



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

HEDER AMARO VELASQUES DE SOUZA

**A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA GESTÃO EDUCACIONAL E A QUALIDADE
SOCIAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UM DIÁLOGO NECESSÁRIO**

Salvador, BA

2018

HEDER AMARO VELASQUES DE SOUZA

**A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA GESTÃO EDUCACIONAL E A QUALIDADE
SOCIAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UM DIÁLOGO NECESSÁRIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, da Faculdade de Educação – FACED, da Universidade Federal da Bahia – UFBA, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Couto Cunha.

Salvador, BA

2018

SIBI/UFBA/Faculdade de Educação – Biblioteca Anísio Teixeira

Souza, Heder Amaro Velasques de.

A dimensão pedagógica da gestão educacional e a qualidade social da educação básica : um diálogo necessário / Heder Amaro Velasques de Souza. - 2018.

180 f.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Couto Cunha.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2018.

1. Política e educação. 2. Educação - Organização e administração. 3. Gestão da qualidade total na educação. I. Cunha, Maria Couto. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD 379.1 – 23. ed.

HEDER AMARO VELASQUES DE SOUZA

**A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA GESTÃO EDUCACIONAL E A QUALIDADE
SOCIAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UM DIÁLOGO NECESSÁRIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, da Faculdade de Educação – FACED, da Universidade Federal da Bahia – UFBA, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em 18 de Abril de 2018.

Banca Examinadora

Profa. Dr.^a Nádia Hage Fialho _____

Universidade do Estado da Bahia - UNEB

Prof. Dr. Rodrigo da Silva Pereira _____

Universidade Federal da Bahia – UFBA

Profa. Dr.^a Maria Couto Cunha – Orientadora _____

Universidade Federal da Bahia - UFBA

A meu pai, Amaro Cacundinha, em memória, de quem herdei a perseverança, ousadia e vontade de construir; de quem sou uma síntese em processo de amadurecimento. A ele, cujo exemplo de superação me motiva a continuar caminhando;

AGRADECIMENTOS

A gratidão é um estado de espírito, uma condição do amadurecimento humano. Saber agradecer simboliza que conseguimos aprimorar o olhar sobre as coisas do mundo, reconhecendo que nossa existência é construída no dia a dia, pela contribuição de tudo que existe, mesmo que boa parte desse corpus ainda não tenha sido alcançada pelos nossos sentidos. Assim, quero agradecer a toda forma de vida e/ou energia existente no universo que, de uma forma ou de outra, possa haver contribuído para que eu pudesse chegar até aqui. Agradeço pelo efeito próprio que a construção deste trabalho causou em minha condição humana.

Agradeço a Deus, ao universo e a meus ancestrais que me trouxeram a este “lugar”; a minha família, que é a base e o guarda chuva da minha existência; a meus pais, que deram a sua vida pela minha; a meus irmãos e irmãs, que dividiram comigo um pouco de tudo que vivemos até aqui; a meus amigos, cuja convivência me enriqueceu o olhar; a meus professores e professoras, desde a primeira, lá em 1988, no início de minha vida escolar, à mais recente, que aqui me acompanha na elaboração deste trabalho. No círculo dos meus mestres, agradeço em especial às professoras Renata, Celeste, Iara, Terezinha Barreto, Emília Elena, Rita Fortuna, Rufino Figueredo e Maria Couto Cunha, esta última com quem tenho aprendido muitas lições.

Agradeço fervorosamente a minha esposa, companheira, cúmplice e co-autora deste trabalho, a professora Micaela Balsamo de Mello. Ela também lhe deu um toque especial. Agradeço ao meu filho, Felipe Balsamo Velasques de Souza, que soube entender minha ausência em muitos momentos, por causa de minha dedicação quase exclusiva às atividades deste trabalho; a Aron, meu enteado, que também faz parte desta caminhada. Não poderia jamais deixar de agradecer a todos os meus “alunos”, com os quais, desde o dia 19 de Julho de 2004, venho aprendendo pelo exercício do magistério. Peço-lhes desculpas pelos erros cometidos, alguns dos quais só agora consigo enxergar. Outros, certamente, ainda aparecerão. O que mais importa, contudo, é que aprendi e tenho melhorado com eles.

Agradeço também a todas as pessoas que atravessaram comigo a experiência como Secretário Municipal de Educação de Vera Cruz, minha cidade. Uma parte considerável do que exponho neste estudo resultou dessa caminhada, cujas alegrias, dores e aprendizagens me marcaram profundamente. Agradeço também à família biológica de minha esposa, que também tornou-se minha família afetiva, a vó Paula, dona Emília, tia Dane, tia Gabi e tia Cristina, pessoas com as quais tenho convivido e aprendido bastante; a Sinho, dona Emília,

Junior, Dene, Tote, Binho, Rone, Gurita, tia Nicinha, Marilene, pessoas que dispuseram um pouco do pouco que tinham para me ajudar a vencer uma das etapas mais difíceis da minha vida, entre os anos 2000 e 2008, quando, ainda menino da Ilha, estive peregrinando na cidade grande, em busca de realizar-me.

Alguns personagens muito importantes das narrativas mais recentes de minha vida também não podem passar despercebidos nestas escritas de agradecimento: Aurelina Calmon, Geraldo Fonseca, Marcio Neres, Uelber Neres, dona Lucia, Eremita Costa, Jucélia Ribeiro, Antônio Magno, Edvaldo, Nildis Maria, Francinei Nascimento, Eliene Santana, Prof. Paulo, Moisés Daumerie, Deise Deiró, meus colegas do Colégio Everaldino Dalmácio Arouca e do Estelita Eusébia Santiago dos Santos.

Por fim, agradeço a minha comunidade de Jiribatuba, que me forjou com toda a sua riqueza e me fez tudo o que sou hoje. Sem dúvida, minha existência segue impregnada das memórias deste lugar, onde surgi no mundo e transformei-me no que sou hoje. Peço a tudo e a todos que aceitem os meus modestos agradecimentos...

O trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens. Assim, o objeto da educação diz respeito, de um lado, à identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos e, de outro lado e concomitantemente, à descoberta das formas mais adequadas para atingir esse objetivo. (SAVIANI, 2013, p. 13)

Se pretendermos, todavia, tratar a educação de forma científica, precisamos de um conceito mais rigoroso, que nos fale mais de perto de sua especificidade e de sua condição. Podemos começar por dizer que, em seu sentido mais amplo, a educação consiste na apropriação da cultura. Esta, entendida também de forma ampla, envolve conhecimentos, informações, valores, crenças, ciência, arte, tecnologia, filosofia, direito, costumes, tudo enfim que o homem produz em sua transcendência da natureza. (PARO, 2008, p. 23)

SOUZA, Heder Amaro Velasques de. **A Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional e a Qualidade Social da Educação: um diálogo necessário**. 180 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

RESUMO

Esta pesquisa objetivou analisar a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, sua organização institucional, desenvolvimento e repercussão para a oferta de uma educação de qualidade social. Para tanto, foi realizada uma pesquisa empírica, com abordagem qualitativa. A escolha do campo de investigação considerou o critério da relevância social da pesquisa, a partir do pressuposto de que a educação, como política pública de corte social, pode contribuir para a transformação de uma realidade. O estudo se desenvolveu em dois municípios e quatro escolas da Região Metropolitana de Salvador, a partir das categorias analíticas Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional e Qualidade Social da Educação. Essas categorias foram contextualizadas no campo maior da Política Educacional enquanto política pública da área social e da Gestão Educacional como a atividade política e administrativa contextualizada, cujo objetivo é transformar metas e projetos em ações, a fim de alcançar os objetivos propriamente educacionais das redes de ensino. A gestão foi considerada como um elemento inerente à qualidade da educação, cuja forma, organização, concepção e desenvolvimento são determinantes para os resultados educacionais produzidos. O estudo demonstrou que a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional no campo investigado não tem sido priorizada como deveria, seja pela própria estrutura organizacional da gestão consolidada nessas realidades, seja pela precariedade das condições em que ela se desenvolve. Nessas circunstâncias, não se tem conseguido dispensar a atenção necessária para a dimensão pedagógica. A Qualidade Social da Educação, nos termos em que foi definida para este estudo, ainda é uma construção a ser buscada, uma vez que o arranjo de gestão vigente no campo investigado não tem permitido sua realização plena. Para alcançar esse ideal de qualidade da educação, seria necessário que os municípios pesquisados reorganizassem sua gestão, tendo a dimensão pedagógica como sua instância prioritária, resguardando sua função preponderante de promoção e desenvolvimento da formação humana, através dos processos educativos, ensino e aprendizagem de qualidade socialmente referenciada para todos os alunos.

PALAVRAS-CHAVE: Política Educacional. Gestão Educacional. Dimensão Pedagógica. Qualidade Social da Educação.

SOUZA, Heder Amaro Velasques de. **The pedagogical dimension of Educational Administration and the social quality of education: a necessary dialogue.** 180 f. Master Dissertation – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

ABSTRACT

The goals of this research were to analyze the scope of educational administration, its institutional organization and development, and the implications regarding the availability of quality education. With such objectives in mind, an empirical study was conducted, under a qualitative approach. The focus of the research reflects social relevance of the study, based on the principle that education in times of governmental funding cuts, can influence a transformation of reality. The study was carried out in a total of four schools, sourced from two different municipalities within the Metropolitan Region of Salvador. The categories of analysis included scope of educational administration and social quality of education. These categories were examined in light of the politics of education, in addition to the factors of governmental social agencies and educational administration. Also relevant were the political and administrative organizations empowered to transform goals and projects into realities - in order to fulfil the fundamental objectives of the educational system. An inherent element of educational quality, educational administration was studied. Specifically the conception, organization and subsequent development of administration, which contribute to educational results. The study showed that the scope of educational administration in the surveyed field was not prioritized as it should have been, due to the precarious conditions existent within the system. Under such conditions the requisite attention for desirable educational scope was not supplied. The social quality of education, set out by this study remains a construct, yet to be achieved, and not fully realized given current educational administration. In order to accomplish such a level of educational quality, it is recommended that the municipalities studied reorganize their educational administration, with a focus on educational scope - and giving priority to the promotion and development of learning for all students.

KEYWORDS: Educational Politics. Educational Administration. Educational Scope. Social Quality of Education.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Frequência bruta da população de 0 a 17 anos atendida em estabelecimento público de ensino no Brasil	44
TABELA 2	Frequência líquida da população de 06 a 17 anos atendida em estabelecimento público de ensino no Brasil	45
TABELA 3	Dados da distorção idade série no Brasil por nível de ensino da Educação Básica	45
TABELA 4	Dados relativos à proficiência considerada insuficiente em Língua Portuguesa - leitura, escrita e em Matemática.	46
TABELA 5	População, IDH e PIB Per Capita da RMS	58
TABELA 6	Indicadores do fluxo escolar e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica dos municípios da RMS	59
TABELA 7	Médias alcançadas pelos alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental na Prova Brasil do ano de 2015 nos municípios da RMS	61
TABELA 8	Critérios adotados para a seleção dos dois municípios da RMS como campo de investigação científica	63
TABELA 9	Taxas de rendimento escolar – aprovação, reprovação e abandono nos municípios – 2016	139
TABELA 10	Taxa de distorção idade e série nos municípios	140
TABELA 11	Desempenho na prova brasil, edição do ano de 2015, em média alcançada pelos alunos	141
TABELA 12	IDEB dos municípios estudados	141
TABELA 13	Desempenho individualizado dos municípios e das escolas na Prova Brasil e no IDEB	142

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Critérios adotados para a seleção das escolas como campo de investigação científica	65
QUADRO 2	Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional	66
QUADRO 3	Qualidade Social da Educação	67
QUADRO 4	A Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, a Qualidade Social da Educação e os objetivos da pesquisa	68
QUADRO 5	Documentos analisados no campo de investigação	69
QUADRO 6	Descrição dos colaboradores da pesquisa nos órgãos centrais da educação e nas escolas	71
QUADRO 7	Descrição dos colaboradores solicitados a responderem aos questionários empregados na pesquisa de campo	74
QUADRO 8	Etapas e procedimentos adotados para a análise dos dados coletados na pesquisa de campo	76

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 A problemática da pesquisa.....	18
1.2 Justificativa.....	21
2 POLÍTICA, GESTÃO E QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS	25
2.1 A política educacional: uma abordagem possível	25
2.2 A Gestão Educacional: estrutura, abrangência e o paradigma multidimensional	32
2.3. A Gestão e a qualidade da educação	42
3 A CONSTRUÇÃO DE UMA PESQUISA: MÉTODOS, ABORDAGENS E TÉCNICAS APLICADAS À PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO	55
3.1 A Pesquisa: contextualização teórica e epistemológica	55
3.2 O campo de investigação: contextualização ampliada.	58
3.2.1 O campo de investigação: os municípios e as escolas em foco.....	64
3.3.1 A construção do referencial teórico a partir da revisão da literatura	67
3.3.2 A análise documental.....	70
3.3.3 A entrevista semi-estruturada	72
3.3.4 A aplicação de questionários	74
3.3.5 A apresentação, análise e interpretação dos resultados	76
4 A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA GESTÃO EDUCACIONAL: O QUE DISSERAM OS DADOS?	79
4.1 A Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional	79
4.1.1 Proposta educacional curricular – Elaboração e desenvolvimento de uma proposta educacional ou curricular nas redes de ensino e escolas estudadas.....	80
4.1.2 Concepção da Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional – compreensão observada sobre a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional.	90
4.1.3 Gestão pedagógica – circunstâncias em que é desenvolvida a gestão pedagógica nas redes de ensino e escolas estudadas.....	95
4.1.4 A Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional: síntese dos resultados encontrados.	108

5 QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO: ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA .	110
5.1 A Qualidade Social da Educação.....	110
5.1.1 Concepção de qualidade da educação – conceito de qualidade da educação identificado nas realidades estudadas.	111
5.1.2 Gestão democrática da educação: participação da sociedade na gestão educacional.	116
5.1.3 Valorização dos professores: condições de trabalho e atuação docentes	123
5.1.4 Promoção e desenvolvimento do ensino: acesso, permanência e aprendizagem escolar	131
5.1.5 A Qualidade Social da Educação: síntese dos resultados encontrados.	143
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
REFERÊNCIAS.....	154
APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A EQUIPE DE GESTÃO DA DIRETORIA DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DE POJUCA – BA.....	158
APÊNDICE B - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A EQUIPE DE GESTÃO DA DIRETORIA DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DE POJUCA – BA.....	160
APÊNDICE C - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A EQUIPE DE GESTÃO DA DIRETORIA DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DE POJUCA – BA.....	162
APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DIRETORES, VICE DIRETORES E COORDENADORES PEDAGÓGICOS DE ESCOLAS DA CIDADE DE POJUCA – BA.....	164
APÊNDICE E - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DIRETORES, VICE DIRETORES E COORDENADORES PEDAGÓGICOS DE ESCOLAS DA CIDADE DE POJUCA – BA.....	166
APÊNDICE E – QUESTIONÁRIO	168
APÊNDICE F – QUESTIONÁRIO	174
APÊNDICE G - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO- TCLE181	

1 INTRODUÇÃO

A educação é um direito fundamental do cidadão brasileiro, conforme a atual Constituição da República (BRASIL, 1988). Sua importância, complexidade e repercussões para o desenvolvimento humano, organização e sustentabilidade sociais, não raramente, tem sido matéria abordada em diferentes fóruns acadêmicos e políticos. De acordo com o Artigo 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN - Lei Federal nº 9394 de 1996), “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.” Tanto a Constituição Federal de 1988, quanto a LDBEN/1996 abordam a educação numa perspectiva conceitual ampla, como um direito individual e subjetivo do cidadão brasileiro, sinalizando para os processos através dos quais ela se desenvolve.

A literatura produzida no Brasil, no campo da educação, também problematiza sua relevância para a sociedade. Azevedo (2011, p. 412) coloca-a como “um direito universal, cujo usufruto pode largamente contribuir para a construção de outro padrão das relações sociais, distanciado do injusto padrão ora imperante entre nós.” Para Guará (2006, p. 7), “a melhora dos indicadores sociais e a superação da pobreza carecem da implantação de ações educativas”. No dizer de Bicudo e Espósito (1999, p. 11), a educação é um “projeto humano que abrange ações, escolhas, análises, reflexões e processos de ensino e de aprendizagem. Projeto que se estende no fazer e no transfazer”.

Tais abordagens legais e teórico-conceituais situam a educação como um processo complexo e bastante amplo de relações, nas quais os indivíduos encontram-se envolvidos ao longo de suas vidas, influenciando-as e sendo influenciados por elas. Nesta pesquisa, foi abordada especificamente a educação básica enquanto política pública da área social desenvolvida no âmbito dos sistemas educativos e no contexto da escola pública. Procurou-se analisar sua organização, gestão, funcionalidade e repercussões para a formação educacional dos alunos, com qualidade social. No decorrer do texto, portanto, o termo educação será tomado especificamente como referência à educação escolar básica pública, tal como tipificada na LDBEN / 1996.

A despeito da constatação de que a formação educacional do indivíduo não se restringe à educação escolar, pode-se sustentar, com certa segurança, que esta ocupa um lugar importante nesse processo. Embora existam posições teóricas diferentes em torno das funções sociais desempenhadas pela escola (TAVARES JUNIOR, 2011), a educação escolar foi tomada neste trabalho como um processo de grande relevância social. Através dela, considera-se possível dialogar criticamente com a ordem socioeconômica e geopolítica vigentes, marcadamente influenciadas pelas transformações em curso no mundo globalizado.

Atualmente, a sociedade é marcada pelos fenômenos da comunicação em larga escala, pela diluição das fronteiras entre os povos e estabelecimento de novas e mais dinâmicas relações, em novos e variados formatos, algo que tem impactos importantes para a vida em todas as suas dimensões (BAUMAN, 2001/2007). Mais do que nunca, é esperada por parte da escola uma ação educativa que contribua para a construção de outras relações, cujo foco de convergência esteja na formação cidadã do indivíduo para sua interação, colaboração e intervenção na sociedade; formação ética e para a vida; autonomia, liberdade de expressão e participação qualificada nas relações de trabalho (LIBÂNEO, 2011; PARO, 2008 / 2010; AZEVEDO, 2011).

Lemos (2013) diz que a escolarização tem impactos sociais e econômicos preponderantes e que o baixo aproveitamento escolar contribui para os riscos sociais. Segundo ele, o tempo e a qualidade da escolarização incidem sobre as condições de emprego, mobilidade, a saúde e a integração social dos indivíduos. O insucesso escolar estaria, por sua vez, diretamente associado ao desemprego e à exposição às situações de criminalidade, delinquência, etc. Citando Woessmann (2006), o autor reflete sobre a relação entre a quantidade e a qualidade da escolarização, as quais, segundo ele, constituem-se em fatores diretamente proporcionais à condição socioeconômica e participação do indivíduo na vida em sociedade.

De acordo com os dados do censo escolar de 2016, as matrículas nas redes públicas de educação, no Ensino Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio no Brasil alcançaram respectivamente 71,5, 85,3 e 88 % de todas as matrículas da Educação Básica, considerando o ensino público e o privado. Isso indica que, em maior abrangência, a escola pública é a principal via de escolarização no Brasil, sendo esta uma das razões pelas quais buscar sua qualidade deve se constituir em ação prioritária das políticas educativas no país. Outra razão é

que os dados do último censo escolar¹ indicam que a escola pública continua atendendo prioritariamente a estudantes oriundos das camadas mais populares da sociedade, com perfil socioeconômico marcado pela exposição a situações de pobreza, violência e exclusão. Por fim, cabe mencionar que o acesso à escola pública no Brasil vem sendo ampliado nos últimos anos, mas o contexto atual sinaliza que é preciso melhorar os indicadores de qualidade da educação pública, tais como: as condições de permanência na escola, o fluxo escolar, a equalização das oportunidades educacionais e, sobretudo, a aprendizagem, que, em geral, não se tem constituído numa formação educacional ampla, de qualidade socialmente referenciada. Se, como se sabe, o acesso à educação escolar é um direito de todos os cidadãos brasileiros, a qualidade do ensino público é uma dimensão prioritária do direito à educação (OLIVEIRA e ARAUJO, 2005).

Durante muito tempo, as discussões sobre a educação no Brasil pautaram-se predominantemente na questão do acesso à escola, uma vez que grande parte da população encontrava-se apartada do processo de escolarização, isso pelo menos até a década de 1980. O estabelecimento pela Constituição Federal de 1988 do acesso ao Ensino Fundamental como direito subjetivo de todo cidadão brasileiro e sua obrigatoriedade, a partir dos sete anos de idade, colocou a questão do acesso à escolarização como uma demanda prioritária para as políticas educativas no Brasil. À época, a necessidade de ampliação da oferta de vagas apresentava-se com muito mais vigor do que qualquer preocupação relativa ao “processo educativo e as condições necessárias para a oferta de um ensino de qualidade”. (OLIVEIRA e ARAUJO, 2005).

Já nos anos finais do século passado, o país alcançou uma taxa de matrícula de 97% relativa à população em idade escolar, garantindo, assim, o acesso obrigatório à quase totalidade das crianças na faixa etária estabelecida para o Ensino Fundamental (AZEVEDO, MARQUES e AGUIAR, 2014). Isso permite dizer que, dos primeiros anos do novo século, até os dias atuais, houve avanços importantes em termos quantitativos (acesso à educação escolar) na Educação brasileira, mesmo que isso ainda não tenha sido suficiente para superar os indicadores de exclusão educacional ainda existentes no país (CASTRO, 2009).

¹ Censo escolar da Educação Básica, ano 2016, disponível no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf.

