Dado o exposto, para continuarmos visitando de modo global o cenário de estudo, no terceiro e último item deste capítulo analisaremos por meio dos dados coletados nas entrevistas, questionários e análise documental como o município de Santa Fé do Sul analisou e avaliou a trajetória escolar dos alunos, considerando o acesso, permanência e seu sucesso na escola.

4.3 Acesso, Permanência e Sucesso na Escola

Segundo o documento “Indicadores da Qualidade na Educação” (BRASIL, 2004), um dos principais desafios atuais de nossas escolas é fazer com que crianças e adolescentes nela permaneçam e consigam concluir os níveis de ensino em idade adequada e com sucesso.

Paro (1993) sustenta que a existência de altos índices de repetência e evasão retrata, apenas em parte, a incompetência da escola para prover aos alunos um ensino de qualidade, pois, instado pelas pressões sociais para garantir amplo acesso da população à escola, o Estado deixou de comprometer-se com padrões mínimos de qualidade.

Ao analisarmos o contexto escolar do município de Santa Fé do Sul e seus dados oficiais sobre aprovação, evasão e repetência, constatamos a respeito destes dois últimos indicadores que os índices são irrisórios, pois, como já discutimos neste estudo, as estatísticas do MEC têm contribuído para evidenciar uma quase totalização da regularização do fluxo escolar, como se percebe em 2005, quando o nível de aprovações escolares estava em torno de 86%, saltando vertiginosamente para 99%, em 2007. (BRASIL, 2009)

Esses levantamentos representam precisamente as principais características elencadas pelos participantes desta pesquisa quando solicitados a comentar sobre o regime de progressão adotado nas escolas (seriação ou ciclos) e seus níveis de reprovação e evasão. Segundo a opinião da Gestora 4, a respeito do fato de não existir no sistema municipal índices preocupantes, é preciso observar que

[...] Não tivemos naquela época e nem hoje evasão escolar. Nós não temos distorção idade/série, por isso que o trabalho de base é muito importante. Porque se você faz um trabalho de base a criança está sempre na idade/série, acompanhando normalmente. Então, naquele ano [2007] nós não tivemos nenhum problema de idade/série, nenhum problema de evasão escolar. (grifos nossos)

Para justificar este cenário é apontada uma política de regularização de fluxo semelhante a que diversos Estados e municípios adotaram depois dos péssimos resultados obtidos na progressão continuada, na qual, a reprovação ficava restrita apenas às séries finais de cada etapa. Para os gestores escolares somente houve uma melhoria no fluxo escolar depois que “[...] refizemos os regimentos e fizemos a retenção parcial nos ciclos. Então no município as crianças tinham processo de retenção no 3º ano, na metade do ciclo e no 5º ano, no final do ciclo.” (GESTORA 1)

Deste modo, acrescentam que no ano de 2007, período em que o município atingiu o melhor resultado no IDEB, do total de classes do 5º ano, em nenhuma hipótese foram retidos mais do que 4 ou 5 alunos por escola, em algumas delas nenhum aluno foi retido.

De acordo com os dados fornecidos pelos pais de alunos, a mesma perspectiva se acentua, demonstrando que a regularização do fluxo escolar estendeu-se de modo expressivo ao longo dos cinco anos iniciais do ensino fundamental, pois para a totalidade dos participantes, seus filhos nunca foram reprovados.

Não obstante, Oliveira & Araújo (2004) explicam que seria um grande equívoco associar exclusivamente o número de alunos que progridem dentro do sistema de ensino, com a oferta de uma educação de qualidade.

Entretanto, por parte dos atores educativos do município, a contraposição a essa ideia do autor reside justamente, num conjunto de estratégias auxiliares adotado para garantir a melhoria da aprendizagem dos alunos com dificuldades, que julgam ter contribuído para os bons resultados no fluxo escolar e não uma simples “progressão automática”. Dentre as principais estratégias consideradas úteis foram destacadas as seguintes:

[...] A gente tentava atacar de todas as maneiras, atacar que eu digo é ensinar, de todas as maneiras durante o ano. Começava o ano, nós tínhamos uma ficha de avaliação para o próprio professor. Ele anotava ali tudo o que ele observava no aluno. E ele transferia para o outro ano para o próximo professor. Então, o professor quando pegava, ele já tinha mais ou menos uma noção e recomendações “Precisa de reforço em Português”, “Precisa de reforço em Matemática”, entendeu? Então nós já começávamos a atacar no comecinho do ano. E não esperávamos chegar no meio do ano ou esperávamos dezembro para falar “O que eu vou fazer com o aluno?”. Não. Era imediato nosso atendimento. (GESTORA 2)

[...] Em escolas muito grandes a gente só ouve falar, então não dá tempo de você perceber as diferenciações que existem dentro de uma sala de 35/40 crianças. Mas no nosso caso, já percebíamos no 1º ano uma criança com um pequeno problema, a gente começava na base, trabalhando essa criança no reforço, ia ajudando na sala de aula. Ia para o 2º ano e já sabia que a criança tinha um probleminha, então, já estava assegurado o processo de recuperação dela. Aí, no 3º ano, se fosse necessário, a gente buscava a família, chamava o pai e aí a gente colocava o problema assim, assim. E o pai sempre concordou com a escola “não, meu filho precisa”. [...] (GESTORA 4)

Além dessas justificativas para o significativo aumento das taxas de aprovação escolar, os entrevistados reiteram que o conjunto de atividades extras e o atendimento no projeto de reforço escolar, realizado de forma contínua no turno regular de ensino com os professores de apoio ou de forma paralela contribuíram,

sobremaneira, nesse resultado. São citados ainda, os projetos educativos e a priorização de algumas áreas de conhecimento, merecendo destaque os conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática, em detrimento das demais.