Com o alcance do atendimento escolar no Ensino Fundamental obrigatório à quase totalidade das crianças em idade compatível a esse nível de ensino, outras demandas foram emergindo. Uma delas foi a necessidade de melhorar as condições de permanência na escola para os diferentes contingentes populacionais recém inseridos nela, dadas as reconhecidas desigualdades sociais, econômicas e regionais existentes no país. Nessa perspectiva, vêm sendo desenvolvidas, nos últimos anos, algumas ações para contribuir com esse fim. Podem ser citadas, entre elas, a criação do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE - Lei 10.880/2004; o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – Lei 11.947/2009); o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Valorização dos profissionais da Educação Básica - FUNDEB (Lei 11.494/2007), tendo este último possibilitado a ampliação da cobertura do fundo de educação para toda a educação básica (para a Educação Infantil, inclusive), com previsão de financiamento, algo que inexistia, até então, na política nacional de educação; a ampliação do Ensino Fundamental, de oito para nove anos de escolarização (Lei 11.274 / 2006); a implementação gradativa da Educação Integral (decreto presidencial 7083 / 2010; Portaria Ministerial 1.144 / 2016), etc.

Nesse sentido, é importante reconhecer que houve avanços importantes na educação brasileira nos últimos anos, no tocante ao acesso e às condições de permanência dos alunos na escola pública. Deve-se reconhecer, entretanto, que ainda existem variáveis sociais, regionais e econômicas que instituem verdadeiros contextos de desigualdades de oportunidades educacionais, incidindo negativamente no percurso e no aproveitamento escolar dos alunos. Segundo Azevedo (2011), ainda persistem “Problemas cruciais, que continuam a afetar negativamente os processos de escolarização em curso entre nós, particularmente nas regiões Norte e Nordeste.” (AZEVEDO, 2011, p. 411).

A ampliação do acesso à escolarização no Brasil provocou o debate acerca do aproveitamento escolar e da equalização das oportunidades de aprendizagem, tendo como foco o prosseguimento dos estudos com qualidade para os novos contingentes inseridos na escola (OLIVEIRA e ARAUJO, 2005; RESENDE, 2012). Assim, continua sendo importante discutir a educação enquanto política pública, sua oferta, gestão, organização, funcionalidades e repercussões para a sociedade. Como visto, ainda persistem questões que devem ser problematizadas nessa área, a fim de que novas proposições possam ser formuladas e apresentadas à sociedade, visando a alcançar outros padrões de desenvolvimento para o ensino público brasileiro (AZEVEDO, 2011).

Uma dessas questões é a oferta educacional pautada num processo formativo de qualidade. Segundo Azevedo, Marques e Aguiar (2014), a qualidade da educação é uma problemática que vem alcançando destaque nas discussões educacionais dos últimos anos. Para essas autoras, agora “o foco dos problemas passa a ser a permanência e o percurso com sucesso da escolarização de crianças, jovens e adultos. Toma vulto, então, a discussão da qualidade na educação.” (AZEVEDO, MARQUES e AGUIAR, 2014, p. 5).

Nesta pesquisa, considerou-se que a qualidade da educação está diretamente associada ao arranjo de gestão instalado, seja no âmbito dos sistemas de ensino, seja nas escolas. Isso significa que os resultados produzidos na educação poderão assumir contornos e valores diferentes, dependendo do modelo de gestão vigente em uma dada realidade. Segundo Azevedo (2011), a gestão educacional é um dos aspectos que constituem a qualidade da educação. Para Bordignon e Gracindo (2006), é através da gestão que as políticas educativas ganham concretude, passando de “metas e objetivos educacionais em ações” (BORDIGNON e GRACINDO, 2006, p. 147).

Conforme já foi assinalado neste trabalho, ainda que de forma introdutória, a gestão é um processo administrativo contextualizado. Como tal, deve estar orientado para o alcance de objetivos específicos a cada realidade em que se atua. No caso da educação e, em especial, da educação pública, seus objetivos prioritários dizem respeito à formação humana e integral dos diferentes sujeitos nela implicados. A gestão da educação (geral) e da escola pública (específica) devem considerar, portanto, o pressuposto incondicional e inalienável de que ambas lidam fundamentalmente com a formação de diferentes sujeitos: professores, estudantes, funcionários, pais, enfim, a comunidade escolar como um todo. Assim, todo o processo de gestão da educação de forma ampla e da escola em particular deve estar orientado para a consecução de seu objetivo prioritário, que é o desenvolvimento de processos educativos que resultem na formação humana de qualidade socialmente referenciada para os sujeitos nela envolvidos.

De acordo com Paro (2010), por exemplo, os métodos normalmente utilizados pela administração empresarial capitalista não podem ser aplicados à gestão da escola pública, uma vez que possui aspecto conservador, reproduzindo a ordem social vigente, em geral marcada pela exclusão, segregação social e pela manutenção do poder das classes dominantes sobre as classes dominadas. Para o autor, o modelo de administração da educação a ser aplicado na gestão da educação escolar pública deve estar voltado para a transformação social, assumindo

contornos diferentes, porque se baseia em princípios e pressupõe objetivos opostos àqueles defendidos na administração empresarial. Mais à frente, essa idéia será retomada e desenvolvida neste trabalho.

1.1 A problemática da pesquisa

Recuperando o que vem sendo assinalado, o debate sobre a qualidade da educação pública ganhou notabilidade nos últimos anos, entre outras razões, por que já se reconhece a lacuna existente na atualidade entre o acesso à escola e o aproveitamento escolar dos alunos. O cenário atual da educação brasileira sinaliza para os problemas que precisam ser urgentemente enfrentados pelo país no tocante à qualidade da educação pública, em cuja base deve estar a garantia de uma formação escolar de qualidade socialmente referenciada para todos os alunos, independentemente de suas contingências sociohistóricas, culturais, econômicas, etc.

Sabe-se que são inúmeras as variáveis que contribuem para os resultados educacionais produzidos nas realidades dos sistemas de ensino e das escolas. Entre elas, contudo, o modelo de política e gestão instalado é a principal. A política e a gestão educacional são fenômenos complexos, que envolvem um conjunto bastante amplo de atores (políticos, gestores, professores, pais, alunos), organizações (secretarias, departamentos, escolas, órgãos colegiados) e processos (aquisição de bens e serviços, organização e gestão, formação, ensino, aprendizagem). De igual modo, é um espaço de interseção entre diferentes áreas do conhecimento e atividades: a administração, a economia, a pedagogia, a história, a cultura, a política, a psicologia, o direito, etc. (FIALHO, 2016). Em linhas gerais, pode-se definir a gestão como o conjunto articulado de ações, atores, processos e áreas do conhecimento que, em confluência, devem concorrer para a consecução dos objetivos educacionais dos respectivos sistemas, redes e unidades de ensino (PARO, 2016).

A política educacional, assim como as demais políticas públicas, tende a assumir um perfil consonante aos paradigmas de organização social vigentes em um determinado momento histórico. Ela é, segundo Azevedo (2001, p. 59), “parte de uma totalidade maior, deve-se pensá-la sempre em sua articulação com o planejamento mais global que a sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do Estado.” Naturalmente, os princípios segundo os quais a política é implementada fazem parte do “universo simbólico e

cultural próprio da sociedade em que tem curso [...]” (AZEVEDO, 2001, p. 67). A gestão, como uma dimensão estratégica da política educacional, portanto, tenderá também a adotar os procedimentos, os artefatos, os modelos típicos desse corolário. Seus resultados serão sempre um reflexo desse universo simbólico.

No caso brasileiro, a gestão da educação tem sido, há muitos anos, bastante influenciada pelos princípios e normas gerais da administração empresarial capitalista, especialmente a partir das últimas décadas do século passado, por ocasião da efervescência dos novos modelos de organização do Estado. Não raramente, tais princípios ainda podem ser facilmente observados na gestão de muitos sistemas de ensino e escolas na realidade brasileira (PARO, 2010). A adoção desses princípios para a gestão educacional produziu alguns efeitos como a centralização, burocratização, controle, racionalidade, etc. Segundo Sander (2007), os modelos de gestão da educação baseados nesses princípios não atendem às necessidades impostas à formação educacional necessária para a sociedade contemporânea.

O contexto atual exige uma gestão voltada para a consecução das atividades finalísticas da educação, isto é, a construção de conhecimentos através de uma formação educacional ampla, de ensino e aprendizagem de qualidade socialmente referenciada. Sem dúvidas, todos os investimentos feitos na política educacional no sentido de ampliar o acesso, garantir novos recursos, melhorar a infraestrutura, apesar de ainda não serem suficientes, foram importantes. No entanto, é preciso, além disso, que os sistemas de ensino e as escolas alcancem prioritariamente seus objetivos fundamentais, que são, como dito, a promoção de uma formação educacional ampla e consistente para todos os alunos, de maneira contextualizada às necessidades deste tempo. Para tanto, é necessário que a gestão educacional esteja cada vez mais orientada para sua função pedagógica, cuja especificidade consiste na produção do trabalho não material, de formação humana, planejado sistematicamente e intencionalmente para a socialização do conhecimento historicamente acumulado pelo homem (SAVIANI, 2013; PARO, 2016). Esse deve ser o fio condutor da política e da gestão educacional.

Nessa perspectiva, esta pesquisa teve como objeto de estudo a Gestão educacional, com recorte temático na Dimensão Pedagógica, sua organização, desenvolvimento e repercussões possíveis para a oferta de uma educação pública de qualidade social, em dois municípios da região metropolitana de Salvador – BA. Na seção destinada à metodologia, será

apresentado detalhadamente o campo empírico estudado, suas características e as motivações que conduziram o pesquisador à sua definição como *lócus* da investigação.

Para situar teoricamente a gestão educacional e sua dimensão pedagógica, foi tomada como referência, além de outras contribuições, a teoria do paradigma multidimensional da gestão da educação de Benno Sander. Segundo esse autor, a gestão da educação compreende quatro dimensões: a dimensão econômica; a pedagógica, a cultural e a política. A Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional é considerada como a mais importante das dimensões, uma vez que se constitui na instância destinada mais diretamente ao alcance dos fins propriamente educacionais dos sistemas de ensino. Ela compreende “o conjunto de princípios, cenários e técnicas educacionais, intrinsecamente comprometidas com a consecução eficaz dos objetivos do sistema educacional [...]” (SANDER, 2007, p. 96/97). Em espaço específico deste trabalho, ela será apresentada detalhadamente, com seus elementos constitutivos.

A categoria analítica Qualidade Social da Educação foi definida aqui a partir do que dispõem a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (1996) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica (2013). Como referências teóricas para essa categoria, foram adotadas as contribuições de Paro (2008); Libâneo (2011); Azevedo (2011), entre outras. Mais à frente, em seção própria, serão especificados os elementos referenciais gerais encontrados na literatura que fundamentam essa categoria e que serão observados na pesquisa de campo. As questões abaixo sintetizam a problemática que vem sendo aqui delineada:

- a) De que forma está constituída institucionalmente a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional na política municipal de educação?
- b) Como a Dimensão Pedagógica é compreendida pelo conjunto dos colaboradores da pesquisa e nos documentos analisados?
- c) De que maneiras a Dimensão Pedagógica é desenvolvida no conjunto das demais dimensões da gestão educacional nas redes de ensino e nas escolas?
- d) Como a qualidade da educação é compreendida no contexto das redes de ensino e das escolas investigadas?
- e) Como as ações, programas e projetos desenvolvidos nas realidades investigadas contribuem para promover a Qualidade Social da Educação?

- f) Como a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional contribui para a oferta de uma educação pública de qualidade social nas redes de ensino e nas escolas investigadas?

Partindo das reflexões feitas até aqui e considerando as questões específicas indicadas acima, a pesquisa buscou responder à seguinte questão norteadora: De que formas a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional vem sendo desenvolvida nas redes de ensino e nas escolas investigadas, de maneira a contribuir para a oferta de uma educação escolar pública de qualidade social? Nesse sentido, a pesquisa teve como objetivo geral: **analisar a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, sua organização institucional, desenvolvimento e repercussão para a oferta de uma educação de qualidade social, nas redes de ensino e nas escolas investigadas.** Visando a alcançar o objetivo geral proposto, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a constituição institucional da Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional na política de educação dos municípios investigados;
- b) Identificar como a Dimensão Pedagógica é compreendida pelo conjunto dos colaboradores da pesquisa e nos documentos analisados;
- c) Compreender como a Dimensão Pedagógica é desenvolvida no conjunto das demais dimensões da gestão educacional nas redes de ensino e nas escolas investigadas;
- d) Identificar como a qualidade da educação é compreendida no contexto das redes de ensino e das escolas investigadas;
- e) Compreender como as ações, programas e projetos desenvolvidos nas realidades investigadas contribuem para promover uma educação de qualidade social;
- f) Compreender como a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional contribui para a oferta de uma educação pública de qualidade social nas redes de ensino e nas escolas investigadas.

1.2 Justificativa

A realização de uma pesquisa acadêmica, em geral, nasce de uma ou muitas inquietações. No caso desta pesquisa em particular, o objeto de estudo aqui apresentado constituiu-se a partir da inquietação do pesquisador no percurso de sua trajetória profissional. Inicialmente como professor e, mais tarde, como gestor educacional na educação básica, numa experiência vivida entre os anos de 2009 e 2013, na Secretaria Municipal de Educação

do Município de Vera Cruz, Estado da Bahia, o objeto de estudo aqui delineado foi se constituindo.

Em ambas as situações, incomodava o pouco tempo e espaço destinados à Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, bem como as condições aparentemente precárias em que ela se desenvolvia. Acreditava-se que, como instância da gestão educacional diretamente envolvida com as ações prioritárias da educação, a formação educacional, o ensino e a aprendizagem escolar, ela deveria ocupar um lugar de centralidade nas dinâmicas da Secretaria e das escolas. No entanto, não era o que se verificava.

Em ambas as experiências, percebeu-se uma preponderância das atividades meio da educação (aspectos estruturais, políticos, administrativos, burocráticos, econômicos, culturais, etc.) sobre suas atividades finalísticas (a orientação política, educacional, curricular e pedagógica; a organização do ensino; a formação dos professores a promoção, desenvolvimento e avaliação da aprendizagem dos alunos, etc.). Incomodava também o baixo aproveitamento escolar dos alunos que, por um lado, aparecia frequentemente no discurso de diferentes atores dentro da comunidade escolar e, por outro, nos estudos estatísticos realizados nacional e localmente. Por mais que se dedicasse tempo e trabalho no dia a dia das escolas e da secretaria, aquele cenário não mudava, havendo sempre a sensação de muito esforço, cansaço e poucos resultados educacionais propriamente ditos.

Do ponto de vista acadêmico, um estudo como este poderá contribuir para as discussões já em curso no campo da educação, pelo menos em duas perspectivas. Na primeira, ele trará contribuições teóricas e empíricas para a ampliação do conhecimento sobre o que é, como funciona e em que consiste a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, enquanto elemento intrínseco da gestão de sistemas de ensino e de escolas. Na segunda, contribuirá para a ampliação do conceito de qualidade da educação, algo já tão evidenciado nos debates educacionais contemporâneos, mas ainda aberto e demandante de novas contribuições.

Embora outros estudos semelhantes a este já tenham sido realizados e algumas respostas para alguns dos fenômenos investigados nesta pesquisa possivelmente já tenham sido vislumbradas no campo teórico, outras questões nessa área ainda estão pendentes quanto a sua compreensão e devem ser investigadas. Uma delas diz respeito à necessidade de melhor compreender empiricamente a relação existente na realidade atual dos sistemas educativos e das escolas, entre a gestão educacional e a qualidade da educação, especialmente em

localidades fora dos grandes centros urbanos. Outra questão é a necessidade de contribuir para a construção de novos indicadores de qualidade para a educação básica pública, para além daqueles utilizados nas avaliações de larga escala, algo que pode emergir através da articulação entre os achados teóricos na literatura e os fenômenos observados no campo empírico.

Outro aspecto importante deste trabalho é o seu foco na Qualidade Social da Educação como uma consequência das ações desenvolvidas pela gestão das redes de ensino e das escolas, não se restringindo a um produto do desempenho quantitativo dos alunos nas avaliações internas (as provas escolares, por exemplo) ou externas (avaliações de larga escala). Não raramente, tem-se discutido a qualidade da educação como o resultado alcançado pelos alunos nas avaliações de larga escala, cuja referência principal tem sido o Índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB. Sem dúvida, esse indicador deve ter sua importância e se tem constituído como uma ferramenta para a formulação, gestão e acompanhamento das políticas educacionais no Brasil nos últimos anos. Neste trabalho, contudo, sem desconsiderá-lo, a análise teve maior ênfase no estudo sobre o funcionamento da política educacional, sua organização e os processos de gestão como fio condutor para o alcance de uma educação de qualidade socialmente referenciada, algo impossível de ser mensurado apenas com esse indicador.

Com isso, considera-se possível que os resultados desta pesquisa possam contribuir para o estímulo à construção de novos arranjos de gestão educacional, que tenham foco na gestão pedagógica do sistema de ensino e da escola, uma vez que pretende investigar sobre sua relevância para a superação dos problemas relativos à formação educacional, ao ensino e à aprendizagem no Brasil, componentes basilares do que aqui se entende por Qualidade Social da Educação.

A dissertação está organizada em seis capítulos, sendo um dos quais este primeiro. O segundo capítulo está dedicado à contextualização do estudo, buscando situá-lo em suas referências legais, conceituais e teóricas. No terceiro, procurou-se descrever a metodologia adotada para desenvolvimento do estudo, sua natureza ontológica e epistemológica, os caminhos percorridos em seu desenvolvimento, o campo de investigação, as técnicas e instrumentos utilizados na coleta, análise e tratamento dos dados encontrados. No quarto e no quinto capítulos, procurou-se apresentar os dados encontrados na pesquisa empírica realizada, confrontando-os como o referencial teórico utilizado para subsidiar o estudo, a partir das

categorias analíticas, subcategorias e indicadores predeterminados. Por fim, o sexto e último capítulo foi dedicado às considerações finais, em que se procurou apresentar os achados da pesquisa e sua contextualização nos propósitos estabelecidos para o estudo.

2 POLÍTICA, GESTÃO E QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS

Neste capítulo, serão apresentadas as categorias analíticas que compõem e fundamentam legal teoricamente o estudo proposto. Ele está dividido em três partes. Na primeira, situa-se na literatura a política educacional, no contexto das Políticas Públicas da área social. Na segunda, trata-se da Gestão Educacional, sua estrutura, abrangência e do Paradigma Multidimensional da Gestão da Educação, tendo, como uma das referências teóricas, Sander (2007), em sua obra *Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento* (2007). Nessa parte, é feita a contextualização e conceituação da Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, recorte temático definido para a pesquisa. Na terceira e última etapa, apresenta-se o conceito de Qualidade Social da Educação adotado, bem como sua relação possível com a Gestão, tendo como fundamento a literatura especializada nessa área.

2.1 A política educacional: uma abordagem possível

Etimologicamente, o termo “política” possui diferentes acepções. De acordo com dicionários de língua portuguesa, seus sentidos situam-se, em linhas gerais, no contexto das atividades humanas, do relacionamento interpessoal e interinstitucional com vistas à solução pacífica de problemas de interesse comum. Mais especificamente, é compreendido como a “arte ou ciência da organização, direção e administração de nações e Estados [...]”² Sabe-se também que seu sentido é dinâmico, podendo variar de acordo com o movimento da sociedade e da cultura ao longo do tempo. Em síntese, o termo “refere-se à atividade humano-social com o propósito de tornar possível a convivência entre grupos e pessoas, na produção da história da existência em sociedade.” (PARO, 2002, p. 15 *apud* PARO, 2008, p. 26).

Na literatura, esse termo aparece associado a diferentes áreas do conhecimento e da atividade humana, tais como política pública, política social, política de saúde, política

² HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. *Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. – 3ª Ed. Ver. E aum. – Rio de Janeiro: Objetiva, 2009; e MICCHAELIS: *Moderno dicionário da Língua Portuguesa*. São Paulo: Companhia melhoramentos, 1998.

educacional, etc. Neste trabalho, interessa compreender teórica e empiricamente a política educacional como uma política pública de corte social (AZEVEDO, 2001). Para tanto, convém situá-la em seu desenvolvimento histórico, no espaço teórico maior das políticas públicas, que são aquelas desenvolvidas pela ação ou não ação do Estado, na esfera governamental (SOUZA, 2006). Com isso, pretende-se elucidar melhor os seus significados, ao menos em sua relação com os propósitos deste estudo.

Em primeiro lugar, convém explicitar para o leitor os sentidos que aqui se pretende atribuir à Política Pública. Sabe-se que não existe uma única nem mais completa definição para ela. Tomando como suporte as contribuições de Souza (2006), Azevedo (2001), entre outros, pode-se dizer que as políticas públicas constituem-se num campo de investigação científica em ascensão no Brasil desde as últimas décadas do século passado, representando, em linhas gerais, o conjunto de ações desenvolvidas principalmente pelo Estado, no âmbito governamental, e que produzem efeitos específicos para a sociedade. Uma política pública constitui-se, logo, em idéias e ações governamentais desenvolvidas na esfera estatal, mediante articulação com diferentes atores, interesses e objetivos sociopolíticos e econômicos. (AZEVEDO, 2001; SOUZA, 2006). Segundo Azevedo (2001, p. 6), as políticas públicas “representam a materialidade da intervenção do Estado, ou o ‘Estado em ação’”. De acordo com essa autora,

Em um plano mais concreto, o conceito de políticas públicas implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que tem nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente. (AZEVEDO, 2001, p. 6).

Para Souza (2006), a política pública é um “campo holístico” (p. 26), envolvendo uma diversidade de disciplinas e abordagens teóricas e metodológicas. Também essa autora compreende como elemento fundante da política pública a ação governamental. Segundo ela,

Pode-se, então, resumir política pública como campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26)

Conforme assinalado, o campo teórico da política pública é bastante heterogêneo e interdisciplinar. Como se sabe, “embora seja um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, [...]” (SOUZA, 2006, p. 26).

Em segundo lugar, cabe situá-la sociohistoricamente, destacando os principais aspectos de seu desenvolvimento e afirmação como campo de conhecimento e atividade humana. A emergência da política pública como campo teórico de conhecimento a ser investigado se deu a partir das últimas décadas do século passado, motivada pela “crise instalada no início dos anos 70 no espaço internacional [...]” (AZEVEDO, 2001, p. 2). Tal crise teve como um dos aspectos centrais o questionamento dos papéis e da organização do Estado como responsável pela oferta e regulação dos serviços públicos, frente às novas configurações sociais emergentes. Isso ocasionou a necessidade de se conhecer mais amplamente suas ações e os impactos destas para a sociedade.

Segundo Souza (2006), os principais fatores que contribuíram para o desenvolvimento do referido campo de estudo foram a política de restrição de gastos adotada pela maioria dos países na época, particularmente aqueles em desenvolvimento; a emergência das novas concepções sobre a organização e os papéis do Estado e a inexistência de uma condição tal de conformação política que fosse capaz de promover o desenvolvimento econômico e social necessários, frente àquele cenário de dificuldades. Para essa autora,

Na maioria dos países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. (SOUZA, 2006, p. 21)

No Brasil, a partir da década de 1980, iniciou-se o processo de abertura política e redemocratização, após o Regime Militar instalado em 1964. Naquele momento, já se havia constituído certo grau de abertura política que permitia a visualização pública de como as “políticas econômicas empreendidas pelo regime autoritário contribuíram para aprofundar a negação dos direitos sociais à maioria, malgrado o alargamento formal das suas políticas sociais.” (AZEVEDO, 2001, p. 1) Naquele contexto, tornou-se importante conhecer as especificidades das políticas sociais conduzidas pelo Estado, suas características, amplitude, implicações sociais, formas de gestão, etc.

Além disso, o momento político brasileiro também sofria a influência da crise decorrente do espaço internacional, no bojo da qual se forjaram outras tantas crises e situações, as quais podem ser traduzidas, como já se disse, nas discussões sobre a reorganização dos papéis do Estado na coordenação das políticas sociais, dadas as precárias condições sociais existentes na época (AZEVEDO, 2001). Outro elemento importante para a época foi a influência do emergente processo de globalização, “no bojo das novas tendências de articulação da produção e dos mercados, bem como dos novos padrões de sociabilidade que passaram a se forjar neste contexto.” (AZEVEDO, 2001, p. 2) Foi a partir desse movimento que se deu a “afirmação das políticas públicas como área de conhecimento específico do campo acadêmico” (AZEVEDO, 2001, p. 2).

Tomando por base as contribuições teóricas aqui apresentadas, pode-se situar teoricamente a política pública como um campo de conhecimento e, empiricamente, como a produção governamental, isto é, o conjunto de ideias, planos, programas e ações implementadas pelo Estado, no âmbito dos governos, com vistas a produzir efeitos numa dada realidade social. Como uma espécie de “guarda chuva”, a política pública abriga outras políticas, entre as quais se situa a política educacional, objeto de estudo neste trabalho.

A política educacional, no sentido que aqui lhe é atribuído, pode ser compreendida, tanto como campo teórico de investigação científica, quanto como materialização das ideias e ações educacionais desenvolvidas na esfera pública estatal. Trata-se de uma política “maior” da área social integrada por um conjunto de outras políticas (por exemplo, a política de educação infantil, a política de formação de professores, a política de educação profissional, etc.), cuja movimentação envolve um número relativamente grande de atores, relações e interesses. A política educacional é uma mostra particular das políticas sociais. (VIEIRA, 2007).

Como se sabe, o desenvolvimento de uma política estará sempre condicionado ao momento histórico, ao lugar e, principalmente, à concepção de Estado e sociedade predominantes no tempo de sua execução. A política educacional desenvolvida em um dado momento poderá assumir, portanto, diferentes características e atender a propósitos variados, dependendo das relações sociais, políticas, econômicas e culturais predominantes na sociedade, bem como das configurações do aparelho estatal naquele momento. Assim, poder-se-á ter uma política educacional com características mais ou menos conservadoras, neoliberais, democráticas, socialistas, liberais, etc. (AZEVEDO, 2001). Neste trabalho, a

política educacional será tomada como uma ação estratégica destinada a viabilizar a garantia do direito social inalienável de todos os cidadãos à educação, cuja responsabilidade pela oferta, coordenação, regulação e desenvolvimento é do Estado brasileiro, em suas diferentes esferas (BRASIL, 1988).

O direito social à educação está amparado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, bem como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN – Lei Federal 9394/1996, em seu artigo 4º. Ressalte-se a importância dos referidos documentos como marcos referenciais do direito à educação no Brasil. Na História do país, desde o período colonial até o período republicano, o acesso à educação escolar esteve disponível a apenas uma parcela da população, ficando dele excluídos grandes contingentes populacionais: índios e seus descendentes, negros, mulheres, etc. Nesse período, apenas uma parcela privilegiada da população brasileira tinha acesso à educação, o que permite constatar a existência à época de uma “política educacional”³ marcada pela segregação e exclusão social. (CARVALHO, 1989; VEIGA, 2007).

Atualmente, A Constituição Federal de 1988 (Art. 211) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – LDB (Art. 3º, 8º, 9º, 10º, 11º, 16º, 17º, 18º e 75º) definem a organização, competências e responsabilidades dos sistemas, redes e estabelecimentos de ensino, nas diferentes esferas de poder: a União, os Estados e os Municípios. Assim, preveem a garantia do atendimento educacional para todos os cidadãos brasileiros, independentemente de sua origem socioeconômica, étnica, geográfica, etc. Ressalte-se, todavia, que a garantia formal do direito à educação no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, ainda não alcançou no país uma oferta educacional equânime e igualitária para todos, dadas as grandes desigualdades e desvantagens sociais, econômicas e regionais ainda vigentes no país (RESENDE, 2012; AZEVEDO, 2011; CASTRO, 2009). Essa questão será problematizada melhor mais adiante.

A política educacional brasileira está organizada e materializada através do Sistema Federal de ensino, dos Sistemas Estaduais de Ensino e dos Sistemas Municipais de ensino, tendo a União uma função coordenadora sobre a mesma, de acordo com o **Artigo 8º** da

³ É importante destacar que, no período em voga, ainda não existia uma Política Educacional organizada, tal como na atualidade. Assim, a expressão “Política Educacional” utilizada aqui no texto, fazendo referência a esse período, diz respeito apenas às ações educacionais desenvolvidas à época, tendo sido utilizada sem o rigor necessário.

LDBEN / 1996. É importante mencionar também que a Lei 13.005 / 14, que recentemente aprovou o Plano Nacional de Educação, prevê, em seu **Artigo 13**, a instituição do Sistema Nacional de Educação, contados dois anos a partir da publicação dessa lei. Uma vez instituído, o Sistema Nacional ficará “responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.” (BRASIL, 2014, p. 16). Tal institucionalização se encontra atualmente em discussão no Congresso Nacional através de alguns projetos de lei. Como já foi assinalado aqui, as competências, responsabilidades e obrigações, bem como o regime de colaboração entre os respectivos sistemas para a garantia da oferta educacional em todo o território brasileiro, estão previstos de forma ainda não concretizada na Constituição Federal de 1988 e na LDBEN / 1996, merecendo normas complementares a serem editadas no âmbito do Estado brasileiro.⁴

O direito à educação no Brasil vem sendo muito fomentado nos últimos anos, tendo como estratégia principal para sua implementação a garantia do acesso à escola para todos. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNADE 2016⁵, o país alcançou nesse mesmo ano uma taxa de frequência escolar bruta⁶ de 98% no Ensino Fundamental. O relatório do censo escolar 2016⁷ indica que o país tem alcançado um incremento quantitativo considerável no acesso à educação Básica, também em outros níveis e modalidades de ensino. Azevedo, Marques e Aguiar (2014); Vieira (2007), entre outros, também colocam que, nas últimas décadas, o Brasil avançou muito no tocante à cobertura educacional, especialmente no Ensino Fundamental. Estaria, assim, o direito à educação plenamente estabelecido e consolidado na política educacional brasileira? Para refletir sobre isso, convém recorrer aos sentidos que tem a educação como processo político pedagógico destinado à formação humana, algo que envolve um conjunto bastante complexo de ideias, planos, procedimentos, programas e ações e se materializa através de uma aprendizagem contextualizada e significativa.

⁴ Os respectivos documentos que tratam da organização e funcionamento do Sistema educacional brasileiro, bem como de suas políticas educativas, podem ser acessados no site do Ministério da Educação, no endereço eletrônico: www.mec.org.br.

⁵ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNADE 2016. Disponível em www.ibge.org.br.

⁶ A frequência escolar bruta diz respeito ao quantitativo total de alunos que se matricularam em um estabelecimento de ensino, sem considerar os aspectos relativos ao seu desenvolvimento escolar.

⁷ Notas estatísticas – censo escolar da Educação Básica – 2016. Disponível em www.inep.org.br.

A educação é uma atividade essencialmente humana, cuja finalidade deve ser, numa perspectiva crítica, a emancipação do sujeito, mediante sua integração social e apropriação da cultura, dos saberes e das diversas formas de ser e estar no mundo. (SODRÈ, 2007; FLECHA e TORTAJADA, 2000; PARO, 2007; 2010) Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN (Lei nº 9394 de 1996), a educação deve protagonizar a defesa da liberdade, cooperação e solidariedade humana, com o propósito de promover o pleno desenvolvimento do homem (particular) e da sociedade como um todo. Isso envolve a inserção qualitativa do humano nas relações sociais pelo exercício consciente da cidadania e desempenho de sua participação no mundo do trabalho. De acordo com Paro (2008),

[...] a educação consiste na apropriação da cultura. Esta, entendida também de forma ampla, envolve conhecimentos, informações, valores, crenças, ciência, arte, tecnologia, filosofia, direito, costumes, tudo enfim que o homem produz em sua transcendência da natureza. (PARO, 2008, p. 23)

Pensar o processo educativo nessa perspectiva exige situar o direito à educação para além do acesso à escola. É verdade que sua ampliação representou uma conquista importante para a educação brasileira nos últimos anos, mas os indicadores socioeducacionais do país mostram que muitos alunos foram inseridos, entretanto poucos têm sido promovidos (VIEIRA, 2007). Nessa perspectiva, considera-se importante repensar a política e o direito à educação, estabelecendo como sua dimensão prioritária a qualidade social do processo educativo a que os estudantes estão expostos. Não basta garantir o acesso à escola; é necessário cuidar que o processo de escolarização tenha qualidade social e que o aluno aprenda, de maneira a alcançar uma formação contextualizada com o seu tempo. Dessa forma, a política educacional deve estar orientada para e orientar-se a partir desse conceito de educação e direito educacional.

Os conceitos de qualidade da educação defendidos e utilizados neste trabalho serão devidamente explicitados em espaço reservado adiante para esse fim. Convém, todavia, recuperar agora o que se disse na introdução quanto à importância da Gestão Educacional como um dos elementos da qualidade da educação (AZEVEDO, 2011), razão pela qual ela será abordada logo a seguir.

2.2 A Gestão Educacional: estrutura, abrangência e o paradigma multidimensional

No campo educacional, o termo “gestão” envolve certa diversidade de significações, seja pelo caráter que lhe foi atribuído historicamente, seja pela multiplicidade interpretativa com que vem sendo abordado, em razão do próprio movimento cultural da sociedade. Em princípio, cabe situá-lo em sua relação com outro termo não menos polissêmico nos sistemas educativos: a “administração”. Desde a década de 1980, os termos vêm sendo empregados, ora como sinônimos ora com valorações semânticas distintas. Algumas vezes, ele aparece como um segmento da “administração”, outras vezes como uma alternativa para a condução dos sistemas educativos diferente daquelas nas quais a prática administrativa na educação esteve fundamentada nos anos de 1970: gerencial, tecnicista, etc. (AZEVEDO, 2011; BORDIGNON e GRACINDO, 2006).

De acordo com Sander (2007) e Azevedo (2011), o conceito de administração da educação tem suas origens no segmento das Ciências da Administração oriundo dos pressupostos de Taylor e Fayol, tendo sido mais tarde aprimorado pelo Fordismo e utilizado como subsídio para o desenvolvimento das sociedades industriais e de seus processos produtivos. Tais pressupostos alicerçaram as relações de produção entre o capital e o trabalho no universo fabril, estabelecendo os parâmetros da divisão social do trabalho, separação e “aprofundamento das fronteiras entre as atividades intelectuais e as atividades técnicas, no seio da produção capitalista moderna.” (AZEVEDO, MARQUES e AGUIAR, 2014, p. 7).

Ocorre que, essa forma de organização do processo produtivo se estendeu também para outras áreas da sociedade, chegando a alcançar

As distintas atividades e setores das sociedades de mercado, a partir da crença nas possibilidades de uma sociedade racional planejada no seio do modo de produção capitalista. No caso brasileiro, desde quando a educação organizou-se como setor e passou a ser alvo de políticas públicas (AZEVEDO, 2008), não foi outro o modelo de gestão que se procurou impingir à educação e às unidades escolares (AZEVEDO, MARQUES e AGUIAR, 2014, p. 8).

Até a década de 1970, vigorou no seio das sociedades capitalistas, esse modelo de gestão, cujos reflexos continuaram a ser percebidos em diferentes dimensões da realidade social e, também, nas práticas de gestão escolar. No Brasil, ele ganhou vulto no período dos governos militares, notadamente marcado por um regime burocrático, autoritário, racional e

tecnicista. (AZEVEDO, 2011). As últimas décadas do século passado, no entanto, viram emergir, no contexto da reforma do Estado brasileiro, fomentada pelo movimento de redemocratização da sociedade, uma nova perspectiva de gestão baseada na “defesa da participação consciente dos sujeitos nas decisões atinentes aos sistemas de ensino e/ou as decisões escolares.” (AZEVEDO, 2011, p. 418). Por outro lado, foi-se expandindo também a concepção de gestão vinculada ao paradigma neoliberal da educação, como uma espécie de “revigoração da abordagem tecnicista da educação e da gestão, reatualizada com as roupagens que, em última instância, os rumos da acumulação lhe impingiram.” (AZEVEDO, 2011, p. 418).

O que se viu no Brasil foi o ressurgimento das “teorias e técnicas gerenciais próprias do campo da administração de empresas nos sistemas de ensino, no bojo das reformas educacionais que tiveram curso nos anos de 1990.” (AZEVEDO, MARQUES E AGUIAR, 2014, p. 8), passando, então, a vigorar o gerencialismo como modelo de gestão ou administração na realidade brasileira em geral e também na educação. Por essa razão, passaram a dominar a cena educacional do país práticas e procedimentos de gestão típicos da administração empresarial, tais como: a racionalização dos recursos pelo princípio da eficácia e eficiência econômica, burocratização dos processos, adoção de sistemas de avaliação estandardizados, distribuição de recursos com base na produtividade escolar materializada no sucesso ou fracasso dos alunos, definição da qualidade educacional pelo seu resultado (produto) e não pelo processo (AZEVEDO, 2011; LIBANEO, 2011; PARO, 2010). Essa concepção de gestão educacional marcou o sistema educacional brasileiro e as escolas durante muito tempo, ainda sendo facilmente percebido na realidade contemporânea como paradigma presente nas práticas escolares. Nesse sentido, Bordignon e Gracindo (2006), colocam que

O processo de gestão que usualmente é desenvolvido nas escolas baseia-se numa concepção educacional que deriva do paradigma racional positivista, no qual a relação sujeito-objeto é vista de forma fragmentada, gerando daí as relações de verticalidade encontradas no interior das organizações (sistemas e escolas). (BORDIGNON e GRACINDO, 2006, p. 151)

O movimento ascendente de luta pela redemocratização do país, materializado na reivindicação popular do direito à participação nas tomadas de decisão, consolidou-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988, então intitulada “Constituição cidadã”. A carta magna instituiu novas perspectivas para a agenda política do Brasil no campo dos direitos e das políticas sociais. Desse processo, decorreu e vem ganhando vulto nos últimos anos uma

nova concepção de gestão pautada na luta pelo “estabelecimento da democracia social. Tratam-se das práticas que articulam o conceito de gestão ao fortalecimento dos processos democráticos.” (AZEVEDO, 2011, p. 417). A Constituição Federal de 1988 e a LDBEN / 1996, respectivamente em seus Artigos 206 – inciso VI e 3º, inciso VIII, estabelecem a gestão democrática como um dos princípios da educação Nacional. Segundo Vieira (2007, p. 64), “A gestão democrática é um dos temas mais discutidos entre os educadores, representando importante desafio na operacionalização das políticas de educação e no cotidiano da escola.”. Para Bordignon e Gracindo (2006),

Essa nova forma de administrar a educação constitui-se num fazer coletivo, permanentemente em processo. Processo que é mudança contínua e continuada. Mudança que está baseada nos paradigmas emergentes da nova sociedade do conhecimento, que, por sua vez, fundamentam a concepção de qualidade na educação e definem, também, a finalidade da escola. (BORDIGNON e GRACINDO, 2006, p. 148)

Como se sabe, a política de educação no Brasil encontra-se legitimada na Constituição Federal de 1988 e na LDBEN. Esses documentos definem a estrutura organizacional, os princípios, as competências, responsabilidades e as formas de articulação entre os entes federativos para sua promoção, manutenção e desenvolvimento nos respectivos níveis e modalidades de ensino. A gestão da educação se materializa através da organização dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal, sob o regime de colaboração, conforme já mencionado (Constituição Federal, Art. 211 e LDBEN / 1996, Art. 8º). Ela se materializa e ganha forma no âmbito dos sistemas e redes de ensino e nas escolas (VIEIRA, 2007).

É também a legislação educacional brasileira que define as incumbências da gestão, tanto na instância dos sistemas de ensino, quanto nas escolas. À gestão dos sistemas e das redes de ensino cabe garantir as condições de implementação, as condições políticas e a coordenação da política de educação, “a exemplo de orientações e definições gerais que dão substância às políticas educativas, assim como o planejamento, o acompanhamento e a avaliação.” (VIEIRA, 2007, p. 63). Às escolas, cabem a elaboração e a execução de uma proposta pedagógica. Trata-se da primeira e mais importante atribuição da escola indicada no Artigo 14, inciso primeiro da LDBEN. De acordo com Vieira (2007), “A proposta pedagógica é, com efeito, o norte da escola, definindo caminhos e rumos que uma determinada

comunidade busca para si e para aqueles que se agregam em seu entorno.” (VIEIRA, 2007, p. 62) Para Bordignon e Gracindo (2006),

“[...] qualquer organização educacional precisa ter uma estrutura pedagógica, determinada pela finalidade, pelos fins da educação, diferentemente da tradicional estrutura burocrática, em que, quase sempre, os meios são mais importantes que os fins.” (BORDIGNON E GRACINDO, 2006, p. 154)

Seja no âmbito dos Sistemas de ensino, seja nas escolas, a gestão deve cuidar para que alcance de maneira exitosa os objetivos e fins da educação, que é a formação do aluno “na integralidade de sua condição histórica” (PARO, 2008, p. 25); “a construção da cidadania, fundada no conhecimento e no trabalho, identificando nele o seu projeto de qualidade.” (BORDIGNON e GRACINDO, 2006, p. 155). Os objetivos e fins da política educacional, portanto, são materializados pela Gestão, no seio da qual se transformam idéias, metas, planos, projetos e objetivos educacionais em ações (BORDIGNON e GRACINDO, 2006, p. 1).

Conforme vem sendo assinalado até aqui, a política e a Gestão da Educação não se desenvolvem fora de um contexto social, político e econômico. Dentro dele, vigoram concepções de mundo e sistemas de valores. Ao contrário, a tendência é que elas assumam e reflitam os contornos do paradigma dominante no tempo e no espaço de sua implementação e desenvolvimento. Ao longo da história, a política e a Gestão Educacional desenvolveram-se segundo diferentes perspectivas, por exemplo, a liberal clássica, a neoliberal, social democrata, pluralista, etc. (AZEVEDO, 2001). Assim, o modo como ambas são concebidas do ponto de vista paradigmático influencia decisivamente em sua orientação, em seus resultados e nos efeitos destes para a sociedade. Segundo Sander (2007),

“[...] muitos aspectos da prática educacional e de sua administração são compreendidos à medida em que forem estudados e interpretados no contexto histórico da sociedade como um todo, incluindo o setor estatal, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada. (SANDER, 2007, p. 11)

Neste trabalho, tal como afirmam Bordignon e Gracindo (2006, p.), a gestão é compreendida como “o processo político administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada.”. A perspectiva teórica e metodológica a partir da qual a Gestão foi analisada aqui teve como uma das referências o

paradigma Multidimensional da Gestão Educacional de Benno Sander, conforme apresentado na obra *Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Segundo esse paradigma, a Gestão educacional estrutura-se em quatro dimensões: a dimensão econômica, a dimensão pedagógica, a dimensão política e a dimensão cultural (SANDER, 2007). Convém agora dizer, então, o que é e no que consiste cada uma dessas dimensões, segundo o referido autor.

De acordo com ele, o percurso da administração da educação brasileira, a partir da era republicana, teve quatro fases de desenvolvimento: a organizacional, a comportamental, a desenvolvimentista e a sociocultural. A análise de cada uma delas permitiu-lhe encontrar quatro modelos de administração ou gestão educacional e escolar dominantes, cada um dos quais com seu critério de desempenho administrativo bem definido, a saber: a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância. Assim, na fase organizacional, vigorou o modelo de administração da educação para a eficiência econômica; na comportamental, o modelo para a eficácia pedagógica; na desenvolvimentista, o modelo para a efetividade política e, finalmente, na fase sociocultural, o modelo de administração da educação para a relevância cultural. (SANDER, 2007).