Em relação a conhecimento e crescimento de capacidades, todos eles tinham um bom aproveitamento. São várias opções, várias aulas extras, vários andamentos do ano letivo, que a gente fazia com que o aluno crescesse, né? Então, realmente se o aluno fosse aprovado, era porque ele teve melhoria significativa. [...] nos projetos nossos a gente sempre colocou em primeiro plano, a leitura e a escrita, como fonte principal para todo conhecimento, então numa sala de aula nós temos no mínimo duas horas de leitura diárias, tanto do professor para o aluno, aula do conto, aula narrativa, aula dissertativa, teatro. Uma linguagem onde o aluno cresça em nível de produção textual, então em relação à leitura e escrita, sempre o aluno teve prioridade nessas duas partes. Como professor sempre digo, o aluno tem que saber ler e escrever e interpretar o que ele lê, ter conhecimento. Se ele sabe ler e interpretar o que ele leu, então ele tem capacidade de continuar nos próximos anos. [...] nosso município prioriza Língua Portuguesa e Matemática, porque eu falo, aluno até 5º ano ele tem que desenvolver essas duas áreas. Porque História, Geografia, Ciências ele vai ter a vida inteira para aprender, mas inicialmente, Português e Matemática é a porta para todas as outras matérias. (DOCENTE 4)

A gente era muito persistente em cobrar tanto a leitura. A gente tinha a avaliação do livro do mês, fora a biblioteca, todas as semanas tinha um funcionário na biblioteca para trocar o livrinho, entrega e recebimento de livro, tinha o livro do mês, avaliação do livro, tinha a cobrança da fluência da escrita. Por isso que a gente sempre fez muita questão de ter um caderninho de produção de texto, porque a gente cobrava muito isso. A criança tinha que ter fluência de escrita também, não só de leitura, mas se desenvolver. (GESTORA 7)

Ocorre nos demais relatos, de forma inexpressiva, certa reincidência da priorização destas áreas de conhecimento, com o acréscimo dos conteúdos de Matemática, considerados essenciais, ainda mais quanto ao domínio das quatro operações básicas. *“É a gente sempre visou bem assim, o aluno ler, saber o que leu, interpretar, tanto em Língua Portuguesa, em Matemática, interpretar problemas, saber as quatro operações [...]”* (DOCENTE 3). Para esta docente, tal priorização pode ser facilmente justificada uma vez que ao saber ler, contar, expressar-se por escrito, interpretar textos e situações-problemas o aluno tem condições básicas para o prosseguimento nos estudos no 6º ano, sendo as demais áreas de conhecimento acessórias, mas não prioritárias quando se busca garantir uma base sólida de conhecimentos para toda a vida.

De acordo com Silva (2005), embora esses relatos revelem uma preocupação com os domínios básicos do conhecimento podem acarretar problemas na formação integral do indivíduo, pois a forma como são selecionados os conteúdos curriculares influencia diretamente na construção dos sujeitos. “Diferentes currículos produzem diferentes pessoas, mas naturalmente essas diferenças não são meras diferenças individuais, mas diferenças sociais, ligadas à classe, à raça, ao gênero.” (SILVA, 2005, p. 10)

Esse mesmo tipo de crítica é observado no documento “Parâmetros Curriculares Nacionais” (BRASIL, 1997), quando se destaca a importância de um processo educativo voltado para a interdisciplinaridade e valorização do currículo em seus múltiplos aspectos. Dessa forma, embora “aparentemente” bem intencionados, os entrevistados talvez não tivessem a percepção de que ao reduzir o currículo, produziam um efeito de exclusão não apenas cultural, mas uma visão estreita de que bastaria fortalecer as ferramentas básicas para garantir o acesso ao mercado de trabalho, pois “[...] O currículo não apenas representa, ele faz. É preciso reconhecer que a inclusão ou a exclusão no currículo tem conexões com a inclusão ou exclusão na sociedade.” (SILVA, 2005, p.10) Reconhecidamente não podemos desconsiderar nesta análise o fato de que a oferta de atividades extracurriculares e a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, conforme discutidos outrora, foram importantes na complementação do currículo básico municipal, contudo, enriquecê-lo de um lado e reduzi-lo de outro, pode configurar com uma ação contraditória dentro do mesmo sistema, já que se propunha uma “educação integral”.

Esta contradição pode ser notada em relação aos critérios adotados pelas escolas para reprovar ou não os alunos, uma vez que, por exemplo, a Docente 1 salienta considerar nesta tomada de decisão, sempre os objetivos inerentes à leitura, escrita e os cálculos relacionados a situações-problema. Para outros participantes, isto não basta, devendo haver maior valorização das demais atividades extracurriculares realizadas na escola.

[...] Agora em nível de conhecimento e aprendizagem a gente oferecia várias aulas extras para que ele tivesse uma melhoria. Então esse “reprovar” a gente avaliava muito. Como você iniciou com o aluno e o que é que ele teve de melhoria durante todo aquele período que ele esteve com você? Como ele esteve com outros profissionais? Então essa avaliação é abrangente. Então a reprova ela era assim, muito, muito, muito mesmo discutida. A gente colocava, seguia rigorosamente todos os padrões, parâmetros para

que realmente avaliasse todo conhecimento dessa criança, todo crescimento dele para saber se realmente ele não tinha aprendido nada durante o ano. Como foi oferecida uma gama muito grande de conhecimentos, de aparatos para que eles tivessem esse crescimento, muito difícil a gente falar em repetência no nosso caso. (DOCENTE 4)

Olha, isso era uma coisa que era muito bem estudada, porque a gente acompanhava esse aluno com dificuldade o ano inteiro, não ia verificar isso no final, na retenção. E com isso, a gente conversava com o professor da sala, com o professor do apoio, tentava, “por que não está atingindo?” Era um acompanhamento praticamente diário, as famílias eram chamadas, eram questionadas. Aí, você também conversava com a família, a possibilidade da reprova, isso era durante um ano. O que eles achavam, se ia ser traumático, qual a idéia deles. Só em casos extremos mesmo o caso de reprova. Muito bem analisados, a gente conversava com os profissionais, porque nisso, para uma criança chegar a reprovar a gente fazia mil tentativas. Se só o reforço não estava dando certo, vamos ouvir outros profissionais, vamos ouvir o neuropediatra, a fono, a psicóloga e quando acontecia de uma reprova era um consenso geral, ninguém ia chegar lá e determinar “esse aluno ia reprovar porque ele não teve nota”, não existia isso. (GESTORA 7)

Segundo Paro (1993, p. 17), “mesmo a imensa maioria das pessoas que são aprovadas estão longe de apresentar um padrão satisfatório de apreensão dos conteúdos que a escola diz oferecer”, por isso, a escola não pode se ocupar somente de um ensino de competências básicas, necessitando abarcar uma gama maior de conhecimentos para reduzir as injustiças sociais. Assim, partindo dos relatos anteriores, depreendemos que é preciso valorizar todo o processo de desenvolvimento do educando, não acreditando que as atividades extras do turno contrário irão suprir o trabalho global e diferenciado que o professor deveria executar em sua sala de aula, pois, é plausível que um número razoável de crianças possa ter optado por não freqüentar a escola em tempo integral ou as atividades extracurriculares.

Outro ponto bastante importante apontado pelos gestores escolares como indispensável para elevar o nível de aprovação escolar, diz respeito às estratégias utilizadas para combater os riscos de que os alunos evadissem da escola. Na tabela 19 podemos perceber as principais ações empreendidas e quais os critérios para sua aplicação.