O modelo administrativo da educação para a eficiência econômica tem suas origens na escola clássica de administração, cujos princípios gerais de organização e gestão foram desenvolvidos no início do século passado, no contexto econômico da Revolução Industrial, tendo sido bastante influenciados pela lógica dos modos de produção capitalista. Trata-se de uma concepção baseada em administrar para alcançar “o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo [...] na racionalidade econômica e produtividade operacional, independentemente de seu conteúdo humano e político e de sua natureza ética.” (SANDER, 2007, p. 76). Esse modelo figurou de maneira mais ou menos abrangente nas práticas de administração ou gestão educacional e escolar no Brasil ao longo da História, tendo fundamentado muitas ações, programas, projetos, políticas e práticas educativas no âmbito da educação brasileira, algo ainda muito arraigado na contemporaneidade (AZEVEDO, 2011; PARO, 2010; SANDER, 2007; LIBANEO, 2011). Isso pode ser observado facilmente pela análise das propostas de reformas educacionais circulantes nas últimas décadas no mundo e no Brasil, as quais “coincidem com a recomposição do sistema capitalista mundial, o qual incentiva um processo de reestruturação global da economia regido pela doutrina neoliberal.” (LIBANEO, 2011, p. 33/34). Para Sander (2007, p.77), a adoção desse modelo de

administração da educação “não coaduna com o conteúdo substantivo e a natureza ética da prática educacional.”. A dimensão econômica da gestão, no paradigma multidimensional, consiste e baseia-se nesses princípios.

O modelo de administração da educação para a eficácia pedagógica consiste na organização dos processos de gestão, a fim de alcançar os objetivos educacionais definidos para os sistemas educativos e as escolas do ponto de vista institucional e não individualizado. Nesse modelo, a preocupação se dá “essencialmente, com a consecução dos objetivos intrinsecamente educacionais, estando, dessa forma, estreitamente vinculado aos aspectos pedagógicos das escolas, universidades e sistemas de ensino.” (SANDER, 2007, p. 79). Nesse modelo, em que se considera que os objetivos educacionais sobrepõem-se “aos aspectos utilitários e extrínsecos de tipo econômico, o critério de eficácia pedagógica sobreleva o de eficiência econômica.” (SANDER, 2007, p. 79). A dimensão pedagógica da gestão, no paradigma multidimensional, consiste e baseia-se nesses princípios. Por constituir-se no objeto de estudo deste trabalho, a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional será retomada adiante, com o intuito de analisá-la segundo a perspectiva teórico-epistemológica de outros autores e, também, para situá-la no contexto do trabalho que aqui se pretende desenvolver.

O modelo de administração educacional para a efetividade política diz respeito à organização e gestão dos processos educativos, seja no âmbito dos sistemas, seja nas escolas, a partir de uma perspectiva que envolve a participação dos diferentes membros da comunidade escolar e seu entorno. Esse modelo difere da proposta de eficácia pedagógica, uma vez que extrapola aos interesses e objetivos propriamente educacionais intrínsecos ao sistema e à escola, visando atender a interesses e demandas sociais mais amplas da sociedade. Segundo Sander (2007),

O conceito de efetividade supõe um compromisso real com o atendimento das demandas políticas da comunidade. A materialização desse compromisso exige da administração educacional um envolvimento concreto na vida da comunidade através de uma filosofia solidária e uma metodologia participativa. (SANDER, 2007, p. 81)

A adoção desse modelo de gestão pressupõe a primazia dos interesses pelas demandas políticas e sociais da comunidade, sobrelevando as condições internas de natureza instrumental da escola. Tomando por base o aporte teórico da literatura especializada, pode-se associar esse modelo administrativo, pelo menos em termos de inspiração teórica

metodológica, à Gestão democrática da educação, tal como esta vem sendo tipificada na LDBEN e vem sendo caracterizada no campo teórico epistemológico da educação nas últimas décadas. A dimensão política da gestão, no paradigma multidimensional, consiste e baseia-se nesses princípios.

Por fim, o modelo de administração da educação para a relevância cultural traduz-se na organização e gestão dos processos educativos na perspectiva da intersubjetividade, tendo como princípio fundamental “o desenvolvimento humano sustentável e a qualidade de vida na educação e na sociedade.” (SANDER, 2007, p. 82). A adoção desse modelo de gestão pressupõe uma maior interação dos gestores educacionais com os diferentes atores envolvidos nos processos educativos, de maneira que possam perceber empiricamente os significados do trabalho educativo relativamente ao desenvolvimento humano na escola e na sociedade. Nessa perspectiva,

A percepção e interpretação desses significados e consequências somente são possíveis mediante uma teoria organizacional e administrativa construída a partir da experiência real apoiada numa postura participativa dos administradores educacionais. É importante destacar que a preocupação central da administração para a relevância é o desenvolvimento humano sustentável e a promoção da qualidade de vida na educação e na sociedade, através da participação cidadã. (SANDER, 2007, p. 83)

Uma observação importante feita pelo autor é que, embora cada modelo de administração ou gestão da educação aqui apresentado tenha as suas especificidades teóricas e metodológicas, seria equivocado considerá-los de maneira estanque. Segundo ele, a literatura especializada tem mostrado a coexistência e a interseção entre os respectivos modelos, ficando a adoção de um ou outro a critério das instituições educacionais, isso em razão dos seus objetivos e finalidades. O autor coloca ainda que “A utilização dos quatro modelos em sua forma pura, tal como foram concebidos historicamente, reflete concepções reducionistas e fragmentadas de administração educacional.” (SANDER, 2007, p. 90). O paradigma multidimensional da Gestão educacional pretende justamente “romper com as visões reducionistas, geralmente excludentes e polarizadas, de nosso passado educacional [...]” (p. 90), constituindo-se como

[...] uma construção histórico-estrutural que toma a forma de um paradigma global e multirreferencial, baseado na análise das confluências e contradições simultâneas entre as quatro construções históricas de administração da educação apresentadas [...] (SANDER, 2007, p. 91)

Conforme assinalado anteriormente, a proposta deste trabalho é analisar a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, observando sua organização institucional, desenvolvimento e repercussões para a qualidade da educação básica. A idéia é compreender teórica e empiricamente a relação possível entre a Gestão e a qualidade da educação, tendo como foco o estudo da Dimensão Pedagógica, no contexto teórico metodológico do paradigma multidimensional, tal como foi aqui delineado. Convém agora retomar a exposição sobre essa dimensão da Gestão educacional a partir das contribuições de outros autores, conforme advertido anteriormente. Com isso, pretende-se ampliar o seu entendimento e melhor contextualizá-la em relação aos propósitos desta pesquisa.

A Dimensão Pedagógica é a instância da gestão educacional que envolve o conjunto das ações destinadas à promoção e desenvolvimento do ensino, tendo como referência a formação, aprendizagem e o sucesso escolar do aluno. Ela se constitui como a dimensão com a qual todas as outras devem dialogar, porque abrange as chamadas ações fins da educação, aquelas que estão diretamente comprometidas com a consecução dos objetivos propriamente educacionais dos sistemas de ensino (PARO, 2016; FORMIGA, 2007). Segundo Jesus Júnior (2015, p. 94), “a gestão pedagógica está voltada para a organização, articulação, integração, liderança e avaliação dos processos e ações implicados em promover a aprendizagem e a formação plena do ser humano”. Para ele, são fundamentais os seguintes princípios para a materialização da Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional:

A organização do saber escolar; 2. A relação da escola com a sociedade; 3. O processo de desenvolvimento cognitivo do estudante; 4. O processo de transposição didática do saber científico em saber escolar. (JUNIOR, 2015, p. 97)

Segundo Vieira (2007), as ações desenvolvidas, seja no âmbito dos sistemas e redes de ensino, seja no âmbito das escolas, com a finalidade de promover o ensino e a aprendizagem dos alunos, constituem-se nas ações finalísticas da educação, isto é, na “própria razão de ser da escola” (VIEIRA, 2007, p. 62). Bordignon e Gracindo (2006, p. 154) advertem que a

proposta pedagógica é o “substrato da função escolar. A estrutura e os demais meios são estabelecidos e organizados em função desse projeto”.

Ao tratar da especificidade da educação escolar, Saviani (2013) destaca sua função como produtora e socializadora do conhecimento elaborado, processo este que consiste na “humanização do homem”. Segundo o autor, a produção e socialização do saber escolar pressupõem a existência de uma organização intencional e sistemática das ações pedagógicas orientadas para esse fim. Paro (2016) define as práticas pedagógicas escolares como sendo as “ações fins” da educação, as quais não se confundem com as “ações meio” e devem constituir o cerne da organização e gestão escolar. Segundo ele, “As atividades fins da escola referem-se a tudo o que diz respeito à apropriação do saber pelos educandos. Nelas inclui-se a atividade de ensino-aprendizagem propriamente dita, desenvolvida dentro e fora da sala de aula.” (PARO, 2016, p. 92).

Tomando como referência as contribuições teóricas desses autores, a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional foi tomada neste trabalho como um espaço de elaboração, implementação, articulação e desenvolvimento de ações diretamente relacionadas à formação dos alunos, aos processos de ensino-aprendizagem no interior das escolas e nas redes de ensino como um todo. A forma como está disposta e como é desenvolvida a gestão e sua dimensão pedagógica tem implicações diretas para os resultados educacionais produzidos e a qualidade do ensino. Segundo Libâneo (2011),

A escola e seu modo de se organizar constituem um ambiente educativo, isto é, um espaço de formação e de aprendizagem construído por seus componentes, um lugar em que os profissionais podem decidir sobre o seu trabalho e aprender mais sobre sua profissão. [...] As escolas são, pois, ambientes formativos, o que significa que as práticas de organização e gestão educam, isto é, podem criar ou modificar os modos de pensar e de agir das pessoas.” (LIBÂNEO, 2011, p. 295/296).

De igual modo, a organização e gestão da educação, seja nas redes de ensino como um todo, seja nas escolas, também podem criar um efeito contrário, limitando os processos educativos em vez de garantir o seu caráter libertário e transformador. Nesse sentido, Paro (2016) explica o aspecto mais conservador, burocrático, hierarquizado que tem assumido a gestão educacional no Brasil nos últimos anos. Nesse modelo de gestão educacional, as atividades meio têm ocupado maior tempo/espaço e atenção dos gestores do que as atividades

fins da educação. Os gestores educacionais se veem enredados, sobrecarregados com as atividades burocráticas da educação, não lhes restando condições de desempenhar sua função principal como gestor, que é a função pedagógica.

Segundo esse autor, a forma como se encontram organizadas as redes de ensino e as escolas, assim como suas precárias condições materiais de funcionamento, têm impedido que a gestão e os gestores tenham um foco em sua função pedagógica e que esta, por sua vez, tenha um caráter transformador e emancipatório. Nessa mesma linha, Candau (1999), ao tratar sobre os aspectos que caracterizam as reformas propostas recentemente para os sistemas educativos na América Latina, explica que

Sem dúvida, o que mais chama a atenção é o enfoque altamente economicista e eficientista que os fundamenta e que impede um olhar mais amplo e abrangente sobre a educação, que não se limite a focalizá-la pragmaticamente na sua articulação e subordinação à lógica produtiva. (CANDAU, 1999, p. 33)

Neste trabalho, serão consideradas como ações tipicamente características da Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional aquelas elaboradas intencional e sistematicamente com o objetivo de ensinar e gerar aprendizagens, mediante adoção de estratégias próprias de ensino, conteúdos formativos, planejamento, técnicas e processos didáticos específicos, na perspectiva de promover a formação integral de todos os alunos, independentemente de suas contingências socioculturais, históricas e econômicas. Além disso, será analisado o caráter assumido por essas ações nas realidades investigadas, quanto a sua orientação, se mais voltadas para a conservação ou para a transformação das estruturas e das práticas de gestão existentes.

Para melhor focalizar a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional no campo de investigação, serão considerados, no universo de elementos possíveis para sua constituição, apenas três: a proposta educacional ou curricular desenvolvida nas redes de ensino e nas escolas; a concepção da Dimensão Pedagógica, segundo a visão dos colaboradores da pesquisa e a gestão pedagógica desenvolvida nas redes de ensino e nas escolas estudadas. Esse recorte se fez necessário, porque não haveria tempo hábil nem as condições necessárias para analisar empiricamente todos os elementos que podem ser considerados como sendo

inerentes à Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional e que poderiam também, em outras circunstâncias, ser objeto de análise neste estudo.

A proposta educacional ou curricular diz respeito ao projeto de educação desenvolvido nos municípios, o qual, construído de forma coletiva e participativa pelo conjunto dos atores educacionais, funciona como marco referencial, elemento fundamental e subsidiário das práticas pedagógicas escolares. Esse instrumento deve refletir e ser reflexo dos anseios educacionais dos municípios e das escolas, representando o tipo de educação que se pretende oferecer e de homem que se pretende formar (CANDAUI, 1999; ARROYO, 1999; KRAMER, 1999; PARO, 2016). No âmbito das escolas, a proposta educacional ou curricular traduz-se através do projeto político pedagógico escolar, cuja função é orientar as práticas dos diferentes atores ali envolvidos, com o fito de produzir conhecimentos e gerar aprendizagens.

A concepção da dimensão pedagógica diz respeito à forma como os diferentes colaboradores da pesquisa a compreendem em sua relação com as demais dimensões da gestão educacional. Com isso, pretende-se descobrir como os colaboradores da pesquisa a interpretam e caracterizam nas realidades investigadas. A gestão pedagógica diz respeito à forma como as secretarias de educação e as escolas desenvolvem as ações de orientação e suporte pedagógico no âmbito das redes de ensino e das escolas, a fim de orientar as atividades de ensino e aprendizagem.

No capítulo destinado à metodologia, esses elementos serão dispostos em uma organização específica, de maneira que possam ser mais objetivamente visualizados e compreendidos sistematicamente, como elementos característicos da Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional. Também serão apresentados os procedimentos, os passos metodológicos e os instrumentos que serão empregados na pesquisa, a fim de capturá-los e compreendê-los na realidade empírica em que serão investigados.

2.3. A Gestão e a qualidade da educação

A Gestão, conforme já foi dito, é o espaço político administrativo contextualizado em que ideias, metas, planos e ações educacionais ganham materialidade. De igual modo, já foi observado também que ela pode assumir contornos e formas de desenvolvimento diferentes, a

dependem do paradigma teórico metodológico, dos pressupostos e interesses políticos, econômicos e sociais, bem como dos aspectos culturais prevalentes no contexto de sua implementação, tal como dizem Sander (2007); Azevedo (2001/2011); Paro (2010); Bordignon e Gracindo (2006), Azevedo, Marques e Aguiar (2014). Nessa perspectiva e, conforme mencionado anteriormente, foi considerado para este trabalho que os diferentes arranjos de Gestão da educação implementados numa dada realidade refletem-se nos resultados educacionais ali existentes, produzindo efeitos de acordo com o viés político ideológico por ela assumido.

A definição do que vem a ser uma educação de qualidade não é tarefa simples. Seja tomado genericamente, seja aplicado ao contexto das discussões educacionais, o termo “qualidade” guarda certa polissemia, uma vez que sua significação dependerá, via de regra, do contexto social a partir do qual é analisado, dos objetivos dessa análise, de suas finalidades, dos interesses, etc. (AZEVEDO, 2011; OLIVEIRA e ARAUJO, 2005). Como dito no parágrafo anterior, a própria ideia de “qualidade da educação” pode variar, dependendo do modelo de gestão da política educativa vigente e dos interesses político-ideológicos dominantes. Isso permite concluir que a relação entre a política, a gestão e qualidade da educação é inequívoca e seu entendimento requer estudo aprofundado, dada a complexidade da mesma. Essa relação foi objeto de estudo nesta pesquisa e sua análise foi conduzida de acordo com as bases teóricas, os percursos e os procedimentos já devidamente explicitados.

Neste momento, convém situar histórica e epistemologicamente os conceitos de qualidade da educação que foram utilizados como referência neste trabalho, seja pela identificação ou pelo afastamento em relação a ele, em função do recorte teórico aqui adotado. É importante também explicar o porquê de a questão da qualidade da educação haver alcançado grande notabilidade e abrangência nos debates educacionais das últimas décadas, tanto no meio acadêmico, quanto na agenda política dos governos e, por fim, no imaginário social coletivo (AZEVEDO, MARQUES e AGUIAR, 2014).

Para Oliveira e Araújo (2005), os conceitos de qualidade da educação no Brasil variaram ao longo dos anos. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, em seguida, da LDBEN / 1996, estabeleceu-se o direito à educação escolar para todos. Isso ocasionou um aumento considerável da demanda por vagas nas escolas, a fim de que fossem inseridos no contexto escolar os grandes contingentes dele excluídos historicamente. Assim, o critério de qualidade da educação considerado à época foi a relação entre o contingente

populacional existente em idade e condição de escolarização no país e a quantidade de vagas e escolas disponibilizadas pelos governos.

Nas últimas décadas, com a expansão dos sistemas de ensino e das matrículas, especialmente no Ensino Fundamental, houve um deslocamento do critério de qualidade, do acesso para o fluxo escolar, isto é, a relação entre o quantitativo de alunos que ingressam na escola e os que conseguem dela sair após a conclusão dos respectivos níveis de ensino. Assim, o critério de qualidade na educação passou a ser a relação entre o quantitativo de alunos matriculados e o de alunos que concluem os estudos. Mais recentemente, a qualidade da educação brasileira passou a ser debatida a partir dos resultados alcançados pelos alunos nas chamadas avaliações de larga escala, como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA e o Sistema de Avaliação da Educação Brasileira – SAEB. Para os referidos autores, é preciso que sejam construídos novos indicadores de qualidade para a educação brasileira, na perspectiva de alcançar o que são, segundo eles, “princípios basilares da educação entendida como direito: a garantia de permanência na escola e com nível de qualidade equivalente para todos.” (OLIVEIRA E ARAUJO, 2005, p. 13).

De acordo com Azevedo (2011) e Azevedo, Marques e Aguiar (2014), a temática da qualidade da educação passou a ocupar um lugar de destaque na produção acadêmica, na agenda política dos governos e nos debates educacionais do Brasil nos últimos anos. Isso se deve ao fato de que o país alcançou nos últimos anos a quase universalização do acesso ao Ensino Fundamental e Médio, assim como vem ampliando gradativamente a oferta de vagas na Educação Infantil. Diante disso, a literatura diz que tem havido um deslocamento das discussões em torno do acesso à escola para o debate relativo à qualidade como uma instância prioritária do direito à educação (OLIVEIRA e ARAUJO, 2005).

Outras duas razões podem ser aqui mencionadas como fatores que explicam a ascensão do tema qualidade da educação, enquanto preocupação permanente de pesquisadores, profissionais da educação, classe política, sociedade civil, etc. Uma delas vem das avaliações de larga escala, cujos resultados produzidos pelo Sistema educacional nas diferentes esferas do Estado brasileiro demonstram um baixo desempenho dos alunos a elas submetidos. Os dados têm revelado que não há uma relação equivalente entre o acesso e o sucesso escolar dos alunos.⁸ Segundo Demo (2009), a ampliação do acesso à escola nos

⁸ Neste caso especificamente, o sucesso escolar está sendo compreendido como o aproveitamento dos alunos refletido em sua progressão linear no sistema educativo, tão somente relativa à regularidade do seu fluxo escolar.

últimos anos não têm importado efetivamente na garantia de qualidade da educação, especialmente no tocante à aprendizagem escolar (DEMO, 2009). De acordo com Vieira (2007),

Nas últimas décadas houve um extraordinário movimento de incorporação de segmentos que em períodos anteriores estavam fora da escola. O drama com o qual a política e a gestão se defrontam hoje é que muitos foram incluídos, mas poucos promovidos. Esta é uma situação que precisa ser ultrapassada para que a escola pública, onde estuda a maioria da população brasileira, esteja à altura dos desafios do século XXI. (VIEIRA, 2007, p. 66)

Ainda nesse sentido, Adrião e Garcia (2008) dizem que:

A preocupação com o péssimo desempenho das escolas públicas tem sido pauta de governos e pesquisadores, não só do Brasil, mas de todo o mundo, desde que se identificou a contradição entre massificação do acesso à escola básica e a queda da qualidade da educação escolar. (ADRIÃO E GARCIA 2008, p. 3)

A outra razão diz respeito ao fato de que, diferente do que se apregoou historicamente na realidade brasileira, não se tem conseguido produzir efetivamente os efeitos da “salvação social pela Educação”⁹ para todos (TAVARES JUNIOR, 2011; RESENDE, 2012; VALLE e ROHLING, 2016). Se, por um lado, é correta a assertiva de que o Brasil avançou nos últimos anos na educação em termos quantitativos, conforme já foi devidamente colocado na introdução deste trabalho, também o é, por outro, que a ampliação do acesso, o incremento das condições materiais de permanência na escola, a criação de programas suplementares de financiamento da educação, entre outras ações, não têm alcançado os resultados educacionais esperados. Isso tem se materializado bastante no contexto dos debates educacionais sobre a questão da qualidade da educação. Apenas a título de demonstração, serão apresentadas a seguir algumas informações importantes sobre aspectos que envolvem a educação brasileira e que têm relação com o que aqui vem sendo dito.

Sabe-se que a expressão envolve outras significações, as quais, neste momento específico, não estão sendo aqui observadas.

⁹ A expressão “salvação social pela educação”, aqui empregada, diz respeito aos discursos circulantes no Brasil, desde o período imperial, que atribuíram à Educação um caráter de único mecanismo capaz de melhorar as condições socioeconômicas no país.

TABELA 1 - Frequência bruta da população de 0 a 17 anos a estabelecimento público de ensino no Brasil

FAIXA ETÁRIA	0 a 3 anos	4 e 5 anos	06 a 10 anos	11 a 14 anos	15 a 17 anos
PERCENTUAL	25,6 %	84,3 %	98,9 %	98,3 %	85 %

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios – PNADE 2016. Disponível em www.ibge.gov.br.

A frequência bruta diz respeito à quantidade de matrículas realizadas, em relação à população total na faixa etária correspondente à etapa de ensino. O quadro demonstra que o país praticamente universalizou o acesso ao Ensino Fundamental, ao Ensino Médio e à Pré-escola, algo bem diferente do que acontecia pelo menos até a década de 1980. Para a *creche* (idade de 0 a 03 anos), há ainda uma demanda reprimida muito grande no país, mas não se pode negar que a oferta de vagas nessa etapa vem aumentando nos últimos anos, especialmente após a criação do FUNDEB. A tabela II a seguir, no entanto, mostra as taxas de frequência líquida para os mesmos grupos populacionais. A frequência líquida diz respeito aos estudantes que foram matriculados e que efetivamente frequentaram a escola, excetuando-se aqueles que a abandonaram.

TABELA 2 - Frequência líquida da população de 06 a 17 anos a estabelecimento público de ensino no Brasil

FAIXA ETÁRIA	6 a 10 anos	11 a 14 anos	15 a 17 anos
PERCENTUAL	91,4 %	78,1 %	59,1 %

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios – PNADE 2016. Disponível em www.ibge.gov.br.

Como se sabe, o abandono escolar é um grave problema que, em maior ou menor amplitude, dependendo da região, faz-se presente na realidade educacional brasileira. Os dados da tabela já indicam certa irregularidade em relação ao acesso e à permanência do aluno na escola. Percebe-se que esse problema se agrava com o passar dos anos. Do Ensino Fundamental até o Ensino Médio, muitos alunos ficam pelo caminho. As motivações para isso são muitas. Esse fato mostra-se bastante evidente se analisadas as taxas de distorção idade série no país, conforme a tabela 3 abaixo.

TABELA 3 - Dados da distorção idade série no Brasil por nível de ensino da Educação Básica

BRASIL		NORDESTE		BAHIA	
EF	EM	EF	EM	EF	EM
19,2 %	27,4	26,3%	36,5%	31,6%	41,8%

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Censo escolar da Educação Básica – 2015. Fonte: www.inep.gov.br. Acessado em 31/03/2017.

Percebe-se que a taxa média de distorção idade série no Brasil é ascendente, do Ensino Fundamental para o Ensino Médio. De acordo com esses dados, muitos alunos ingressam no sistema educacional brasileiro, mas enfrentam dificuldades para permanecerem na escola e concluírem os estudos. Ainda de acordo com a PNADE 2016, a proporção de pessoas entre 15 e 17 anos que não freqüentam a escola e não concluíram o Ensino Fundamental é de 61,4% no país e, na Região Nordeste, 73,5%. Esses dados indicam que os alunos ingressaram na escola, não conseguiram avançar e, por conseguinte, desistiram de estudar, reiterando a idéia de que ainda há, no Brasil, um grande fosso entre o acesso à escola e o aproveitamento dos estudos. Isso explica o fato preocupante de que no Brasil, atualmente, segundo a mesma PNADE, cerca de cinquenta e sete milhões de pessoas não concluíram o Ensino Fundamental.

Quanto ao aproveitamento escolar, alguns dados coletados no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, colocados na tabela 4 abaixo, demonstram o desempenho dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental na Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA (2014). O exame tem por objetivo avaliar o processo de alfabetização dos alunos ao final dos três primeiros anos do Ensino Fundamental, até os oito anos de idade.

TABELA 4 - Dados relativos à proficiência considerada insuficiente em Língua Portuguesa - leitura, escrita e em Matemática

Leitura			Escrita			Matemática		
BR	NE	BA	BR	NE	BA	BR	NE	BA
22%	35%	37%	34,5%	53,7%	54,7%	57,1%	74,1%	77,8%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponibilizados no site www.inep.gov.br. Acessado em 31/03/2017, às 22:00 h.

A esses dados, podem ser acrescentados outros que indicam o caminho que precisa ser percorrido no Brasil para o alcance de outros padrões educacionais, diferentes dos que aqui ainda vigoram. Por exemplo, entre as pessoas de 25 anos ou mais de idade no país, a taxa média de escolarização é de apenas 7,9 anos de estudo. O Nordeste tem uma taxa de analfabetismo de 16,2% entre as pessoas de 15 anos ou mais. Ainda para ilustrar, a citação¹⁰ seguinte é bastante esclarecedora quanto ao que vem sendo colocado aqui:

No ensino fundamental e no ensino médio, há diferenças expressivas entre as taxas de não aprovação (soma de reprovação e abandono) por série, principalmente na rede pública [...] Na rede pública, preocupa a alta taxa de não aprovação no 3º ano (etapa típica de um aluno de oito anos e no final do ciclo de alfabetização) e também as altas taxas nas séries introdutórias dos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. (MEC / INEP, 2016, p. 21)

É importante reiterar que tais dados foram apresentados aqui apenas para ilustrar o que se vinha dizendo, a partir da literatura, sobre a questão da qualidade na educação brasileira, não tendo havido a pretensão de desenvolver um estudo mais crítico e aprofundado sobre eles. Outros, nessa mesma linha, estão disponíveis e poderiam ser aqui abordados também. Vale dizer ainda que o conceito de qualidade da educação adotado neste trabalho compreende outros elementos que extrapolam a representação quantitativa dos números aqui apresentados, bem como daqueles oriundos dos sistemas nacionais e internacionais de avaliação externa de larga escala. Mais adiante, ele será apresentado, assim como os seus critérios de referência para a pesquisa em voga.

Nesse cenário, que caminhos podem ser adotados para que sejam apresentadas propostas capazes de alterar positivamente a realidade educacional brasileira perceptível nos dados expostos até aqui e em outros semelhantes que, sabidamente, existem? Que concepções de gestão e de qualidade podem ser adotadas para fazer o enfrentamento aos desafios educacionais que a realidade está a impor? Encontrar respostas para tais questões não é tarefa simples. Ao contrário, exige um grande esforço teórico metodológico e prático a ser empreendido no campo das políticas educativas, algo que envolve pesquisadores, governos, sociedade civil organizada, trabalhadores da educação, alunos, famílias, etc.

¹⁰ Trecho extraído do documento **Notas estatísticas do censo escolar 2016**, disponível no site do INEP: www.inep.gov.br.

A partir de agora, será apresentada a concepção de qualidade da educação a ser explorada nesta pesquisa. Antes, porém, convém apresentar o universo ontológico no qual ela se situa. Trata-se da abordagem teórica e epistemológica maior da educação como uma política pública de corte social. Nessa perspectiva, a educação tem a finalidade de promover a formação do homem histórico em sua integralidade, tendo como elemento mediador a apropriação democrática dos saberes e da cultura sociohistoricamente acumulados, de maneira que ele possa desenvolver sua autonomia cidadã, ampliando suas potencialidades de interação social pelo exercício crítico da cidadania (PARO, 2007, 2008 e 2010; BORDINGNON e GRACINDO, 2006; LIBÂNEO, 2007 e 2011; AZEVEDO, 2011; OLIVEIRA e ARAUJO, 2005; DEMO, 1999).

Uma das concepções de qualidade da educação observadas na literatura e nas práticas de gestão vincula-se à “proposta de qualidade total (economicista, empresarial, pragmática) inserida em uma esfera gerencialista e performática.” da educação. (VASQUES e PETRY, p. 119). Tal perspectiva de qualidade da educação ancora-se naquele modelo de Política e Gestão Educacional já apresentado aqui, cuja base histórica está no modelo clássico de administração originário do sistema de organização fabril desenvolvido no seio da Revolução Industrial do início do século passado. Trata-se da adoção nas políticas educativas dos princípios atinentes aos modos de produção da empresa capitalista e do pensamento neoliberal, algo bastante presente nas propostas de reformas educacionais das últimas décadas, no mundo desenvolvido e, também, nos países em desenvolvimento (AZEVEDO, 2011; LIBÂNEO, 2011; PARO, 2010).

Desse movimento, resultaram nos últimos anos propostas educativas que focam mais no resultado de avaliações externas como um produto a ser alcançado pelos sistemas de ensino do que nos processos formativos. São baseadas na fragmentação do conhecimento e do trabalho educativo; na separação dos alunos por critérios de supostas competências e habilidades; na supervalorização do domínio de determinados conteúdos em detrimento de suas atitudes e interação social; na competição e não na colaboração; na materialização dos resultados quantitativos através de notas, em detrimento da aprendizagem significativa que só pode ocorrer por meio da apropriação, domínio, utilização crítica e consciente dos conhecimentos (AZEVEDO, 2011; AZEVEDO, MARQUES e AGUIAR, 2014; PARO, 2008 / 2010).

No caso brasileiro, sabe-se que a previsão constitucional de universalização do acesso ao ensino obrigatório e o incremento da busca por esse direito social pela população colocaram para o país o embate entre a oferta da educação escolar para todos, o atendimento às expectativas por uma educação de qualidade e a disponibilidade de recursos para esse fim. Tal contexto ensejou a adoção de uma lógica, na condução das políticas educativas, pautada na garantia de produtividade e no controle dos custos, claramente naquela tendência empresarial aplicada ao contexto educacional, “em contraposição à ideia de democratização da educação e do conhecimento...” (OLIVEIRA E ARAUJO, 2005, p. 6). A qualidade total na educação vincula-se a esse princípio, a partir do qual o atendimento escolar está orientado para a produtividade, os números, a competição e a seletividade, de maneira a atender aos interesses do mercado e do capital. Segundo Libâneo (2011),

[...] existe um projeto de elevação da qualidade do ensino nos sistemas educativos (e nas escolas), com o objetivo de garantir as condições de promoção da competitividade, de eficiência e da produtividade demandadas e exigidas pelo mercado. Obviamente, trata-se de um critério mercadológico de ensino expresso no conceito de qualidade total. (LIBÂNEO, 2011, p. 112)

Para Azevedo (2011), a qualidade total é um dos sentidos que podem ser atribuídos à noção de qualidade na educação. Alinhada aos ditames do pensamento neoliberal e aos interesses do mercado, trata-se de um conceito adotado em geral pelas empresas e que, aplicados à educação, constitui-se numa concepção de qualidade vinculada ao gerencialismo nas políticas educativas, segundo a qual

A busca da qualidade na educação implica superar a crise de eficiência, eficácia e produtividade presentes nos sistemas de ensino e, por conseguinte, corrigir a improdutividade que perpassa a prática pedagógica e a gestão das unidades escolares, de modo que haja retorno dos recursos investidos nas escolas. (AZEVEDO, 2011, p. 425)

Em síntese, a qualidade total na educação compreende um conjunto de pensamentos construídos no contexto da avaliação das políticas educativas que, fortemente vinculados ao paradigma neoliberal e às regras do mercado, atribui à educação uma função meramente formalista, avessa ao seu princípio constitucional democrático, tendo como foco muito mais os resultados individuais dos alunos e a competição entre eles, do que o processo educativo, a formação social para o exercício crítico da cidadania, da liberdade de

expressão, da autonomia, da participação qualitativa nas relações de produção, etc. Segundo Azevedo (2011, p. 419),

[...] desconhecendo o conjunto de variáveis intra e extraescolares que interferem nos processos de ensino e aprendizagem, as políticas orientadas pelo gerencialismo atribuem os resultados do processo de escolarização a problemas decorrentes, sobretudo, da gestão dos sistemas e das escolas. Como terapia para equacioná-los, apregoam e procuram empregar um tipo de modernização por meio de práticas comuns ao modo como se desenvolvem os processos produtivos nas empresas, que se orientam pelos parâmetros da qualidade total. (AZEVEDO, 2011, p.419).

Para este trabalho, foi considerado o conceito de Qualidade Social da Educação oposto à qualidade total, segundo as disposições constantes na Constituição Federal de 1988, na LDBEN (1996), nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica (2013), bem como nas ideias teóricas formuladas por Paro (2007 / 2008 / 2010 / 2016); Bordignon e Gracindo (2006); Vasques e Petry (2016); Libâneo (2007 / 2011); (Azevedo) (2011); Oliveira e Araujo (2005) e Demo (1996). A Qualidade Social da Educação foi compreendida aqui como o processo educativo desenvolvido com foco no aluno, na ampliação de suas competências pessoais, sociais e cognitivas, de maneira a orientá-lo para a participação social pelo exercício crítico da cidadania, mediante apreensão, domínio e utilização social das diferentes manifestações da cultura, dos saberes e conhecimentos humanos historicamente acumulados.

Segundo Libâneo (2008), uma educação de qualidade social pressupõe a formação escolar capaz de desenvolver habilidades cognitivas, operativas e sociais, de maneira que o aluno desenvolva sua autonomia para a participação cidadã na vida em sociedade, mediante contato profícuo com o mundo das informações, numa perspectiva comunicacional. O autor sinaliza também, guardando relação com o disposto no artigo 4º, inciso IX da LDBEN / 1996, como critério para o estabelecimento de uma educação de qualidade, a existência de boa infraestrutura física das escolas, condições materiais e financeiras de funcionamento, de trabalho, remuneração digna e formação continuada do profissional docente; utilização das novas tecnologias da informação e comunicação no cotidiano escolar, etc. O mesmo Libâneo (2011) coloca que

Em uma sociedade de conhecimento e de aprendizagem, é preciso dotar os sujeitos sociais de competências e de habilidades para a participação na vida social, econômica e cultural, a fim de não ensejar novas formas de divisão social, mas a

construção de uma sociedade democrática na forma e no conteúdo. (LIBÂNEO, 2011, p. 114)

Paro (2010) também critica o modelo de educação empresarial e gerencialista, o qual, uma vez aplicado à administração da escola pública, ratifica a concepção de qualidade total da educação, reforça os interesses do mercado e do capital, reproduzindo a ordem social vigente, a exclusão e a opressão. O autor questiona o processo educativo em que a aprendizagem é um produto à parte, baseado na apreensão de conteúdos isoladamente, separada das práticas sociais. Paro defende uma educação para a transformação social. Para ele,

[...] se a educação realmente se efetivou, o aluno sai do processo diferente de como era quando aí entrou. Essa diferença, que não é simples acréscimo, já que supõe uma real transformação na personalidade viva do educando, é que se constitui no efetivo produto do processo pedagógico escolar. (PARO, 2010, p. 218)

Azevedo (2011), opondo-se à qualidade total da educação, defende uma concepção de qualidade social pela valorização dos processos educativos, da formação humana dos indivíduos para a autonomia, participação política e social, focalizada na formação ampla e integral dos alunos, não apenas nos resultados quantitativos, especialmente aqueles oriundos “de um sistema de avaliações estandardizado, que avalia muito mais os “produtos”, sem levar em conta percalços e singularidades dos processos de aprendizagem” (AZEVEDO, 2011, p.427).

A Qualidade Social da Educação consiste em construir espaços educativos para o desenvolvimento de ações (e não apenas de aulas) pensadas estratégica, sistemática e democraticamente para promover o homem histórico, de maneira a garantir a aprendizagem para todos, independentemente de sua origem sociohistórica, étnica, cultural e socioeconômica. Para isso,

[...] a escola pública atual não pode negligenciar o conhecimento das condições concretas de existência do alunado, visto que não lhe é dado escolher seus alunos (ideais), nos moldes da escola elitista de ontem e de hoje. (PARO, 2008, p. 30 e 31)

Nessa perspectiva de Qualidade Social da Educação, a aprendizagem escolar não se constitui na apreensão de conteúdos de maneira fragmentária e mecânica, mas no desenvolvimento de competências e saberes socialmente reconhecidos, que permitam ao aluno o exercício pleno de suas funções e da participação social. Segundo Paro (2010, p. 229),

a aprendizagem pressupõe “A apropriação do saber e o desenvolvimento da consciência crítica, como objetivos da educação transformadora”. Ainda no sentido de explicitar as concepções de Qualidade Social da Educação adotadas para esta pesquisa, vale trazer à discussão um pensamento do sociólogo Pedro Demo. O autor apresenta os conceitos de qualidade formal e qualidade política da educação.

Qualidade formal significa a habilidade de manejar meios, instrumentos, formas, técnicas, procedimentos diante dos desafios do desenvolvimento. Entre eles, ressaltam manejo e produção do conhecimento. São o expediente primordial de inovação [...] Qualidade política quer dizer competência do sujeito em termos de fazer história, diante dos fins históricos da sociedade humana (DEMO, 1996, p. 14 *apud* AZEVEDO, 2011, p. 425).

Sabe-se que os caminhos para se alcançar essa condição de Qualidade Social da Educação, nos termos aqui expostos, envolvem muita complexidade. Percorrê-los não é tarefa fácil. Nesta pesquisa, tomando por base as idéias teóricas dos autores aqui apresentados, foi considerado como elemento fundamental para o seu alcance o modelo de Gestão Educacional e escolar instituído. Nesse sentido, convém destacar o que recomenda o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME, Programa este organizado pelo Ministério da Educação – MEC, em parceria com as Universidades Federais:

A garantia do ingresso, da permanência e da aprendizagem dos alunos na Educação Básica se assenta na definição de políticas e práticas consistentes pelos sistemas de ensino e de processos efetivos de gestão. É fundamental, portanto, que a gestão seja, no cotidiano, uma ação política compreendida com a permanente construção de um trabalho cujo foco seja a qualidade social da educação, a partir da aprendizagem dos alunos. (BRASIL, 2006, p. 95)

Tomando por base o referencial teórico exposto, foram considerados, no universo de elementos possíveis para a caracterização da categoria analítica Qualidade Social da Educação, quatro subcategorias: a concepção de qualidade da educação observada no campo de investigação, segundo a visão dos colaboradores da pesquisa; a gestão democrática da educação; a valorização dos professores e o acesso, permanência e aprendizagem escolar dos alunos.

A concepção de qualidade da educação diz respeito à compreensão que os diferentes colaboradores da pesquisa possuem em relação ao que vem a ser uma educação de qualidade. Com isso, pretendeu-se descobrir se a compreensão deles coincide com o conceito de Qualidade Social da Educação adotado para a pesquisa, segundo as referências legais, teóricas

e conceituais utilizadas. A gestão democrática da educação foi considerada como um elemento central e indispensável para o desenvolvimento de uma educação de qualidade social. Ela consiste na divisão de responsabilidade e distribuição de poder, através da criação das condições efetivas de participação da sociedade na gestão educacional. Segundo Paro (2016), a participação da comunidade na gestão escolar é um requisito para que a escola cumpra o seu papel de transformar a sociedade. “Sem ela, não se fará uma escola verdadeiramente universal e de boa qualidade no Brasil.” (PARO, 2016, p. 24). De acordo com Libâneo (2011),

As instituições escolares, por prevalecer nelas o elemento humano, precisam ser democraticamente administradas, de modo que todos os seus integrantes canalizem esforços para a realização de objetivos educacionais, acentuando-se a necessidade da gestão participativa e da gestão da participação. (LIBÂNEO, 2011, p. 294)

A valorização dos professores, tal como está definida na Constituição Federal de 1988, na LDBEN (1996) e nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica (2013), constitui-se como princípio norteador da educação nacional e requisito para o estabelecimento de uma educação de qualidade social. Sua materialização nas redes de ensino e nas escolas envolve as condições de trabalho, a promoção da formação continuada, a organização da carreira docente, a participação na gestão educacional e, principalmente, o reconhecimento e valorização do trabalho desenvolvido pelos professores no dia a dia das escolas, considerando-o como elemento fundamental da política de educação. O acesso, a permanência e a aprendizagem escolar constituem-se em condições prioritárias para a garantia de uma educação de qualidade social. Sem acesso amplo e irrestrito para todos os alunos, não se pode conceber uma educação de qualidade. De igual modo, o acesso, sem as devidas condições de permanência e desenvolvimento na escola, certamente não garantirá a formação e a aprendizagem esperadas.

Assim como foi explicado em relação à categoria analítica anterior, foi necessário também fazer uma delimitação desses elementos para este trabalho, porque não seria possível analisar empiricamente todos aqueles que, em tese, poderiam ser considerados como elementos representativos do que aqui se entendeu como sendo uma educação de qualidade social. No capítulo destinado à descrição da metodologia, esses elementos serão apresentados de maneira mais detalhada, a fim de que possam ser melhor visualizados e compreendidos sistematicamente no contexto da pesquisa. É o que se verá a seguir.

3 A CONSTRUÇÃO DE UMA PESQUISA: MÉTODOS, ABORDAGENS E TÉCNICAS APLICADAS À PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO

A busca pelo conhecimento é inerente à existência humana e se justifica pela necessidade que o homem tem, desde muito tempo, de encontrar respostas e soluções para os desafios e demandas próprias de sua condição na terra. De maneira geral, muito se produziu e produz em termos de conhecimentos, sejam estes muito simples, como cultivar artesanalmente a terra ou retirar do mar o peixe para subsistência familiar, sejam mais sofisticados, como os recursos de tecnologia da informação e comunicação, tão em voga na contemporaneidade.

No campo científico, a produção do conhecimento vem se consolidando ao longo dos anos como processo sistemático, que exige a adoção de procedimentos, métodos e técnicas bem definidos. Com isso, busca-se alcançar uma condição particular de construção de conhecimentos, diferente daquelas advindas do senso comum. Segundo Carvalho (2006, p. 13), os gregos foram os primeiros que tiveram a “preocupação sistemática e filosófica com as condições de formação do conhecimento.” Para a autora, embora o conhecimento científico tenha como base o senso comum, ele se distancia “tanto quanto possível das valorações e opiniões, gerando um conhecimento mais ou menos racional, entendendo racional como argumentativo e coerente.” (CARVALHO, 2006, p. 18).

Nesse sentido e considerando os objetivos a que se propõe, este trabalho foi organizado metodologicamente de maneira a responder às questões de pesquisa e à problemática apresentadas, com a pretensão de resguardar o rigor teórico e metodológico inerente à produção científica de conhecimentos. Nessa perspectiva, as seções seguintes serão dedicadas a descrever a pesquisa, sua natureza, a abordagem teórica e metodológica, o campo de investigação e os passos metodológicos.

3.1 A Pesquisa: contextualização teórica e epistemológica

À realização propriamente dita de uma pesquisa acadêmica, precedem etapas fundamentais, como a identificação de um objeto de estudo, um problema cuja solução se deseje alcançar, a elaboração de um plano de trabalho consistente, bem como a definição de uma abordagem teórica e metodológica na qual o estudo esteja devidamente circunstanciado.