Tabela 19 Estratégias da Gestão Escolar para Combater o Risco de Evasão Escolar

PARTICIPANTE	ESTRATÉGIA			QUANDO
	Visita Domiciliar	Comunicado à Sec. de Educação	Comunicado ao Conselho Tutelar	
GESTORA 1	X			3ª falta
GESTORA 2	X			Não informa
GESTORA 3	X		X	Não informa
GESTORA 4		X		3ª falta
GESTORA 5*	---	---	---	---
GESTORA 6			X	3ª falta
GESTORA 7*	---	---	---	---

* Afirmam não ter tido problemas com a iminência de evasão no período.

Para os gestores que indicaram visitar as residências das crianças que completavam 3 faltas seguidas ou faltavam reiteradamente, o diálogo direto com as famílias e a conscientização figuram entre os principais mecanismos para a prevenção do risco de evasão escolar.

Olha, eu era o tipo de diretora que eu ia à residência, tá? Eu não ficava aí transferindo para fulano, beltrano, para as autoridades competentes. Eu mesma pegava meu carro e ia visitar na casa. Sempre foi meu isso. Eu ia, conversava com os pais, falava da importância do estudo, porque aquela criança estava faltando demais. Então, eu mesma tentava trazer aquela criança para a escola. Muitas vezes eu consegui trazer as crianças. Porque eu visitava mesmo [...] Porque quando você vê que uma criança está distante ou está se afastando da escola tem algum motivo por trás disso. Ou é uma desestrutura familiar ou o pai está precisando que aquela criança trabalhe para ajudar ou um pai está desempregado. [...] É um problema, uma desestrutura ou é um problema social. Já encaminhávamos para o Social “vai fazer visita em tal casa que ali está necessitando. Está assim, assim, assim”. Então eu acho que diretor, professor tem que conhecer a realidade do aluno [...] (GESTORA 2)

O único problema de evasão que a gente tinha que não conseguimos contornar foi com os ciganos. Você sabe que eles são nômades. Geralmente os pais viajam e levam os filhos e fica um mês, dois meses e depois voltam. Mas os outros, se a criança faltava 3 dias a gente ligava. Se não encontrávamos ninguém, a gente pedia ajuda para o Conselho para verificar o porquê da criança estar faltando. E o Conselho ia verificar o que estava acontecendo. Era um trabalho em equipe. (GESTORA 6)

Em relação às estratégias que os docentes afirmam ter utilizado para prevenir o risco de evasão escolar, podemos destacar as que constam na tabela seguinte.

Tabela 20 Estratégias dos Docentes para Combater o Risco de Evasão Escolar

PARTICIPANTE	ESTRATÉGIA			QUANDO
	Visita Domiciliar	Comunicado à Direção da Escola	Comunicado ao Conselho Tutelar	
DOCENTE 1		X	X	3ª falta
DOCENTE 2		X		3ª falta
DOCENTE 3*		X		Não informa
DOCENTE 4			X	Não informa
DOCENTE 5		X		3ª falta

* Afirma ter tido maiores problemas apenas com a população cigana.

Para o Docente 3, mesmo diante das dificuldades de conseguir que os alunos provenientes das comunidades ciganas não evadissem “*A gente procurava orientar – Olha não pode faltar, - Mas eu vou viajar, - Mas deixa seu filho, senão ele vai ser retido. A gente procurava pressionar, a lei está aqui oh! [...]*” Entretanto, o mesmo Docente afirma que depois de muito diálogo os pais começaram a deixar os filhos com parentes quando viajavam, evitando aumento dos índices de evasão escolar no município, especialmente em 2007.

Diante dos relatos da maioria dos participantes podemos notar que o tripé “acesso, permanência e sucesso na escola” torna-se bastante complexo, principalmente quando se parte de uma visão crítica como a que propõe Paro (1993) e Oliveira & Araújo (2004) ao considerarem a oferta de uma educação de qualidade o eixo norteador deste processo.

O Plano Nacional de Educação, Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, reafirma a necessidade de o Poder Público elaborar políticas que abranjam os três elementos concomitantemente, reunindo esforços que levem em conta a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar e não apenas o direito de matrícula.

Todavia, alcançar o acesso com permanência e sucesso na escola, sob à lógica de políticas de avaliação como o IDEB se torna um grande problema, pois ora os sistemas de ensino considerados os quinze melhores do Brasil devem ser seguidos como modelos para uma educação de qualidade, conforme divulgam o MEC e a mídia, ora são esquecidos, pois acabam substituídos por novos campeões no *ranking* do desempenho escolar. Enfatizamos isto porque se verificarmos os dados da tabela a seguir, veremos a inconsistência da manutenção dos resultados obtidos de um biênio para outro. No caso específico de Santa Fé do Sul, o município

já não se situa mais entre os 15 melhores do Brasil, tendo uma queda acentuada no IDEB de 2007 para 2009, assim como a maioria das demais cidades.

Tabela 21 Os Melhores Municípios no IDEB 2007 e os Resultados do IDEB 2009

Ensino Fundamental Regular – Séries Iniciais (Até a 4ª série)				
UF	Nome do Município	Rede	IDEB 2007	IDEB 2009
SP	ADOLFO	Pública	7,7	7,0 (-0,7)
SP	SANTA FÉ DO SUL	Pública	7,6	6,0 (-1,6)
SP	COSMORAMA	Pública	7,5	6,7 (-0,8)
RS	CENTENÁRIO	Pública	7,3	---*
SP	SANTA RITA D'OESTE	Pública	7,2	5,5 (-1,7)
SP	TAQUARIVAÍ	Pública	7,2	5,4 (-1,8)
SP	CAJURU	Pública	7,0	8,6 (+1,6)
SP	TURMALINA	Pública	7,0	6,9 (-0,1)
SP	BARRA DO CHAPÉU	Pública	6,9	5,4 (-1,5)
SP	TERRA ROXA	Pública	6,9	5,8 (-1,1)
SP	VALENTIM GENTIL	Pública	6,9	5,7 (-1,2)
SP	VALPARAÍSO	Pública	6,9	5,2 (-1,7)
SP	ESTRELA D'OESTE	Pública	6,8	6,0 (-0,8)
SP	LUCIANÓPOLIS	Pública	6,7	5,9 (-0,8)
MG	SÃO JOÃO BATISTA DA GLÓRIA	Pública	6,7	7,0 (+0,3)

Fonte: MEC/INEP (2010)

* Não informado pelo MEC/INEP.