Em outras palavras, toda pesquisa visa a seguir um projeto previamente elaborado, com o fim de alcançar respostas para questões e cumprir objetivos preliminarmente definidos dentro de uma ótica relacional. De acordo com Yin (2001, p. 29),

Cada tipo de pesquisa empírica possui um projeto de pesquisa implícito, se não explícito. No sentido mais elementar, o projeto é a sequência lógica que conecta os dados empíricos às questões de pesquisa iniciais do estudo e, em última análise, às suas conclusões. Coloquialmente, um projeto de pesquisa é um plano de ação para se sair daqui e chegar lá, onde aqui pode ser definido como o conjunto inicial de questões a serem respondidas, e lá é um conjunto de conclusões (respostas) sobre essas questões. Entre "aqui" e "lá" pode-se encontrar um grande número de etapas principais, incluindo a coleta e a análise de dados relevantes.

Conforme anunciado na abertura deste capítulo, serão apresentados aqui a natureza desta pesquisa, os pressupostos teóricos e metodológicos nos quais está assentada e os caminhos percorridos, desde sua concepção até os resultados alcançados. Segundo Duarte (2002, p. 140), “relatar procedimentos de pesquisa, mais do que cumprir uma formalidade, oferece a outros a possibilidade de refazer o caminho e, desse modo, avaliar com mais segurança as afirmações que fazemos.”

Como se sabe, a posição do pesquisador frente aos fenômenos estudados constitui-se como um elemento definidor para a condução da pesquisa, porque orienta o seu olhar sobre o objeto de estudo. Nesse sentido, é muito importante definir o lugar da pesquisa e do pesquisador no mundo a ser investigado, sua perspectiva ontológica e condição paradigmática. O que se pretendeu nesta pesquisa não foi fazer uma mera descrição dos fenômenos, mas problematizá-los no contexto social de sua observação, numa perspectiva crítica. Nesse sentido, situado no campo da educação enquanto política pública de corte social, o estudo possui, como aporte teórico metodológico, o paradigma crítico dialético, uma vertente da Teoria crítica. Esse paradigma compreende uma visão de mundo segundo a qual o homem é um ser social, somente compreendido em suas relações e imersões sociais, como sujeito engajado, capaz de modificar sua realidade.

Quanto ao tipo de pesquisa e ao método a ser desenvolvido, partiu-se do pressuposto de que o objeto de estudo orienta sua definição, assim como a visão de mundo, as experiências e o trabalho do pesquisador também influencia nessa “escolha”. Compreendeu-se, logo, que o objeto de estudo aqui delineado exigia uma imersão maior do pesquisador no campo empírico investigado, além de uma articulação e interpretação *in loco* dos fenômenos

observados. Dessa forma, foi desenvolvida uma pesquisa empírica, com abordagem qualitativa.

Segundo Flick (2009), durante muito tempo, as pesquisas sociais utilizaram-se dos métodos científicos comumente aplicados às ciências naturais, cuja premissa era a produção dedutiva de conhecimentos baseada em generalizações e objetivismo, havendo predominado nesse contexto os estudos quantitativos. De acordo com o autor, “Tradicionalmente, a psicologia e as ciências sociais têm adotado as ciências naturais e sua exatidão como modelo, prestando atenção em especial ao desenvolvimento de métodos quantitativos e padronizados.” (FLICK, 2009, p. 21)

Reconhece-se na atualidade, todavia, que as pesquisas quantitativas, seu objetivismo, seus critérios de investigação, procedimentos, etc. já não dão conta de toda a diversidade, possibilidades e especificidades dos fenômenos existentes numa sociedade cada vez mais dinâmica e heterogênea. Em função disso, a pesquisa qualitativa vem se constituindo como interesse dos pesquisadores nas últimas décadas, uma vez que permite uma aproximação maior entre eles e seus objetos de estudo. Na pesquisa qualitativa, “Os objetos não são reduzidos a simples variáveis, mas sim representados em sua totalidade, dentro de seus contextos cotidianos.” (FLICK, 2009, p. 24). A abordagem qualitativa tem como princípio a interpretação dos fenômenos sociais – suas motivações, representações e seus valores (MOREIRA, 2009). Nesse sentido ainda, é significativo apresentar também a contribuição de Minayo (2004), para quem a pesquisa qualitativa

[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. [...] um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas. (p. 21)

Outra concepção importante sobre a pesquisa qualitativa está em Fraser e Gondim (2004), para as quais a abordagem consiste em “atingir um nível de compreensão da realidade humana que se torna possível por meio de discursos, sendo apropriada para investigações cujo objetivo é conhecer como as pessoas percebem o mundo.” (p. 140). Nesta pesquisa, procurou-se resguardar a conexão necessária e primordial entre a problemática, o objeto, o aporte teórico e epistemológico, o campo empírico de investigação, as técnicas e os procedimentos aplicados à coleta e análise dos dados. No item 3.2 a seguir, será apresentado o campo de

estudo, suas características e as razões que levaram o pesquisador a sua escolha para o desenvolvimento da pesquisa.

3.2 O campo de investigação: contextualização ampliada.

Definir um campo de investigação pode parecer uma tarefa simples, mas constitui-se em etapa de grande relevância para a pesquisa qualitativa. Trata-se de uma decisão não aleatória, a qual deve considerar, entre outros aspectos, o problema e as questões de pesquisa formuladas em torno do objeto em análise; as condições de acesso às informações; a exequibilidade do trabalho de campo e a relevância social do estudo para o contexto investigado. Nesta seção, será apresentado o campo empírico definido para a realização da pesquisa e as razões que levaram o pesquisador à sua escolha em detrimento de outros possíveis.

Conforme anunciado no capítulo introdutório, esta pesquisa teve como campo de investigação dois municípios localizados na Região Metropolitana de Salvador - RMS. A RMS foi instituída pela lei complementar federal nº 14, de 08 de Junho de 1973. Atualmente, é formada pelos Municípios de Camaçari, Candeias, Dias d'Ávia, Lauro de Freitas, Itaparica, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Salvador, Simões Filho e Vera Cruz. Juntas, essas cidades compreendem uma população de mais de quatro milhões de habitantes, aproximadamente 9% da população brasileira.

Como se sabe, essa é uma macrorregião muito importante do Estado da Bahia. Tendo como centro de convergência a cidade de Salvador, cuja relevância histórica, econômica, política e cultural na História do Brasil é indubitável, a RMS é um pólo de atração turística, de atividade comercial intensa, além de possuir também grandes complexos industriais e petroquímicos, como o Pólo Petroquímico de Camaçari e o Centro industrial de Aratu.

Na política nacional, grandes personagens tiveram sua formação e atuação nesse espaço. Foi em Salvador que se constituíram alguns dos primeiros e mais importantes empreendimentos educacionais do país, como o primeiro curso de Medicina criado em Salvador, quando da chegada da Família Real portuguesa ao Brasil, em 1808 e a Escola Parque, também em Salvador, criada de acordo com os princípios da Escola Nova, esta escola idealizada por Anísio Teixeira quando Secretário de Educação do Estado. Do ponto de vista

histórico e político, a RMS foi palco de algumas das principais batalhas da independência do país, estando no centro da rota dos colonizadores portugueses no processo de ocupação desse território hoje denominado Brasil. Do ponto de vista econômico, ela se constitui atualmente como um grande pólo de atração turística, cujo elemento primordial são suas belezas naturais, uma grande faixa litorânea com belas paisagens e um grande receptivo turístico já organizado. Além disso, o comércio varejista e as atividades industriais também são importantes atividades econômicas da região. Do ponto de vista cultural, a RMS possui alguns dos principais elementos da cultura nacional e internacional: o carnaval, os festivais da alta estação, a culinária diversificada, as tradições da herança africana, os centros históricos, patrimônios culturais materiais e imateriais da humanidade, dentre outros.

Convém destacar, no entanto, que a RMS, apesar dessa importância sociohistórica, política, econômica e cultural no cenário estadual, regional e nacional, ainda possui problemas sociais que demandam muito trabalho e atenção para serem solucionados. É exatamente nesse ponto que se justifica sua escolha como campo de investigação. Acredita-se que a educação como política pública de corte social possa contribuir para a superação desses problemas e instauração de uma condição diferente da que ainda impera nesse contexto. Espera-se que os resultados alcançados com este estudo possam contribuir para a adoção de novos processos, de novas políticas educativas na região para esse fim. A tabela a seguir mostra alguns dados relevantes sobre o tamanho da população, o índice de desenvolvimento humano e o Produto interno bruto da RMS.

TABELA 5 - População, IDH e PIB Per Capita dos Municípios da RMS – ano 2017

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	IDH	PIB
CAMAÇARI	296.893	0,694	14 702 441
CANDEIAS	89.707	0,691	3.385,452
DIAS D'AVILA	80.657	0,676	3.330,786
ITAPARICA	22.866	0,670	200.245
LAURO DE FREITAS	197.636	0,754	5.650,556
MADRE DE DEUS	21.007	0,708	495.477
MATA DE SÃO JOÃO	46.998	0,668	1.014,918
POJUCA	39.718	0,666	957.128

SÃO FRANCISCO DO CONDE	40.220	0,674	8.646,317
SÃO SEBASTIÃO	45.827	0,657	669.733
SIMÕES FILHO	136.050	0,675	4.567,979
VERA CRUZ	43.640	0,645	503.911
SALVADOR	2.953.986	0,759	57.872,793

Fonte: Elaboração própria, tendo como referência dados coletados no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ano 2017.

Compreendendo uma população de 4.015.205 (quatro milhões, quinze mil, duzentos e cinco) habitantes, no ano de 2017, o equivalente a mais de um quarto da população de todo o Estado da Bahia, é considerada a segunda maior população urbana do Nordeste e a sétima do Brasil¹¹. Além disso, a região possui 43,94% do produto interno bruto do estado, constituindo-se também na metrópole mais rica do Norte Nordeste brasileiro¹².

Conforme se verifica, a RMS possui uma grande importância demográfica, econômica, histórica e cultural para o estado da Bahia, o Nordeste e o Brasil. No entanto, possui indicadores sociais que demandam muita atenção em algumas áreas prioritárias. O município da região melhor colocado no Ranking do desenvolvimento humano no Brasil¹³ encontra-se apenas na 383^a (trecentésima, octogésima, terceira) posição, atrás de muitas cidades pequenas do país. Entre as 13 cidades que compõem a RMS, apenas três possuem IDH considerado alto: Salvador, Lauro de Freitas e Madre de Deus. As demais cidades estão apenas na faixa média de desenvolvimento.

Somando-se a isso, a RMS tem alcançado nos últimos anos altos índices de violência e criminalidade. De acordo com o Mapa da Violência divulgado no ano de 2017, que mediu o índice de homicídios no Brasil entre os anos de 2005 e 2015, a RMS tem três dos trinta municípios mais violentos do Brasil. Dados coletados no site da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia demonstram que, entre os meses de Janeiro de 2016 e Junho de 2017, ocorreram nas cidades da RMS 3.154 (três mil, cento e cinquenta e quatro) homicídios. Ainda de acordo ao referido documento, as principais vítimas são jovens entre 15 e 29 anos de

¹¹ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE, 2017, disponível em: http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/60259e00e4ee4b2aa1bea45b4b5480ec.xls..

¹² Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE, 2017, disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2015/base/base_de_dados_2010_2015_xls.zip.

¹³ Fonte: Atlas do desenvolvimento humano no Brasil, disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>.

idade, homens e negros. No tocante aos indicadores educacionais, a situação verificada em relação aos municípios da RMS também chama atenção. Na tabela 6 a seguir, foram colocados os indicadores do fluxo escolar e do Índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB dessa cidades, a fim de demonstrar esse ponto.

TABELA 6 - Indicadores do fluxo escolar e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica dos municípios da RMS – ano 2016

MUNICÍPIOS	DISTORÇÃO IDADE SÉRIE – ENSINO FUNDAMENTAL		TAXA DE APROVAÇÃO		TAXA DE REPROVAÇÃO		TAXA DE ABANDONO		IDEB	
	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF
SALVADOR	33,7	52,00	87,40	71,90	10,60	25,10	2,00	3,00	4,7	3,1
CAMAÇARI	24,20	32,10	86,50	85,40	10,10	9,70	3,40	4,90	4,7	4,1
CANDEIAS	22,80	49,60	87,00	71,90	8,90	19,60	4,10	8,50	4,4	3,9
DIAS D'AVILA	21,20	45,00	89,90	73,20	7,60	22,10	2,50	4,70	4,5	3,5
LAURO DE FREITAS	27,60	38,90	86,30	79,10	11,90	17,10	1,80	3,80	4,3	3,7
POJUCA	36,40	59,10	82,50	68,70	15,90	21,80	1,60	9,50	4,2	3,1
SÃO FRANCISCO	17,20	42,30	89,60	80,00	9,30	14,70	1,10	5,30	4,5	2,8
SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ	18,50	44,10	87,50	78,30	11,90	19,30	0,60	2,40	4,1	3,4
MADRE DE DEUS	24,40	43,00	86,30	74,20	12,60	24,60	1,10	1,20	4,9	3,9
MATA DE SÃO JOÃO	16,20	31,10	93,40	88,30	5,90	10,60	0,70	1,10	5,1	4,3
VERA CRUZ	33,10	57,20	83,60	70,50	14,20	20,30	2,20	9,20	4,2	3,2
ITAPARICA	40,30	58,90	7,20	66,50	21,70	26,00	6,30	7,50	3,5	3,0

Legenda: AI – Anos Iniciais; AF- Anos Finais.

Fonte: Elaboração própria, tendo como referência os dados do sistema educacenso, do Instituto Nacional de Estudos Pesquisas Educacionais – INEP, do Ministério da Educação, ano de 2016.

A segunda coluna da tabela demonstra uma taxa de distorção idade série elevada, o que indica uma irregularidade bastante significativa na progressão escolar dos alunos, em todos os Municípios. As demais colunas, três a cinco, que tratam sobre o rendimento escolar, isto é, a aprovação, reprovação e o abandono escolar, demonstram que muitos alunos ainda não conseguem avançar nos estudos, sendo reprovados ou abandonando a escola. Como exemplo, pode-se verificar a situação do município de Salvador, capital do Estado, que teve em 2016, segundo os dados expostos, para cada 100 alunos matriculados nos anos finais do Ensino Fundamental, 28,1 que não avançaram, ficando entre os reprovados e os evadidos da

escola. Em outros municípios da região, conforme demonstrado, a taxa de distorção idade série passa dos 50% entre os alunos dos anos finais do Ensino Fundamental. Esses indicadores que tratam sobre a mobilidade dos alunos nos sistemas de ensino chamam atenção, porque denunciam a existência de questões socioeducacionais importantes, que impedem os alunos de avançarem na educação escolar. Tais questões, muitas vezes, passam despercebidas ou não são alcançadas pela política educacional.

Em relação ao índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, todos os municípios da RMS alcançaram uma nota inferior à média nacional de 5,3 para os anos iniciais do Ensino Fundamental, segundo a avaliação realizada no ano de 2015. Quanto aos anos finais, apenas dois municípios alcançaram a média nacional. Comparado às estatísticas do estado e da Região Nordeste, o desempenho dos referidos municípios também ficou abaixo da média. Como se sabe, o IDEB é um indicador educacional que envolve basicamente o fluxo escolar dos alunos (taxas de aprovação, reprovação, abandono escolar) e o seu desempenho na Prova Brasil, que avalia os conhecimentos em língua portuguesa e matemática. Assim, não se trata de um instrumento suficientemente capaz de representar adequadamente o conceito de qualidade da educação adotado para este estudo. Apesar disso, ele também foi considerado neste estudo, como uma das referências, porque vem sendo observado no campo da política educacional brasileira como um instrumento de avaliação da educação básica. Se, por um lado, compreende-se que ele não comporta toda a complexidade do conceito de qualidade da educação definido neste estudo, por outro os dados produzidos em torno do indicador em relação à RMS já indicam graves problemas que precisam ser superados nos municípios que compõem essa região.

A Prova Brasil é uma avaliação de larga escala, aplicada nos sistemas e redes públicas de educação no país, para os alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental. Seu objetivo é verificar o nível de proficiência dos estudantes em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática (raciocínio lógico). Trata-se de um dos instrumentos utilizados no âmbito do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, o qual tem por objetivo “diagnosticar a educação básica no país e contribuir para a melhoria de sua qualidade, oferecendo subsídios concretos para a formulação, a reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica.” (BRASIL, 2017, p. 7).

O desempenho dos alunos na Prova Brasil é baseado em escalas e níveis de proficiência, considerando as competências e habilidades previstas para eles ao final dos

respectivos níveis de ensino. As notas obtidas por eles correspondem aos níveis de 0 a 9, conforme os marcos referenciais do certame disponibilizados no site do Ministério da Educação e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP ¹⁴.

A tabela 7 a seguir apresenta as médias obtidas pelos alunos matriculados nos respectivos sistemas e redes de ensino dos municípios da RMS na edição da Prova Brasil do ano de 2015.

TABELA 7 - Médias alcançadas pelos alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental na Prova Brasil do ano de 2015 nos municípios da RMS – ano 2015

MUNICÍPIO	5º ANO		9º ANO	
	PORTUGUÊS	MATEMÁTICA	PORTUGUÊS	MATEMÁTICA
CAMAÇARI	193,9	200,81	244,91	241,92
CANDEIAS	183,15	189,93	223,69	227,36
DIAS D'ÁVILA	184,77	193,57	246,57	241,36
ITAPARICA	184,81	192,70	228,69	230,24
LAURO DE FREITAS	180,34	189,62	238,64	236,81
MADRE DE DEUS	204,73	207,9	247,86	248,95
MATA DE SÃO JOÃO	196,00	203,22	241,31	243,16
POJUCA	194,40	199,94	242,21	244,80
SÃO F. DO CONDE	188,02	196,50	213,04	222,16
SÃO S. DE PASSÉ	182,79	189,28	235,47	232,51
SALVADOR	197,61	206,70	235,42	239,21
VERA CRUZ	189,93	194,84	234,92	233,75

Fonte: elaboração própria, tendo referência os dados obtidos no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, no Ministério da Educação, ano de 2015.

Conforme os dados colhidos no site do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais – INEP, a proficiência média dos alunos brasileiros em língua portuguesa, verificada na aplicação da Prova Brasil em 2015, foi de 207,6. Já em matemática, foi de 219,3, em ambos os casos para o Ensino Fundamental anos iniciais. Nos anos finais, as médias ficaram em 238,50 e 242,8, respectivamente para língua portuguesa e matemática. A tabela acima demonstra que, em geral, os municípios da RMS ficaram abaixo dessas médias no exame citado. Nos anos iniciais, nenhum município alcançou a média nacional de língua portuguesa, 207,6. Todos os municípios ficaram abaixo da média nacional também em matemática para essa mesma etapa. Nos anos finais, a maior parte dos municípios ficou abaixo das médias nacionais, tanto em português quanto em matemática.

Os dados observados indicam que a média alcançada pelas escolas públicas brasileiras, em geral, manteve-se apenas no nível 4 da escala de proficiência em língua portuguesa e

¹⁴<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb>.

matemática para o 5º ano. No 9º ano, os alunos alcançaram o nível 3 para ambas as disciplinas. Já entre os municípios da RMS, apenas um ultrapassou o nível 3 de proficiência em língua portuguesa para o 5º ano. Em matemática, quatro municípios alcançaram o nível 4, ficando todos os demais ainda no nível 3. Em relação ao 9º ano, nenhum município ultrapassou o nível 2 em ambos os componentes curriculares. Sabe-se que os resultados objetivos alcançados pelos alunos representam apenas uma parte da situação educacional dos municípios e que outros dados devem ser considerados para que seja possível traçar um diagnóstico mais amplo em relação à mesma. No entanto, esses indicadores já sinalizam para uma realidade que demanda muito cuidado.

Essas informações foram expostas aqui com o objetivo de apresentar a RMS e justificar sua escolha como campo ampliado definido para esta investigação científica. Procurou-se, com tal demonstração, situar o trabalho no tocante a sua relevância social para o referido campo, uma vez que, neste estudo, a educação foi considerada como uma política pública da área social de notável importância para o desenvolvimento humano e social dos indivíduos (AZEVEDO, 2011; LIBÂNEO, 2011; PARO, 2008). Conforme exposto anteriormente, acredita-se que os achados da pesquisa possam contribuir para a construção de novos arranjos, processos, políticas educacionais que, uma vez aplicadas ao referido contexto, estimulem a superação dos problemas descritos. No tópico 3.2.1 a seguir, serão apresentados os dois municípios da RMS onde a pesquisa de campo foi realizada e os critérios adotados para a escolha de ambos no conjunto dos treze municípios que a compõem atualmente.

3.2.1 O campo de investigação: os municípios e as escolas em foco.

Conforme já foi assinalado, a RMS é formada por treze municípios. Uma pesquisa acadêmica em nível de mestrado, em função de suas características, sobretudo sua duração temporal de apenas dois anos, não permitiria a realização de um estudo ampliado que abrangesse a todos eles. Assim, foi necessário delimitar o tamanho do campo, considerando especialmente o critério da exequibilidade do estudo. Considerou-se possível realizar o estudo em dois municípios, os quais foram definidos a partir das características sociais, econômicas e educacionais comuns existentes entre eles. Assim, foram observados o tamanho da população, o IDH, o PIB, o tamanho da rede pública de ensino, o IDEB e o perfil dos dirigentes

municipais de educação. A tabela 8 a seguir apresenta esses critérios de maneira mais detalhada.

TABELA 8 - Critérios adotados para a seleção dos dois municípios da RMS como campo de investigação científica

TAMANHO DA POPULAÇÃO	IDH	PIB	MATRICULAS ESCOLARES	IDEB ANOS INICIAIS	IDEB ANOS FINAIS	PERFIL DO DIRIGENTE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - DME
População de até 50 mil habitantes.	Até 0,700	Até 2.000.000	Rede ou Sistema de ensino com matrículas entre 5 e 10 mil alunos	Igual ou inferior a 4,4	Igual ou inferior a 3,4	Experiência mínima de dois anos do DME em Educação, preferencialmente em gestão educacional; formação acadêmica na área da educação.

Fonte: elaboração própria.

A determinação de realizar a pesquisa num município com no máximo cinquenta mil habitantes foi tomada, porque se considerou que, em cidades maiores, o acesso aos dados poderia ser mais difícil, bem como os mesmos poderiam existir num volume muito grande, cujo tratamento seria inviável em apenas dois anos de estudo. Também foi observado que, num município menor, a complexidade do campo e as variantes da pesquisa seriam menores, o que poderia garantir uma melhor qualidade dos resultados alcançados. O IDH e o PIB foram adotados como critério devido à importância de ambos como indicadores sociais. O patamar de desenvolvimento humano e o tamanho do PIB estabelecidos dizem respeito àquelas realidades que demandam maior atenção na formulação de políticas públicas e superação de problemas sociais.

O tamanho da rede de ensino também foi definido pelo critério da exequibilidade da pesquisa no tocante ao acesso e tratamento dos dados. Quanto maior a rede, maior seria o corpus a ser estudado, o que demandaria mais tempo. Quanto ao IDEB, deliberou-se realizar as pesquisas naqueles municípios cujo índice estivesse abaixo das médias nacional, regionais e estaduais. O perfil do (a) dirigente municipal de educação também foi considerado importante para a definição do campo de investigação. Entendeu-se que a compreensão do objeto de estudo demandaria certo conhecimento teórico específico do campo da educação por parte dos colaboradores, sem o que a qualidade das informações coletadas e sua avaliação poderiam restar comprometidas. Assim, ficou determinado que os estudos seriam realizados em municípios, cujos gestores do órgão central da educação tivessem experiências com gestão

educacional, formação acadêmica e desenvolvimento de estudos acadêmicos na área da educação.

Diante dos critérios definidos, foram selecionados, a princípio, três municípios. Mais uma vez, entendeu-se que não haveria tempo suficiente para realizar os estudos em todos eles, razão pela qual se resolveu excluir um e preservar os outros. Por fim, para selecionar os dois municípios entre os três que atendiam aos critérios estabelecidos inicialmente, foram considerados os seguintes critérios: maior proximidade no tamanho da população e no IDH; menor diferença no PIB e aqueles dois que apresentassem maior discrepância em relação às diferenças de desempenho no IDEB, entre os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental. Adotados esses procedimentos, ficaram estabelecidos como campos de investigação os dois municípios, os quais serão apresentados aqui como município A e município B.

Conforme foi exposto no primeiro capítulo deste trabalho, a pesquisa foi planejada para ser desenvolvida em duas instâncias da gestão educacional: o órgão central da educação no município (secretaria, diretoria, departamento, etc.) e a escola. Assim, houve também a necessidade de se definirem as unidades escolares nas quais o estudo seria realizado no contexto de todas as existentes nos municípios. Para tanto, também foram definidos critérios de seleção, tais como, o perfil do diretor, o tamanho da escola, o IDEB, a localização e o nível de ensino oferecido, conforme o quadro abaixo demonstra.

QUADRO 1 - Critérios adotados para a seleção das escolas como campo de investigação científica

PERFIL DO (A) DIRETOR (A)	TAMNAHO DA ESCOLA	IDEB ANOS INICIAIS	IDEB ANOS FINAIS	LOCALIZAÇÃ O	NÍVEL DE ENSINO
Experiência mínima de dois anos do diretor em Educação, preferencialmente em Gestão Educacional.	Unidade escolar com matrículas entre 200 e 600 alunos	Igual ou inferior a 4,3	Igual ou inferior a 3,4	Urbana	Ensino Fundamental

Fonte: elaboração própria.

A definição dos critérios de seleção das escolas seguiu procedimentos semelhantes àqueles adotados para a seleção dos municípios. Após feitas as análises, no conjunto das unidades de ensino existentes em cada município, foram definidas as escolas, as quais foram identificadas aqui como escolas 1 e 2 para o município A e escolas 3 e 4 para o município B.

A opção por não utilizar os nomes dos municípios e das escolas onde foi realizado o trabalho de campo, assim como não apresentar uma descrição detalhada de seus aspectos históricos, sociais, políticos, econômicos, etc., seguiu a lógica de preservar a identidade de ambos, evitando assim sua exposição, bem como dos colaboradores da pesquisas em relação ao conteúdo das informações por eles apresentadas. Além disso, os próprios colaboradores da pesquisa solicitaram que seus nomes, os nomes dos municípios e das escolas não fossem divulgados.

3.3 Caminhos para a produção do conhecimento: da revisão de literatura ao trabalho de campo.

Conforme se sabe, a realização de uma pesquisa pressupõe a existência anterior de uma etapa de preparação, à qual se seguem outras igualmente importantes. Nesta seção 3.3.1, serão apresentados os passos metodológicos adotados para a realização deste estudo, desde a revisão da literatura, até a coleta e a análise dos dados obtidos no campo de investigação. Pretende-se, com isso, possibilitar que o leitor refaça o percurso realizado pelo pesquisador na construção da pesquisa.

3.3.1 A construção do referencial teórico a partir da revisão da literatura

Nesta pesquisa, a revisão de literatura foi realizada no sentido de situar teoricamente o campo de conhecimento em que se insere o estudo e as categorias analíticas estudadas: Política Educacional, Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional e Qualidade Social da Educação. Para a definição teórica da Política Educacional, foram utilizadas as contribuições de Souza (2010), Azevedo (2001), Vieira (2007), entre outros. Em relação à categoria Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, adotou-se como contribuição teórica principal o paradigma multidimensional da gestão da educação de Benno Sander, além de Azevedo (2011), Bordignon e Gracindo (2006), Paro (2010/2016 a/2016 b), Libâneo (2013), Jesus Júnior, 2015, Formiga (2007), entre outros. No tocante à Qualidade Social da Educação, foram considerados os contributos teóricos de Azevedo (2011), Azevedo, Marques e Aguiar (2014), Oliveira e Araújo (2005), Libâneo (2007/2011), Demo (1999), Paro (2007/2008 e 2010), etc. Além dessas referências teóricas, foram utilizadas também as referências legais da Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN e Diretrizes curriculares nacionais para a educação básica (2013).

A partir da revisão de literatura, foram definidos quadros referenciais contendo a descrição das categorias analíticas em estudo e seus elementos constitutivos, representados como subcategorias e indicadores. Com isso, pretendeu-se orientar o trabalho de campo. O quadro 2 abaixo apresenta a categoria Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional:

QUADRO 2 - Dimensão pedagógica da gestão educacional

SUBCATEGORIAS	INDICADORES
Proposta educacional ou curricular.	Existência e desenvolvimento de uma proposta educacional curricular no âmbito da rede de ensino;
Concepção da Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional.	Compreensão sobre a dimensão pedagógica da gestão na rede de ensino e nas escolas;
Gestão pedagógica das redes de ensino e das escolas.	Estrutura organizacional/legal da gestão pedagógica.
	Atuação das Secretarias de educação e das escolas.
	Relação entre a gestão administrativa e a gestão pedagógica.

O quadro 3 a seguir apresenta a categoria Qualidade social da Educação, também com suas subcategorias e respectivos indicadores. Como foi devidamente explicitado anteriormente, este trabalho adotou uma concepção de Qualidade Social da Educação, cujo foco é o processo didático – pedagógico – educativo, as técnicas e as ações desenvolvidas intencional e sistematicamente nas redes de ensino e nas escolas, com o objetivo de promover a formação integral dos estudantes, com o acesso, a permanência, o ensino e a aprendizagem de todos, independentemente de sua história de vida, origem étnica, socioeconômica, etc. Deve-se considerar, portanto, que o fenômeno Qualidade Social da Educação foi observado principalmente a partir do que as redes de ensino e as escolas desenvolvem enquanto processo educativo para os alunos e não apenas dos resultados (notas / desempenho / produtos) alcançados pelos mesmos, seja em avaliações internas, seja nas avaliações externas de larga escala a que são submetidos periodicamente.

QUADRO 3 - Qualidade Social da Educação

SUBCATEGORIAS	INDICADORES
Concepção de qualidade da educação.	Conceito de qualidade da educação identificado nas realidades estudadas.
Gestão democrática da educação.	Participação da sociedade na gestão educacional.
Valorização dos professores.	Condições de trabalho e atuação docentes.
Promoção e desenvolvimento do ensino.	Acesso, permanência e aprendizagem escolar.

Conforme esclarecido anteriormente, os quadros apresentados foram construídos a partir das referências teóricas utilizadas na revisão de literatura. Pretendeu-se, com eles, apresentar uma síntese teórica dos elementos constitutivos de cada categoria analítica estudada, os quais foram utilizados como marcos referenciais para a realização do trabalho de campo. O quadro 4 a seguir apresenta uma aproximação das respectivas categorias analíticas, subcategorias e indicadores com os objetivos da pesquisa. Com isso, espera-se estar contribuindo para a compreensão do leitor em relação ao encadeamento teórico, metodológico e empírico da pesquisa.

QUADRO 4 - A Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, a Qualidade Social da Educação e os objetivos da pesquisa

SUBCATEGORIAS	INDICADORES	OBJETIVOS
Proposta educacional ou curricular.	Existência e desenvolvimento de uma proposta educacional curricular no âmbito da rede de ensino;	Analisar a constituição institucional da Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional na Política de Educação dos municípios investigados.
Concepção da Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional.	Compreensão sobre a dimensão pedagógica da gestão na rede de ensino e nas escolas;	Identificar como a dimensão pedagógica é compreendida pelo conjunto dos colaboradores da pesquisa e nos documentos analisados.
Gestão pedagógica das redes de ensino e das escolas.	Estrutura organizacional/legal da gestão pedagógica.	Compreender como a dimensão pedagógica é desenvolvida no conjunto das demais dimensões da gestão educacional nas redes de ensino e nas escolas investigadas.
	Atuação das Secretarias de educação e das escolas.	
	Relação entre a gestão administrativa e a gestão pedagógica.	

Concepção de qualidade da educação.	Conceito de qualidade da educação identificado nas escolas estudadas.	Identificar como a qualidade da educação é compreendida no contexto das redes de ensino e das escolas investigadas.
Gestão democrática da educação.	Participação da sociedade na gestão educacional.	Compreender como as ações, programas e projetos desenvolvidos nas realidades investigadas contribuem para promover a qualidade social da educação.
Valorização dos professores.	Condições de trabalho e atuação docentes.	
Promoção e desenvolvimento do ensino.	Acesso, permanência e aprendizagem escolar.	Compreender como a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional contribui para a oferta de uma educação pública de qualidade social.

3.3.2 A análise documental

Nesta pesquisa, a análise documental foi empregada como uma técnica destinada à coleta de dados e/ou informações válidas sobre a realidade investigada, de maneira complementar. Não se trata aqui da realização de uma pesquisa documental, como esta se encontra tipificada na literatura, mas da análise de documentos como procedimento de obtenção de informações complementares à técnica de pesquisa primordialmente empregada no estudo, no caso, a entrevista semi-estruturada. O uso de documentos como fonte de dados, tanto para pesquisas quantitativas, quanto para estudos qualitativos, tem sido muito comum nos estudos científicos, podendo constituir-se como uma “estratégia complementar para outros métodos como a entrevista ou a etnografia.” (FLIK, 2009, p. 231).

A primeira etapa definida na pesquisa para a análise documental foi a constituição de um corpus de documentos válidos, os quais, reconhecidamente, tivessem conteúdo significativo para as respostas procuradas, no contexto das questões de pesquisa. Assim, foram tomados como documentos a serem analisados na pesquisa aqueles que, oficiais ou não, tivessem reconhecimento por parte dos diferentes indivíduos em atuação nos sistemas de ensino e nas escolas investigadas, uma vez que fossem por eles mencionados nas entrevistas como sendo importantes.

Vale ressaltar também que a técnica de análise documental foi escolhida, porque foi considerada pertinente para o alcance de respostas às questões de pesquisa formuladas e aos

objetivos do estudo em desenvolvimento. Nessa perspectiva, foram definidos para análise aqueles documentos adotados nas realidades dos sistemas e das escolas em estudo entre os anos de 2015 e 2017, com o objetivo de orientar a política educacional e que tenham alcançado reconhecimento por parte dos diferentes segmentos em atuação nesses contextos. Inicialmente, premeditou-se estudar os seguintes documentos: Plano Municipal de Educação; Referenciais Curriculares Municipais; Regimento Escolar Comum para as Unidades de Ensino Municipais; Regimentos Escolares; Projeto Político Pedagógico Escolar; Plano de Trabalho Administrativo e Pedagógico Escolar; Calendário Escolar; Programas e Projetos Pedagógicos adotados no âmbito das redes de ensino e das escolas investigadas. No entanto, nem todos esses foram citados nas entrevistas nem apresentados para estudo quando solicitados. Alguns, inclusive, foram informados como inexistentes pelos entrevistados. O quadro 5 a seguir apresenta os documentos que foram efetivamente apresentados e analisados em cada município e escola investigados.

QUADRO 5 - Documentos analisados no campo de investigação

Documentos analisados no município A	Plano Municipal de Educação; Regimento Escolar Comum das Escolas Municipais; Referencial Curricular Municipal; 4. Programa Ação de Educar; Projeto Redes de Saberes; Calendário Escolar Municipal. Plano Plurianual para o quadriênio 2014 – 2017.
Documentos analisados na escola 1	Projeto Político Pedagógico escolar em construção; Plano de Trabalho da Coordenação Pedagógica; Plano de Intervenção Pedagógica.
Documentos analisados na escola 2	Projeto Político Pedagógico Escolar em construção; 2. Regimento Escolar.
Documentos analisados no município B	Plano Municipal de Educação; Plano Plurianual para o quadriênio 2014 – 2017.
Documentos analisados na escola 3	Não foram apresentados documentos por esta unidade escolar.
Documentos analisados na escola 4	Não foram apresentados documentos por esta unidade escolar.

Tais documentos foram recepcionados presencialmente, por e-mail ou baixados nos sites oficiais dos municípios, catalogados, lidos, analisados e fichados, tendo como produto desse processo um documento síntese elaborado com base nas categorias, na problemática, nas questões e nos indicadores definidos para a pesquisa. Esses registros foram utilizados para a análise dos dados coletados e apresentação dos resultados.

3.3.3 A entrevista semi-estruturada

A escolha da entrevista como técnica de coleta de dados nesta pesquisa não se deu de maneira aleatória. Ao contrário, foi orientada pela própria natureza do objeto em estudo e da abordagem metodológica aplicada à pesquisa. Como se sabe, essa técnica de pesquisa possibilita uma melhor compreensão de um determinado fenômeno pela interpretação que fazem dele diferentes indivíduos postos em interação social. Segundo Fraser e Gondim (2004), ela é “apropriada para investigações cujo objetivo é conhecer como as pessoas percebem o mundo.” (p. 140). Nesse sentido, trata-se de um procedimento adequado à abordagem qualitativa adotada para esta pesquisa, assim como o seu objeto de estudo, a política e gestão da educação em desenvolvimento nas respectivas redes de ensino e escolas definidas como campo de investigação.

Conforme está posto na literatura especializada, as entrevistas podem ser estruturadas, semiestruturadas ou não estruturadas (FRASER e GODIM, 2004). Para esta pesquisa, pelas razões de adequação à abordagem qualitativa, à natureza do objeto e aos objetivos do estudo, foi adotada a modalidade de entrevista semi-estruturada. Esse tipo de entrevista consiste na elaboração de roteiros com tópicos guia, mas sem perder de vista a flexibilidade para a realização de adequações eventualmente necessárias no curso da investigação. Segundo Fraser e Godim (2004), na entrevista qualitativa semi-estruturada,

É prática comum a elaboração de um roteiro apresentado sob a forma de tópicos (tópico guia) que oriente a condução da entrevista, mas que de modo algum impeça o aprofundamento de aspectos que possam ser relevantes ao entendimento do objeto ou do tema em estudo. (p. 145)

Apresentada a natureza da entrevista adotada neste estudo, convém agora expor informações sobre os seus participantes, bem como os critérios utilizados para a escolha dos mesmos, em detrimento de outros possíveis. Conforme já foi dito, a pesquisa de campo foi realizada nas instâncias do órgão central da educação municipal (secretaria, diretoria, departamento de educação, etc.) e da escola. Nesses espaços, foram selecionados aqueles indivíduos que, por estarem diretamente envolvidos com os processos de gestão, tivessem condições privilegiadas de produzirem informações relevantes para o trabalho em curso. O

quadro abaixo apresenta os colaboradores da pesquisa com atuação direta nos processos de gestão da educação municipal.

QUADRO 6 - Descrição dos colaboradores da pesquisa nos órgãos centrais da educação e nas escolas

MUNICÍPIO	INSTÂNCIAS DA GESTÃO EDUCACIONAL	COLABORADORES
A	Órgão central da educação	Dirigente municipal de educação, assessora pedagógica e assessora administrativa.
	Unidades escolares	Diretor escolar, Vice diretor escolar e coordenador (a) pedagógico (a).
B	Órgão central da educação	Dirigente municipal de educação, assessora pedagógica e assessora administrativa.
	Unidades escolares	Diretor escolar, Vice diretor escolar e coordenador (a) pedagógico.

Além desses, foram selecionados também outros colaboradores, igualmente considerados importantes para o estudo, embora não envolvidos diretamente nos processos de gestão da educação municipal. Pela natureza da pesquisa, de seu objeto de estudo e em função das informações que se pretendia alcançar, considerou-se necessário também incluir, como informantes, representantes da sociedade civil organizada que, a partir dos órgãos colegiados, tivessem uma visão do processo de gestão educacional no município, podendo contribuir para o estudo. Desse grupo, foi possível entrevistar apenas o (a) presidente do Conselho Municipal de Educação do município B. Os demais foram contatados, solicitados a participar, mas, por diversas questões, a contribuição não ocorreu.

As entrevistas foram realizadas presencialmente pelo pesquisador, em contato direto com os entrevistados, mediante agendamento prévio em seus respectivos espaços de atuação. Buscou-se, com elas, fazer uma imersão nos contextos de atuação dos entrevistados, visando a apreender os diferentes significados emergentes a partir das questões propostas nos roteiros das entrevistas e das respostas apresentadas. A elaboração dos roteiros foi feita considerando as diferentes funções e posições dos colaboradores nos ambientes investigados. Para cada colaborador ou categoria de colaboradores, foi empregado um roteiro diferente, conforme a seguinte categorização: Dirigentes Municipais de Educação; Assessores e/ou Diretores

Administrativos das secretarias; Diretores das Escolas; Coordenadores Pedagógicos e representantes dos órgãos colegiados e de controle social. As entrevistas foram gravadas em áudio e posteriormente transcritas para a pertinente análise.

Em geral, não houve dificuldades por parte do entrevistador para o ingresso no campo de pesquisa, bem como para a realização propriamente dita das entrevistas. As escutas realizadas foram bastante produtivas, uma vez que as respostas obtidas para cada pergunta guardaram consonância com os objetivos do estudo e com o que se pretendia alcançar, na relação com o objeto em análise. Durante o processo de realização das entrevistas, foi necessário promover ajustes nos roteiros, em função da própria dinâmica da pesquisa e dos elementos novos que iam surgindo a partir da interação entre entrevistador e entrevistados. Tal fato reitera o que diz a literatura sobre a condução de entrevistas qualitativas, no tocante à flexibilidade do método e sua adequação ao processo mesmo de investigação (FRASER e GODIM, 2004; DUARTE, 2002). A seguir será demonstrado como se deu o emprego de outro procedimento de coleta de dados adotado na pesquisa: a aplicação de questionários.

3.3.4 A aplicação de questionários

Durante o período de planejamento e ajustamento desta pesquisa, discutiu-se e deliberou-se sobre o tamanho, representatividade e relevância das amostras a serem analisadas, assim como dos colaboradores e de sua implicação com o objeto de estudo. Uma posição unânime entre o pesquisador, sua orientadora e colegas de grupo de pesquisa que, de alguma forma, participaram também desse processo se deu em relação à necessidade de se constituir para o estudo um grupo diversificado de informantes, com atuação, funções, visões e interesses diferentes no campo de investigação. Havia, no entanto, o problema de exequibilidade da pesquisa: como entrevistar todos os colaboradores, registrar os dados coletados e tratá-los de maneira adequada, no tempo e nas condições disponíveis?

Resolveu-se, então, a fim de abranger a todos os colaboradores considerados necessários, utilizar técnicas alternativas ou complementares à entrevista. Dessa forma, decidiu-se proceder à aplicação de questionários para aqueles colaboradores não envolvidos diretamente com a gestão das secretarias e das escolas. Segundo Gil (2008),

Pode-se definir questionário como a técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado, etc. (p. 121)

A aplicação dos questionários, além de abranger a um número maior de colaboradores, produz dados que envolvem uma complexidade menor em sua análise. Os instrumentos foram elaborados através de uma ferramenta disponível na plataforma Google. Em seguida, foram enviados eletronicamente aos colaboradores, depois de consultados os mesmos sobre a disponibilidade de participarem da pesquisa. Após responderem às questões, os colaboradores devolveram o questionário também eletronicamente. Por fim, os dados produzidos com essa técnica foram analisados e inseridos nos resultados da pesquisa. O quadro 7 a seguir apresenta os colaboradores que foram solicitados a participar da pesquisa e que responderam aos questionários.