O motivo de trazermos à tona esses dados recentes do IDEB 2009 não tem outro objetivo senão para responder a duas questões estruturais: Pode o meio acadêmico e a sociedade dar credibilidade a estes índices, uma vez que não se sustentam por muito tempo e têm um efeito efêmero para o MEC e a mídia, posto que estes logo se ocupam de criar novos *rankings* a cada biênio, como se os demais resultados já tivessem cumprido seu papel de publicização e nada mais significassem? O que, por exemplo, teria acontecido com o município de Santa Fé do Sul para perder 1,6 pontos no IDEB 2009? Teriam sido problemas no desempenho dos alunos na Prova Brasil ou um significativo aumento das taxas de reprovação e evasão escolar?

Em primeiro lugar, devemos esclarecer que o efeito efêmero dos resultados do IDEB que ora são comemorados, ora são esquecidos, tem permeado os *rankings* criados desde 2005. A cada novo biênio um conjunto de municípios emerge

“milagrosamente” como campeão da qualidade na educação. Depois, como já comentamos, é esquecido, ao ser substituído por um novo grupo de “cidades modelos”, fato que mostra a fragilidade do índice ao não conseguir captar fidedignamente os processos educativos referentes à aprendizagem escolar, gerando contradições, equívocos e falhas técnicas, como ocorreu em Santa Fé do Sul em 2005.

Sobre estes fatos, a Gestora 4 faz questão de enfatizar que a publicização do aumento expressivo do IDEB 2005 (2,6 pontos) para o IDEB 2007 (8,6 pontos), na Escola Municipal “Profª Elisabeth Maria Cavaretto de Almeida é um grande equívoco, porque se chegou “[...] à conclusão que esses 2,6 não existiram diante da conjuntura de que todas as escolas na época e hoje também trabalham juntas numa mesma linha de pensamento, num mesmo tudo, e que as outras escolas estavam com 5,9 e essa escola a única com 2,6”.

No mesmo vértice, a Gestora 8 explica precisamente o que de fato gerou essa nota no IDEB 2005, pois afirma que

Bem, em 2005, quando nós tivemos acesso aos dados do IDEB que foram avaliadas e observadas as notas das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, a gente observou que as notas em Língua Portuguesa e as notas em Matemática de todas as escolas municipais, elas estavam no mesmo parâmetro. No mesmo patamar, tá? E a gente começou realmente a questionar “por que as notas das outras escolas ficavam em torno de 5,7 e 6,1 e a escola “Elisabeth” 2,6?”. Entramos em contato então, na época, com o INEP, o Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisas, né? E ele nos informou que esses dados, os dados que geravam o IDEB eram não só a nota da prova, mas também o índice de retenção, o índice de evasão escolar e a distorção idade-série. Feito isso, nós fomos buscar os nossos dados que a gente tinha referente ao censo de 2005. E fazia um ano que a gente havia instituído o ensino fundamental de 9 anos no município. E feito esse ensino fundamental de 9 anos, ficou com subciclos. [...] E aí a gente questionou por que o INEP nos passou que a gente havia tido retenções nos 1º e 2º anos e nos 4º anos também. E nós começamos a fazer alguns questionamentos ao INEP de que nós não podíamos ter retenções nessas séries porque a gente havia adotado o ensino fundamental de 9 anos com subciclos e retenção apenas nos 3º e 5º anos. Posterior a isso, o INEP pediu pra a gente entrar em contato então com a Secretaria de Estado da Educação do estado de São Paulo que era a migradora. Que era não, que é a migradora oficial do estado e através do sistema PRODESP ele migra esses dados para o censo escolar para o INEP todos os anos. Nós entramos em contato com a Secretaria de Estado da Educação e que disse para nós... Nos mostrou uma realidade meio que anormal, fora do normal em relação à escola “Elisabeth Maria

Cavaretto de Almeida”. A escola comporta e não tem espaço físico para ser uma escola que passa dos seus 320, 350 alunos. E para o INEP e para a Secretaria Municipal de Educação, no final de 2005, ela atingia quase 1000 alunos. (GESTORA 8)

Para esta gestora, foram tomadas diversas providências para reverter esse quadro, como o envio de ofícios à Secretaria de Estado da Educação, a fim de houvesse uma revisão dos dados do Censo Escolar 2005 e contatos diretamente com o INEP para que revisasse a migração dos dados.

[...] no censo escolar de 2005, o 1º ano da escola “Elisabeth” constava com 58 alunos. Em dezembro de 2005, aparecia no INEP a mesma série com 136 alunos. Ou seja, de março a dezembro nós recebemos praticamente 80 alunos. Quase que 200 por cento. E isso também aparecia nas séries seguintes, nos 2º, 3º, 4º e 5º anos. Nós pedimos também que o INEP nos informasse, extra-oficial, a questão das retenções. E o INEP nos informou que numa somatória total a escola apresentava 76 por cento de retenção. E nós questionamos, porque se você puxar pelo rendimento escolar da escola em 2006 que é referente a 2005, uma média de 5 alunos foram retidos na unidade escolar. Então ficava uma discrepância. Uma coisa irreal em relação aos dados oficiais que nós tínhamos no município, informados no censo escolar de 2005, com fechamento em 2006 e o que estava sendo apresentado pelo INEP. Entramos, via ofício também, para que o INEP pudesse estar fazendo essa alteração no censo de 2005 para que esse IDEB fosse revertido. Pelo menos para que ele ficasse próximo aos demais em média de 5 a 6 pontos percentuais. O INEP nos informou que o censo já estava fechado e que não havia nenhuma possibilidade de que esse censo fosse alterado. Nos informou também, através das letras oficiais, de que o que houve foi uma migração errada ou a chamada “sujeira de banco”. Em determinado ponto parou na migração e automaticamente quando se passava os dados da “Elisabeth” a “sujeira de banco” acumulou ali. E os dados da escola “Elisabeth” foram alterados por esse fator. Por essa questão, tá? Então oficialmente a gente não tem nada. Então a gente não esconde esse erro de que houve uma... Um erro na migração de dados da escola “Elisabeth” no ano de 2005 entre a Secretaria de Estado da Educação e o INEP. (GESTORA 8)

É possível depreender dos relatos das gestoras que, partindo desses esclarecimentos técnicos, o salto de 6,0 pontos em relação ao IDEB de 2005 não existiu. As entrevistadas acreditam que ele possa ter sido de 2,0 a 3,0 pontos, mas seria ilógico que crescesse tanto. Citam também que a falha no envio de dados em Santa Fé do Sul foi o mesmo erro que aconteceu em 2007, com a cidade de São Paulo.

Embora tenham registrado todos esses fatos, a Secretaria de Estado da Educação não se comprometeu a responder o ofício solicitando a revisão técnica, restando arquivada na Secretaria Municipal de Educação somente a resposta enviada pelo INEP, ressaltando que os dados não poderiam mais ser alterados, pois entre a migração de dados e a publicação dos resultados do IDEB 2007 já haviam decorrido dois anos.

Em relação a este tipo de ocorrência, podemos verificar o que Camargo *et al* (2008) explicam sobre o fato de os resultados divulgados nos *rankings*, talvez não corresponderem, necessariamente, a um aumento real da qualidade da educação. Podemos constatar, ainda, que é legítima a indignação dos autores com os 18 municípios que tiveram o índice dobrado e 4 triplicados em 2007, pois, no que concerne ao município de Santa Fé do Sul, suas predições podem ser ratificadas por esta pesquisa, tanto nos relatos dos entrevistados como em documentos coletados. Para confirmarmos esta asserção é necessário tomar a fala da Gestora 8 que explica que o salto obtido no IDEB 2007 pode ser um efeito compensatório concedido pelo MEC para corrigir os erros de 2005.

Eu creio que sim. Porque como foi um dos primeiros anos que eles começaram a migrar os dados... Tanto que uma das dificuldades que o INEP encontrou para fazer os dados do IDEB, eram dados fidedignos. Por isso que o estado de São Paulo migrou o que a gente já realiza na PRODESP desde 95. Houve o primeiro ano de migração desses dados. Então eu creio que deve ter tido muitas falhas. Então agora tem se aperfeiçoado. E ele constatou uma realidade: que a escola não comporta 1000 alunos, que a escola não tem 75 por cento de retenção, que ela não tem 12,9 por cento de distorção idade-série. E que a escola está no mesmo patamar das demais.

Segundo a opinião da mesma gestora, a Escola “Elisabeth” não era uma escola com um nível de qualidade ruim, mas, de acordo com uma predição particular, acredita que “[...] *isso até vai ser comprovado agora no IDEB de 2009 que as escolas vão ficar todas no mesmo patamar. Pode não ter a mesma nota de 2007, mas todas as escolas vão ficar no mesmo patamar.*” (GESTORA 8)

Prevendo de modo bastante seguro tal situação com relação ao IDEB 2009, não deve representar surpresa para a referida entrevistada que suas predições tenham se concretizado precisamente, pois em nível municipal, o IDEB 2009 estabilizou-se na média de 6,0 pontos, enquanto as unidades escolares tiveram índices equilibrados.

Tabela 22 IDEB Observado e Projeções para Santa Fé do Sul – SP

Município ↕	Ideb Observado			Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
SANTA FÉ DO SUL	4,7	7,6	6,0	4,8	5,1	5,5	5,7	6,0	6,2	6,5	6,7

Fonte: MEC/INEP (2010)

Tabela 23 IDEB das Escolas Municipais de 1º a 5º/EF de Santa Fé do Sul – SP

Escola ↕	Ideb Observado			Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
BAIRRO DA BELA VISTA EM	5,7			5,8	6,1	6,4	6,6	6,8	7,0	7,2	7,4
BENEDICTO DE LIMA PROF EM	5,3	7,6	5,3	5,4	5,7	6,0	6,3	6,5	6,7	6,9	7,1
CIRLEY VOLPE LOPES PROFA EM	5,7	7,9	6,0	5,8	6,1	6,4	6,6	6,8	7,0	7,2	7,4
ELISABETH MARIA CAVARETTO DE ALMEIDA PROFA EM	2,6	8,6	6,1	2,9	3,6	4,2	4,5	4,8	5,1	5,3	5,6
MARINA DE OLIVEIRA PROFA EM	5,6	6,1	5,7	5,6	5,9	6,3	6,5	6,7	6,9	7,1	7,3
ROSIMARES CAMARGO BENITEZ EM	5,3	7,7	6,5	5,4	5,7	6,1	6,3	6,5	6,7	7,0	7,2

Fonte: MEC/INEP (2010)

Assim, retomando as questões pertinentes ao acesso, permanência e sucesso na escola, não podemos deixar de explicitar, mais uma vez, que os atores educativos do município enfatizam a existência de um processo educativo que vai muito além da preocupação com os índices, embora esteja explícito em seus relatos que isto também os interessa.

[...] “O MEC esteve aqui em dezembro de 2008 e ficou aqui por 4 dias. A professora Iara Bernardi que é representante do ministro da educação no estado de São Paulo esteve aqui juntamente com a equipe técnica. Ficou aqui por 4 dias e visitou não só a escola “Elisabeth Maria Cavaretto”, mas também todas as unidades do município. Viu alguns projetos. Assistiu a algumas aulas diferenciadas que haviam na unidade e constatou uma frase da própria professora Iara Bernardi “A cidade respira educação”. (GESTORA 8)

Portanto, segundo a mesma gestora, a educação tem que estar de portas abertas para quem quer conhecê-la de perto, pesquisá-la, posto que “[...] Não é nenhuma mágica. Eu creio que seja um conjunto de fatores, de ações de pessoas apaixonadas pela educação. [...] Como todo sonho de qualquer professor. Não é uma utopia uma educação de qualidade. A gente tem que trabalhar para isso”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi investigar as ações empreendidas pelas escolas públicas de ensino fundamental do município de Santa Fé do Sul, que ocasionaram um expressivo aumento do IDEB divulgado em 2007, em comparação a 2005. Tivemos como eixo norteador os processos de gestão do sistema municipal de ensino e a gestão escolar, partindo, preliminarmente, das sete dimensões presentes no documento “Indicadores da Qualidade da Educação” (BRASIL, 2004).

Em síntese, perpassamos no primeiro e segundo capítulos as principais reformas administrativas brasileiras, as políticas de avaliação externa na década de 1990, a operacionalização do Plano de Desenvolvimento da Educação e sua culminância no IDEB, assim como políticas supervenientes como o monitoramento e regulação dos sistemas de ensino, a *accountability* ou responsabilização escolar, os problemas estruturais do IDEB e suas perspectivas e, finalmente, o conceito de “qualidade da educação”, sob diversos pontos de vista, inclusive, dos participantes desta pesquisa.

No terceiro capítulo foram introduzidas questões básicas sobre os estudos da sociologia das organizações escolares, segundo o referencial de Lima (2001) e outros autores, abarcando, concomitantemente, as discussões sobre a importância da gestão para a materialização das políticas públicas e procedendo à análise e discussão dos dados coletados com gestores, docentes, pais de alunos e por meio de fontes documentais. Ainda neste vértice, subsidiamos a análise com elementos que autores como Dourado & Oliveira (2009), Franco *et al* (2007), Machado (2007) e Nóvoa (1995) acreditam relacionar-se com um ambiente educativo de qualidade, abordando, especificamente, o ambiente físico e os recursos escolares, a formação e condições de trabalho dos profissionais da escola e o enfoque dado à avaliação no município pesquisado.

O enfoque direcionado à gestão escolar e às especificidades do ambiente educativo, gestão democrática, prática educativa e acesso, permanência e sucesso na escola foram abordados no quarto capítulo.

O fato de este trabalho ter optado por segmentar a apresentação e a investigação dos dados coletados em dois capítulos, subdividindo-os em dimensões conforme o seu grau de pertinência ao processo de gestão educacional ou gestão

escolar, não implica na exclusão de uns pelos outros, justamente por se tratarem de fatores interrelacionados e que partem do princípio de que a qualidade da educação é um fenômeno polissêmico. A partir disso, incorporamos no processo de análise, além dos referenciais teóricos adotados, as concepções e percepções oriundas do contexto real dos atores educativos, visando evitar uma hiperformalização de categorias *a priori* e prevenir eventuais desvios que tratassem o contexto estudado sob a perspectiva do modelo racional burocrático (LIMA, 2001).

No que concerne aos aspectos relacionados à educação escolar, extraímos dos relatos dos participantes e outras fontes de dados, que embora exista uma forte difusão de ideias emanadas dos órgãos centrais de educação e uma incorporação considerável de concepções provenientes das políticas de avaliação externa, adoção de currículos, materiais e assessorias privadas, coexistem, nesse cenário, práticas pedagógicas e de gestão que podem ser consideradas positivas quando se relacionam a uma tentativa de ressignificação e adequação não totalmente passiva, às regras legais e à lógica neoliberal.

Os resultados desta pesquisa permitem enfatizar que o município de Santa Fé do Sul, por meio de sua gestão educacional e escolar e do trabalho educativo realizado em suas escolas, sustenta uma concepção de qualidade que aponta, principalmente, que a verificação do rendimento escolar por meio do IDEB não pode fundamentar-se, meramente, em indicadores quantitativos, sem investigações profundas do ambiente escolar, clima organizacional, práticas pedagógicas e processos democráticos de gestão, isto é, dos aspectos intraescolares e extraescolares, pois, em muitos outros fatores, a escola pode fazer diferença.

Especialmente em função dos investimentos financeiros em educação, construção de unidades escolares pequenas, relação satisfatória entre o número de crianças por professor, fortalecimento da carreira do magistério e incentivos salariais por aumento da titulação acadêmica, estabilidade do corpo docente e dedicação exclusiva a uma única unidade escolar, os atores educativos acreditam proporcionar à comunidade um ensino de qualidade, mas que, em suma, não tem nada de diferente, a não ser o comprometimento com o processo educativo. Outros fatores como o foco do trabalho do diretor de escola nas questões pedagógicas, o aumento do tempo de permanência do aluno na escola (tempo integral), a ênfase no dever de casa e a oferta de atividades extraclasse, também figuram no rol de ações julgadas relevantes pelos participantes.

É claro que estes dados devem ser analisados considerando-se que embora expressem um conjunto de elementos que podem interferir ou não diretamente na qualidade da educação, representam, conforme a percepção e juízo de valor daqueles que atuam no sistema de ensino pesquisado, políticas e ações que fazem sentido em suas vivências e que supõem serem adequadas e até mesmo inovadoras, em certa medida.

Diante desses resultados, entendemos ser inapropriado reduzir toda a complexidade dos contextos educacionais a uma política de avaliação que pretenda considerar o processo educativo como produto e não como processo, traduzindo-o em elementos mensuráveis e desconsiderando todos os demais aspectos que, se não contribuem rapidamente para o aumento do rendimento escolar, oportunizam, em médio prazo, uma formação integral do indivíduo e maior contato com conteúdos da cultura, expressão corporal e fortalecimento dos vínculos afetivos e de pertencimento à determinada realidade.

Ademais, aduzimos pelos dados apresentados no quarto capítulo deste estudo, que o mecanismo que resulta no IDEB tem se mostrado bastante incipiente e questionável. A fragilidade do INEP e da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo para consolidar e transferir as informações sobre aprovação, retenção e evasão escolar causou, segundo relatos dos atores educativos, grande transtorno e perplexidade frente aos resultados amplamente divulgados na mídia em forma de *rankings*. Ter consolidado para a escola Elisabeth Maria Cavaretto de Almeida em 2005 o IDEB de 2,6 pontos e, posteriormente, tê-la compensado em 2007 com 8,6 pontos remete, segundo afirmam gestores e docentes, um grande erro que o sistema municipal jamais irá assumir para si. Trata-se de resultados que assumem nunca terem existido naquela realidade, embora assegurem acreditar profundamente no trabalho de qualidade que executam diariamente em suas escolas e que não pode ficar restrito somente a divulgação de números.

Conceituar qualidade não é uma tarefa simples nem existem consensos sobre o melhor caminho a seguir, por isso, é fundamental que os mecanismos de avaliação externa estejam mais associados a uma proposta que leve em conta uma posição que supere a supremacia ideológica da quantidade e que possa captar diferentes dimensões que influenciam em uma educação de qualidade, inclusive pelo fato de que, bienalmente, alternam-se os municípios considerados campeões

no IDEB, numa incessante demonstração de que os números nem sempre correspondem à “medida certa”.

Tais ponderações não podem ser mais bem contextualizadas senão quando destacamos as conclusões resultantes de pesquisas empíricas na qual Diane Ravith, ex-secretária adjunta do Departamento de Educação dos EUA, pesquisadora da Universidade de Nova York e autora de vários livros em educação, após defender veementemente a reforma educacional americana, baseada em metas, testes padronizados, responsabilização dos docentes e fechamento de escolas mal avaliadas afirma que “o sistema em vigor nos Estados Unidos está formando apenas alunos treinados para fazer uma avaliação [...] e que foram encontradas muitas fraudes no processo”.³¹

Portanto, uma política educacional que busque superar a difundida “crise da escola” e sua transformação em um serviço de mercado e a serviço dele, obriga recolocá-la como um espaço no qual a construção da qualidade da educação como direito legal e dever do Estado prevalece acima de qualquer interesse do mercado ou concepção reducionista da aferição da qualidade, garantindo-lhe respeito por seu contexto histórico, social e sua autonomia, ainda que relativa.

³¹ Reportagem de Simone Iwasso, Jornal “O Estado de São Paulo”, 02, ago. 2010, s/p, incluída neste estudo para demonstrar o quanto as pesquisas sobre as consequências desse tipo de política ainda precisam ser melhor analisadas, partindo de uma análise mais ampla dos sistemas educacionais e suas escolas.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, C.A. Sistema Nacional de Educação Básica: Nó da Avaliação? **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 23, nº 80, p. 253–274, set. 2002.
- AFONSO, A. J. **Políticas públicas educativas e avaliação educacional**. Minho (Portugal): Universidade do Minho, 1999.
- ALTHUSSER, L. **Aparelhos Ideológicos do Estado**. Nota sobre os Aparelhos Ideológicos do Estado. Rio de Janeiro: Editora Graal. 6ª edição, p. 52-107, 1952.
- ALVES, F. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 15, n. 57, p. 1-19, out./dez 2007.
- ARAÚJO, L. **Os Fios condutores do PDE são antigos**. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/araujo2.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2010.
- ARELALO, L. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educação & Sociedade**. Revista de Ciência da Educação: CEDES, vol. 28, n. 100, p. 899 - 919, dez. 2007.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARROSO, J. (Org.) O estudo da escola. Porto: Ed. Porto, 1996.
- BAUER, A. **Usos dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 91, n. 228, maio/ago. p. 315-344, 2010.
- BOMENY, H; PRONKO, M. **Empresários e educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC / FGV, 2002.
- BONAMINO, A.; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de instituição do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: n. 108, p. 101-132, nov. 1999.
- BONAMINO, A. **Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências**. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.
- BONAMINO et al. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, out. 2009.
- BRASIL. **Constituição federal**. Ed. Atual. Mandamentos: São Paulo, 2005.

_____. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

_____. **Parâmetros Curriculares Nacionais** (1ª a 4ª séries). Brasília: MEC/SEF, 10 volumes, 1997.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: 18 jun. 2009.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Indicadores da Qualidade na Educação.** Unicef, PNUD, Inep – MEC. São Paulo: Ação Educativa, fev. 2004.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Guia de programas.** Brasília, DF, jun., 2007.

_____. Ministério da Educação. Decreto Presidencial nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação, pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

_____. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas - PDE. Brasília, 2007.

_____. **Resolução nº 29, de 20 de junho de 2007.** Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2007/res029_20062007.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2009.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **IDEB:** como melhorar os índices. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em 18 jun. 2008.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica.** Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/básica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em 12 ago. 2008.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Taxa de Aprovação, Prova Brasil, IDEB e Projeções por Município e Rede.** Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Resultado/republicacao/Divulgacao_4serie_Municipios.xls>. Acesso em 20 jun. 2009.

_____. **Programa de Aceleração do Crescimento.** Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/>. Acesso em 17 jun. 2009.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **SAEB: Metodologia Utilizada.** Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 16 jun. 2009.

_____. **Documento Referência da CONAE, MEC, 2009.**

_____. **Resolução nº 46, de 31/10/2008.** Altera a Resolução CD/FNDE/Nº 29 de 20 de junho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2007/res046_18092007.pdf>. Acesso em: 20 jun.2009.

BEGLER, J. **Temas de Psicologia: entrevista e grupos.** Tradução de Rita Maria Manso de Moraes, revisão de Luís Lorenzo Rivera, São Paulo: Martins Fonten, 1980.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil.** Brasília: Ed. 34, 1996.

CAMARGO, R. B. de; PINTO, J. M. de R.; GUIMARAES, J. L. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo, v. 38, n. 135, dez. 2008.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial:** rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo direito à Educação, 2007.

CASASSUS, J. **A Reforma Educacional na América Latina no Contexto de Globalização.** Cadernos de Pesquisa, nº. 114, nov. 2001.

CASTRO, M. G. **O desafio da Qualidade e da Equidade.** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, 61 p. 1998.

CHAUÍ, M. **O que é Ideologia.** 13ª edição, São Paulo: Brasiliense, Coleção Primeiras, 1980.

COLLARES, C. A. L.; MOYSÉS, M. A. A.; GERALDI, J. W. Educação continuada: a política da descontinuidade. **Educação e Sociedade**. Campinas, n. 68, p. 202-219, dez. 1999.

CORAGGIO, J. L. **Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?** In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.) O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1996.

COSTA, M. E. **A avaliação de desempenho na área de língua na Argentina:** a utilização de provas objetivas. Série Idéias, FDE, São Paulo, n. 30, p. 39-88, 1998.

COSTA, J. A. **Imagens organizacionais da escola.** 3 ed. Lisboa: Asa Editores, – (Coleção: Perspectivas Atuais/Educação). p. 25 - 38, 2003.

COSTA, F. L da. **Brasil:** 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Ver. Adm. Pública. v. 42, n. 5. Rio de Janeiro, set./out. 2008.

CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação & Sociedade**. Revista de Ciência da Educação: CEDES, vol. 28, n. 100, p. 831 - 855 dez. 2007.

DAVOK, D. F. Qualidade em Educação. **AVALIAÇÃO: Revista da rede de avaliação institucional da educação superior**. Campinas, v. 12, n. 3, p. 505-513, set.2007.

DIAS SOBRINHO, J. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. (org.) **Avaliação:** construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Insular, 2002.

DELORS, Jacques et al. **Educação: um tesouro a descobrir**. Cortez Editora, São Paulo, MEC: UNESCO: Brasília, DF, p. 89-102, 1998.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos do Cedes** – Centro de Estudos Educação e Sociedade. Campinas: vol 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago 2009

ENGELMANN, A. Comportamento verbal e relato verbal. **Psicologia**, v.11, n.1, p.1-6, 1985.

ESTUDO DE CASO APLICADO ÀS INOVAÇÕES EDUCACIONAIS: Uma Metodologia. **Inovações**, Brasília, nº. 01, dez.1992.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, 26 p. 2007.

_____. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB):** metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, 5 p. 2007.

FONTANIVE, N. S.; KLEIN, R. **Uma visão sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica do Brasil (SAEB)**. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação: revista da Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, v. 8, n. 29, p. 409-442, out./dez. 2000.

FRANCO, C. et al. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de "fatores intra-escolares". **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação.**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 55, jun 2007.

FREITAG, B. **Escola, Estado e Sociedade**. 6ªed. São Paulo: Moraes, 1986.

FREITAS, D. N. T. de. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. **Revista da Faculdade de Educação**. São Paulo, v. 24, n. 2, jul. 1998.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, nº. 100, p. 965-987, out. 2007.

GALVÃO et al. Violências escolares: implicações para a gestão e o currículo. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 68, p. 425-442, jul./set. 2010.

GOLDFELD, M. **A criança surda: a linguagem e cognição numa perspectiva sóciointeracionista**. São Paulo: Plexus, 1997.

GOMES, C. A. A Escola de Qualidade para Todos: abrindo as camadas da cebola. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 48, p. 281-306, jul./set. 2005.

GORNI, D. A. P. Ensino Fundamental do Paraná: revisitando a qualidade e a avaliação. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 9, n. 2, p. 309-318, mai./ago. 2004

HADAD, S. (org.) Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2008.

HAIDAR, M. L. M.; TANURI, L. M. A Educação Básica no Brasil: dos primórdios até a primeira Lei de Diretrizes e Bases. In: **Estrutura e Funcionamento da Educação Básica**. São Paulo: Pioneira, p. 59 - 101, 1998.

HORTA, J. S. B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. *Fundação Carlos Chagas*. Cadernos de Pesquisa, n. 104, São Paulo, p. 5 - 34, jul./1998.

IDEB: apesar do avanço, só 64 cidades têm nota de países desenvolvidos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 jun. 2008.

KRAWCZYK, N. A Gestão Escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**. Campinas: v. 20, n. 67, p. 112-149, ago. 1999.

IWASSO, S. Escola com melhor desempenho no IDEB está no interior e atinge nota 8,6. Educação. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 jun. 2008. Disponível em: <<http://www1.santafedosul.sp.gov.br/telas/noticias.php?id=1477>>. Acesso em 13 set. 2008.

_____. Nota alta não é educação melhor. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 02 ago. 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100802/not_imp589143,0.php> Acesso em 21 mar. 2011.

JUNIOR, O. B. L. **As reformas administrativas no Brasil**: modelos, sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público. n. 49, abr. - jun., 1998.

KLEIN, R. **Por uma educação de qualidade**. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação: revista da Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, v. 11, n. 38, p. 115-120, jan./mar. 2003a.

LIBÂNEO, J. C. **Democratização da Escola Publica a Pedagogia Crítico Social dos Conteúdos**. São Paulo: Loiola, 15ª edição, 1985.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

LÜCK, H. **Gestão da Cultura e do Clima Organizacional da Escola**. 1ª ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E.D.A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas (Coleção Temas Básicos de Educação e Ensino), São Paulo: E.P.U., 1986.

MACHADO, N. J. Qualidade da educação: cinco lembretes e uma lembrança. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, Dec. 2007.

MAIA, G. Z. A. Administração (ou "gestão") da educação no contexto das políticas públicas. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; MAIA, Graziela Zambão Abdian (Orgs.). **Administração e Supervisão escolar**: questões para o novo milênio. Edição revista e ampliada. Marília: M3T Tecnologia e Educação, 2008.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149 – 158, 1990/1991.

_____. **Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada**. (In) Maria Cristina Marquezine, Maria Amélia Almeida, Sadao Omote (orgs.) Colóquios sobre pesquisa em educação especial. Londrina: Eduel, p. 11 - 25, 2003.

MARCHELLI, P. S. Expansão e qualidade da educação básica no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.40, n.140, p. 561-585, maio/ago. 2010.

MARE. (Ministério da Administração e Reforma do Estado). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**. Revista de Ciência da Educação: CEDES, n. 77, ano XXII, p. 28 - 48, dez. 2001.

_____. **Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

MELLO, G. N. **Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio**. São Paulo: Cortez, 1993.

MELLO e SOUZA, A. de. **Dimensões da Avaliação Educacional**. Editora Vozes, Petrópolis, 2005.

MEZOMO, J. C. **Educação e qualidade total: a escola volta às aulas**. Petrópolis: Vozes. 1997.

NEVES, Adriano Craveiro. **A reforma administrativa brasileira (1995-1998) sob a ótica weberiana**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2596, 10 ago. 2010. Disponível em: <<http://meujus.com.br/revista/texto/17153>>. Acesso em: 31 out. 2010.

NÓVOA, A. (org). **As organizações escolares em análise**. Portugal. Instituto de Inovação Educacional, 1995.

OLIVEIRA, C. de, et. al. A municipalização do ensino brasileiro. In: **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

OLIVEIRA, R. P.de; ARAÚJO, G.C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. In: **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n.28, p.5-23, jan. - abr. 2005.

OLIVEIRA, R. P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009.

PAULA, A. P. P. de. **Entre a Administração e a Política: os Desafios da Gestão Pública Democrática**. Tese de Doutorado. Unicamp, 233 p, 2003.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986.

_____. Situação e Perspectivas da Administração da Educação Brasileira: uma contribuição. **Revista Brasileira de Administração Escolar**. Brasília, v. 9, n. 1, p. 9-36, jan./jun.1993.

_____. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 36, p. 763-778, set./dez. 2010.

PENNA FIRME, T. Avaliação: tendências e tendenciosidades. **Ensaio**, vol. 1, nº 2, 1994.

PERRENOUD, P. **Avaliação**: da excelência à regulação das aprendizagens – entre duas lógicas. Porto Alegre: Artmed, 1999.

PIMENTA, S. G. **O pedagogo na Escola Pública**. São Paulo: Loyola, 1991.

PINTO, F. C. F. Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: a escola pública na opinião dos pais. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.14, n.53, p. 527-542, out./dez. 2006.

RAPHAEL, H. S. **Avaliação Escolar**: em busca de sua compreensão. São Paulo: Brasiliense, 1998.

REA, L. M; PARKER, R. A. **Metodologia de Pesquisa**: do planejamento à execução. Tradução de Nivaldo Montingelli Junior, São Paulo: Pioneira, 2000.

Revista O Impacto do FMI na Educação Brasileira, Grupo "Ação Educativa", 1999.

RIOS, T. A. **Compreender e ensinar**: por uma docência da melhor qualidade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

ROMANELLI, G. B; ALVES, Z. M. M. **Diálogos metodológicos sobre prática de pesquisa**. Ribeirão Preto: Legis Summa, 1998.

SACRISTÁN, J. G. **A educação que ainda é possível**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

SAVIANI, D. **Escola e democracia**. 35. ed. rev. Campinas: Autores Associados, 2002.

_____. O ensino de resultados. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 abr. 2007. Caderno "Mais", p. 3.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, nº. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SILVA, Tomaz T. da. Os novos mapas culturais e o lugar do currículo numa paisagem pós-moderna. In: SILVA, Tomaz Tadeu da; MOREIRA, Antônio Flávio Barbosa. **Territórios contestados**. Petrópolis: Vozes, 2004.

SILVA JR., J. dos R. e FERRETTI, C. J. **O institucional, a organização e a cultura da escola**. São Paulo: Xamã, 2004.

SOUZA, S. M. Z. L. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 3 ed. Petrópolis: Vozes, p. 264-283, 1997.

_____. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.119, p.175-190, jul. 2003.

TANURI, L. M. **A administração do ensino no Brasil: centralização x descentralização.** São Paulo: Didática 17, p. 5-21, 1981.

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, (1998). **Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados em tercero e cuarto grado.** Santiago, Chile: UNESCO/Laboratorio Latinoamericano de Evaluacion de la Calidad de la Educación.

VIANNA, H. M. **Construindo o campo e a crítica: o debate:** In: FREITAS, Luiz Calos de. **Avaliação: construindo o campo e a crítica,** Florianópolis: Insular, p. 99 – 214, 2002.