QUADRO 7 - Descrição dos colaboradores solicitados a responderem aos questionários empregados na pesquisa de campo

MUNICÍPIO	INSTÂNCIA	COLABORADORES
A	Órgão central educação	1. Supervisora da Educação Infantil. 2. Supervisora do Ensino Fundamental anos iniciais. 3. Supervisora do Ensino Fundamental anos finais. 4. Supervisora da Educação de Jovens e Adultos. 5. Supervisora do PACTO / PNAIC.
	Escola 1	1. Professora de Matemática. 2. Professora de língua portuguesa. 3. Professora de História, Geografia e Ciências. 4. Professora Multidisciplinar.
	Escola 2	1. Professora de Atendimento educacional especializado – AEE; 2. Professora de Matemática. 3. Professora de História. 4. Professora de História. 5. Professora de Língua Inglesa.
B	Órgão central da educação.	1. Gerente da Educação Infantil. 2. Gerente do Ensino Fundamental anos iniciais. 3. Gerente do Ensino Fundamental anos finais. 4. Gerente da Educação de Jovens e Adultos. 5. Gerente do Programa Pacto / PENAIC.
	Escola 3	1. Professora de Matemática; 2. Professora de língua portuguesa; 3. Professora de História, Geografia e Ciências; 4. Professora Multidisciplinar.

	Escola 4	<ol style="list-style-type: none"> 1. Professora de Atendimento educacional especializado – AEE; 2. Professora de Matemática; 3. Professora de História; 4. Professora de História; 5. Professora de Língua Inglesa.
--	----------	---

Esses colaboradores foram escolhidos mediante definição e apresentação de critérios de seleção. No caso dos técnicos das Secretarias de educação, foram selecionados aqueles que, no momento, estavam ocupando os cargos ou funções técnicas da área pedagógica, com formação na área de Pedagogia. Nas escolas, os professores foram indicados pelos diretores escolares, seguindo os seguintes requisitos: docentes das três áreas de conhecimento (linguagens, Matemática e ciências humanas); docentes que tivessem vínculo funcional efetivo no município, com atuação na unidade de ensino e experiência docente de pelo menos dois anos. Nos casos em que esses requisitos não puderam ser atendidos a rigor, eles foram flexibilizados, sem que isso ocasionasse prejuízos aos objetivos da pesquisa.

Vale ressaltar, ainda, que, diferentemente do que ocorre nas pesquisas quantitativas, os questionários aqui empregados não foram destinados à coleta de informações relativas aos números, frequências, quantidades e recorrência dos fenômenos em estudo no campo de observação, mas aos seus sentidos, valores e implicações para o objeto em estudo. Sua análise foi desenvolvida de maneira complementar e associativa às informações obtidas na análise documental e nas entrevistas, tendo como premissa a ampliação da compreensão dos fenômenos estudados para fins de alcançar uma consecução efetiva dos objetivos da pesquisa.

3.3.5 A apresentação, análise e interpretação dos resultados

Como se sabe, uma pesquisa científica é um todo complexo que envolve a “passagem” do pesquisador por diferentes etapas. Esse percurso pode ser encontrado com definições diferentes na literatura, entre as quais, destacou-se a conceituação de ciclo de pesquisa apresentada por Minayo (1994). Segundo a autora, esse ciclo compreende três etapas básicas: a fase exploratória da pesquisa, o trabalho de campo e o tratamento do material. Este tópico trata de explicar como se desenvolveu esta última etapa, especificamente sobre o processo

segundo o qual foi feita a apresentação, análise e a interpretação dos dados coletados no campo de investigação.

Já foi explicado aqui que os dados utilizados para esta pesquisa foram coletados empiricamente a partir de três técnicas diferentes: a análise documental, a entrevista semi-estruturada e a aplicação de questionários. Assim, a análise do material coletado foi desenvolvida através da técnica da triangulação de dados, segundo a qual as informações são coletadas em momentos e fontes diferentes (TEIXEIRA, 2003). Sabe-se que a pesquisa qualitativa – abordagem adotada neste estudo – não possui uma estrutura fixa, estanque, dissociada entre suas etapas de investigação. Ao contrário, nesse tipo de abordagem metodológica, as diferentes etapas e procedimentos dialogam entre si, constituindo-se num contínuo, num percurso bastante dinâmico e interativo. Segundo Teixeira (2003),

A pesquisa qualitativa não é linear, mas um processo de passo a passo, ou seja, um processo interativo que permite ao investigador produzir dados confiáveis e fidedignos. Assim, o processo de coleta e análise dos dados é recursivo e dinâmico, além de ser altamente intuitivo. (p. 191)

Nesse sentido, as fases de coleta, análise e interpretação dos dados nesta pesquisa não aconteceram de maneira isolada entre si, mas transcorreram simultaneamente ao longo do estudo. Na fase exploratória, de revisão da literatura, por exemplo, foram definidos, localizados e coletados documentos que compuseram o *corpus* da análise. Por sua vez, durante o período de leitura dos documentos, o referencial teórico acionado também foi sendo incrementado num processo de retroalimentação. Durante a realização das entrevistas, outros materiais foram identificados e lidos. De igual modo, tais leituras possibilitaram chegar a novos elementos significativos para o estudo, os quais foram acrescentados aos roteiros das entrevistas, ampliando-os. Por fim, a última etapa da coleta de dados, a aplicação dos questionários, ocorreu simultaneamente à análise dos documentos e do conteúdo das entrevistas semi-estruturadas. Todo esse processo foi sempre ampliando o universo de significações em torno do objeto de estudo e dos objetivos da pesquisa.

Durante a leitura dos documentos coletados, das transcrições das entrevistas semi-estruturadas e dos questionários respondidos, foram sendo feitos registros escritos das informações encontradas, no formato de sínteses, anotações e resumos. Essas anotações foram

feitas de maneira a considerar as categorias analíticas estabelecidas para a pesquisa, as subcategorias e seus respectivos indicadores, conforme apresentados nos quadros 2 e 3. Esse procedimento permitiu fazer uma aproximação muito interessante entre os dados empíricos encontrados, as subcategorias e os indicadores, os quais, por sua vez, haviam sido erigidos e consolidados a partir do referencial teórico construído na fase exploratória, elemento norteador de todo o estudo. O quadro referencial VII a seguir demonstra as etapas e procedimentos adotados para o tratamento do material coletado no trabalho de campo.

QUADRO 8 - Etapas e procedimentos adotados para a análise dos dados coletados na pesquisa de campo

COLETA	LEITURA	REGISTROS	SISTEMATIZAÇÃO	ANÁLISE	INTERPRETAÇÃO
Definição, identificação e coleta de documentos, realização das entrevistas e aplicação dos questionários no campo de investigação.	Leitura sistemática dos documentos encontrados, das entrevistas transcritas e das respostas aos questionários.	Registros das informações encontradas nos dados, de acordo com as categorias analíticas em estudo e seus indicadores.	Organização das informações, por categorias, subcategorias e indicadores.	Realização de estudo analítico das informações, no contexto das categorias analíticas e dos indicadores.	Releitura e atribuição de sentidos às informações coletadas, no contexto das categorias analíticas e dos indicadores.

Por fim, coube proceder à redação propriamente dita do relatório da pesquisa, com a pertinente apresentação, análise e interpretação dos resultados. Como se sabe, o trabalho de campo deve ser uma síntese empírica da construção teórica previamente elaborada (TEIXEIRA, 2003). Nesse sentido, a apresentação dos resultados da pesquisa foi feita a partir da associação aproximativa entre os achados empíricos e o referencial teórico, sempre partindo das categorias analíticas, das subcategorias e dos indicadores adotados para o estudo. Nessa perspectiva, Teixeira (2003, p. 191) reafirma que: “A fase do tratamento do material leva o pesquisador à teorização sobre os dados, produzindo o confronto entre a abordagem teórica anterior e o que a investigação de campo aporta de singular como contribuição.” Nesse processo, vislumbra-se a possibilidade de avançar no campo do conhecimento sobre o fenômeno estudado.

4 A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA GESTÃO EDUCACIONAL: O QUE DISSERAM OS DADOS?

Neste capítulo, apresentam-se os resultados da pesquisa, a partir da aproximação entre o que se encontrou na análise dos dados coletados no campo de investigação e o referencial teórico utilizado para subsidiar o estudo. A técnica utilizada para a apresentação dos resultados foi a triangulação de dados, já que o estudo foi desenvolvido através da utilização de diferentes fontes: a análise de documentos, a entrevista semi-estruturada e a aplicação de questionários. A análise e interpretação dos resultados encontrados foram feitas a partir do uso simultâneo das diferentes fontes estudadas. O capítulo está organizado da seguinte forma: apresentação da Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, com uma breve contextualização teórica; exposição e interpretação dos dados obtidos no campo de estudo para a categoria, suas subcategorias e indicadores. Por fim, é feita uma síntese dos resultados obtidos no estudo para a categoria, situando-os teórica e empiricamente. Os resultados alcançados indicam que a Dimensão Pedagógica, como instância prioritária da gestão educacional, demanda maior atenção nas realidades investigadas, tanto em sua organização institucional, quanto em seu desenvolvimento.

4.1 A Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional

Como dito anteriormente, a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional foi tomada aqui como o conjunto de ações, programas, atividades, processos e procedimentos desenvolvidos no âmbito da gestão de sistemas, redes de ensino e unidades escolares, orientados de maneira intencional e sistemática, a fim de alcançar os objetivos finalísticos da educação: a formação educacional, o ensino e a aprendizagem escolar. (SANDER, 2007; PARO, 2010/2016 a/2016 b); LIBÂNEO, 2011). Conforme explicado, a pesquisa de campo procurou compreender essa categoria analítica a partir dos elementos identificados como seus constituintes, segundo a literatura estudada. Esses elementos estão expressos nas subcategorias e indicadores apresentados nos quadros 2, 3 e 4 do tópico 3.3.1 deste trabalho.

De acordo com esse quadro, portanto, a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional tem como elementos constitutivos, para esta pesquisa, a proposta educacional do município materializada na existência e desenvolvimento de um referencial curricular municipal; a

concepção da dimensão pedagógica identificada no campo de investigação, segundo a contribuição dos colaboradores da pesquisa e, por fim, a gestão pedagógica das redes de ensino e unidades escolares estudadas, suas condições de desenvolvimento, atuação das secretarias e das escolas, a relação entre as áreas administrativa e pedagógica da gestão, o desenvolvimento e avaliação da aprendizagem escolar. A seguir, serão apresentados os dados encontrados no campo de investigação sobre a condição desses elementos na realidade empírica da gestão educacional nas redes de ensino e escolas estudadas.

4.1.1 Proposta educacional curricular – Existência e desenvolvimento de uma proposta educacional curricular no âmbito da rede de ensino

Tal como está apresentada no referencial teórico, a proposta educacional ou curricular foi compreendida neste trabalho como a orientação educacional do município (geral) e das escolas (específica), como um instrumento subsidiário para o planejamento e as práticas pedagógicas realizadas nas unidades de ensino. De acordo com Candau (1999), as últimas décadas do século passado foram marcadas pela construção de discursos indutores da necessidade de se fazerem reformas educacionais ou curriculares na América Latina, sob a argumentação de que a educação nos países desse continente não vinha conseguindo alcançar seus objetivos. Apresentavam-se, então, as propostas de reformas curriculares como supostamente redentoras da educação. Passados alguns anos, o discurso continua o mesmo e as tais reformas curriculares permanecem em evidência. O exemplo mais recente disso no Brasil são a reforma do ensino médio (Lei 13.415/2017) e a Base Nacional Comum Curricular – BNCC, através da qual se pretende instituir novas propostas para a educação básica em nível nacional.

Não há dúvida de que a proposta curricular é um instrumento importante, no sentido de orientar a política educacional no âmbito dos municípios. No nível dos sistemas e redes de ensino, ela se apresenta geralmente como “referenciais curriculares”, “diretrizes curriculares” ou ainda “diretrizes pedagógicas” para a educação municipal. Nas escolas, a proposta curricular se materializa através do projeto político pedagógico. Espera-se que, em ambos os casos, a proposta curricular ou educacional se constitua como um marco referencial – mas não limitante – das práticas pedagógicas, sendo destas resultantes e, ao mesmo tempo, indutora. Trata-se de um construto cuja função e essência são pedagógicas, uma vez que existe não apenas para subsidiar os processos de ensino e a aprendizagem na escola, mas também porque

sua própria existência pressupõe que se realizou um percurso anterior de construção coletiva de conhecimentos, algo que envolve diferentes atores e dimensões do processo educativo.

Não obstante, convém destacar que a mesma autora retrocitada alerta para o caráter das reformas educacionais ou curriculares propugnadas. A análise contextual demonstra que, em muitos casos, as propostas não resultam da realidade educacional que se pretende atingir nem têm obtido qualquer resultado prático para ela, uma vez que são oriundas de um processo externo, vindo de fora, processo este que não envolve aqueles que fazem, na prática, a educação acontecer. Nesse caso, compreende-se que uma proposta educacional ou curricular forjada dessa maneira cumpre apenas o seu papel burocrático, a obrigatoriedade de existir por mandamento oficial, mas não o seu caráter pedagógico, de produzir e resultar da produção coletiva de conhecimentos.

Em relação às redes de ensino estudadas, foi possível perceber alguns aspectos importantes, os quais permitem traçar um panorama da proposta educacional curricular dos municípios, assim como do projeto político pedagógico das escolas, suas características, concepções, formas de elaboração e desenvolvimento. Em ambos os municípios, a concepção de proposta curricular apresentada tem um caráter prescritivo. Nesse sentido, o trecho extraído da lei municipal número 005/2013, que instituiu o Plano Plurianual para o quadriênio de 2014-2017, no município A, diz o seguinte:

Nosso maior desafio hoje é elevarmos os índices expressos pelo IDEB e principalmente a nossa Proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, isso porque ao analisarmos as questões inseridas nas avaliações da Provinha e Prova Brasil, verificamos que as habilidades relacionadas à inferência, análise, comparação, relação, contextualização e interpretação precisam ser trabalhadas com mais ênfase e significado. Mais do que nunca urge uma definição clara de que projeto queremos para a escola e de como cada segmento, família, estudantes, professores, gestores, coordenadores devem se inserir e se comprometer com projeto de tão grande relevância. O desafio está posto, definir com clareza que escola queremos, estabelecer um projeto único e sério [...] (p. 34/35)

Observe-se que o elemento identificado como motivador para a necessidade de haver “uma definição clara” de qual projeto se quer para as escolas municipais não foram as inquietações dos professores, dos alunos, da comunidade escolar; as relações de ensino e aprendizagem, a pertinência do currículo efetivamente desenvolvido, enfim, as práticas escolares em sua totalidade. Sem dúvida, os resultados do IDEB devem ser sim considerados.

No entanto, não parece adequado reduzir as expectativas escolares a ele nem a um corpus de conhecimento específico, conforme aparece no texto legal.

Vale ressaltar também no trecho o intento de “estabelecer um projeto único”. Caberia nessa unicidade a diversidade própria de cada realidade escolar? Por fim, a passagem “a definição clara de qual projeto queremos para a escola e de como cada segmento, família, estudantes, professores, gestores, coordenadores devem se inserir e se comprometer [...]” parece colocar em destaque a voz autoral de quem decide a política no município. Embora mencione a participação de diferentes personagens na formulação da proposta, não os coloca numa posição autoral, coparticipativa, mas apenas como público alvo das mudanças pretendidas.

Nessa mesma perspectiva, o texto que apresenta os Referenciais Curriculares Municipais do município A deixa explícita a concepção segundo a qual ele foi elaborado. Destaca claramente o papel da Secretaria de Educação como proponente e reguladora da política curricular e os demais atores educacionais como seus receptores, o que também é reiterado pelo depoimento da coordenadora pedagógica da escola 2.

I - Trecho retirado do Referencial Curricular Municipal – município A

Neste propósito, a (nome da secretaria de educação do município A) ao organizar os Referenciais Curriculares Municipais, apresenta as concepções que fundamentam o currículo e os indicativos conceituais e metodológicos dos componentes curriculares que irão subsidiar educadores, professores e gestores escolares na elaboração dos Projetos Políticos Pedagógicos e as práticas docentes das unidades educacionais, compondo-se, assim, em um conjunto de definições doutrinárias sobre princípios, fundamentos e procedimentos na Educação Básica que orientam as escolas na organização, articulação, desenvolvimento e avaliação de suas propostas pedagógicas.(p. 14).

II- Depoimento da coordenadora pedagógica da escola 2

Então, o município tem o seu próprio referencial curricular, que foi desenvolvido também anteriormente, por um grupo de professores e coordenadores, e que a gente também já recebeu pronto. E junto com isso, esse ano nós estamos fazendo também estudos da Base Curricular Nacional, da Base Nacional Curricular, que está sendo agora aprovada, acho que o terceiro texto.

Na fala da coordenadora, está claro que a proposta curricular não foi construída pelo coletivo dos trabalhadores da educação e os respectivos segmentos que atuam direta ou indiretamente na rede de ensino. Em outra fala, a mesma coordenadora diz que o novo governo percebeu que a proposta curricular foi elaborada, mas não implementada. Isso indica que, embora o documento exista e tenha teoricamente a finalidade de orientar a ação pedagógica das escolas, ele não é reconhecido na rede de ensino como tal, cumprindo apenas um papel instrumental, burocrático. Com isso, verifica-se que essa proposta curricular não tem o reconhecimento dos colaboradores como instrumento de orientação, mobilização, articulação das práticas escolares.

Quando questionados sobre quais documentos são utilizados como referência para a educação municipal, todos os colaboradores lotados no órgão central da educação, no município A, citaram esse documento. No entanto, o mesmo não se verificou quanto às respostas dadas pelos professores das escolas para a mesma pergunta. Apenas dois deles citaram o referencial, demonstrando um descompasso em relação aos significados que tem esse documento na rede de ensino, para a Secretaria de educação e para as escolas. A instabilidade institucional do documento fica evidente também na contribuição do (a) Dirigente municipal de educação, quando questionado (a) sobre a proposta educacional do município:

Bom, a gente tem o Plano Municipal de Educação, temos o PPA que é o Plano Plurianual e temos a LOA, a Lei de Orçamento Anual, que é da onde a gente se organiza tanto em relação às questões mais específicas da política, que é o PME, e também um pouco do PPA, porque você prioriza objetivos e compromissos, como também em relação à questão financeira. Então nós precisamos fazer uma composição de documentos e, na verdade, pra gente, pra essa gestão tudo que está posto agora 2017, não foi posto pela gente, a gente já encontra né? [...]

Na fala deste (a) colaborador (a), são mencionados documentos importantes, os quais estão direta ou indiretamente ligados aos processos de gestão da política educacional do município, seja na esfera do planejamento estratégico geral (PPA, LOA) ou do planejamento específico da educação (PME). No entanto, ela não faz qualquer menção à proposta curricular em desenvolvimento na rede de ensino. Numa outra questão mais específica sobre a organização curricular e a concepção de educação em prática no município, ele (a) responde:

[...] O que tem é, por exemplo, na hora que você tem um Plano Municipal de Educação que elege algumas metas, ele não aderiu a todas as metas do PNE, de alguma forma você tem uma indicação de que pontos são prioridades. Existiam

também algumas coisas que a gente consegue pegar nos documentos um pouco... o que era uma intenção. Eu não sei se a intenção é a palavra. [...] Eu acho que não tem uma coisa mais definida em relação ao sujeito, ou uma eleição de uma estratégia pedagógica, ou de uma teoria pedagógica mais específica. [...] a gente não tem, digamos assim, a gente não tem uma rede de ensino como você pensa, autônoma.

Esse depoimento reforça a idéia de que o documento, de fato, ainda não é reconhecido como um instrumento de orientação das práticas escolares pela rede de ensino como um todo, algo que também ficou evidenciado na fala de outros colaboradores. A diretora da escola 2, ao relatar sua experiência como professora da unidade de ensino, antes de assumir a função atual de gestora, declarou que nunca teve “acesso a esses documentos. Ou bem estava em sala de aula, ou olhando os documentos.”

No município B, também aparece no Plano Plurianual 2014-2017 (lei municipal número 321/2013), como iniciativa a ser posta em prática, a “Elaboração das Diretrizes Curriculares do Município” (p. 47). No entanto, não se menciona qualquer informação sobre o processo de elaboração, a participação da sociedade, dos professores, alunos, etc. De igual modo, não são citados os trabalhos já desenvolvidos na rede de ensino, as práticas escolares pré-existentes, algo fundamental para a elaboração de propostas curriculares (KRAMER, 1999). Ainda no município B, a lei municipal número 398/2015, que instituiu o Plano Municipal de Educação, destaca a importância de o município ter um projeto educacional estratégico, sem o que

[...] a ação governamental corre o risco de mover-se apenas por inércia, gerindo o sistema de maneira meramente burocrática e melhorando-o em aspectos infraestruturais e materiais, sem, no entanto, intervir para a concretização de projetos estratégicos, dos quais a estrutura concreta da educação e sua realização como práxis são umas das mediações. (p. 23).

Se, por um lado, é significativo o reconhecimento demonstrado pelo município quanto à importância de ter um projeto educacional contextualizado, por outro, sua concretização requer muito mais do que a prescrição legal. Exige uma prática que oriente a sua construção e desenvolvimento coletivos. Sem isso, tratar-se-á apenas de uma previsão legal, sem a devida materialização. Nesse sentido, a fala da diretora pedagógica da Secretaria de Educação desse município é muito clara. Quando perguntada sobre a proposta educacional ou curricular em desenvolvimento na rede de ensino, ela afirmou ser algo que ainda está sendo organizado; “uma meta para o ano seguinte”. A declaração da diretora pedagógica, quanto à inexistência

de uma proposta curricular na rede municipal de ensino, é reiterada no depoimento do (a) coordenador (a) pedagógico (a) da escola 3, que diz, ao ser perguntado sobre o assunto: “Então, a nossa referência é os PCN’s porque nós não temos nenhum documento municipal, não que tenha chegado às nossas mãos e a gente tá ainda nesse processo de construção”.

Em relação às escolas, a situação encontrada não foi diferente. Quando questionados sobre o projeto político pedagógico das unidades, as respostas apresentadas pelos colaboradores indicaram que ele ou não existe ou está desatualizado, “precisando de uma atualização”. Sabe-se que o projeto político pedagógico escolar é um instrumento importante de mobilização e orientação das práticas escolares. De acordo com a LDBEN, a principal atribuição da escola é elaborar e executar sua proposta pedagógica. Segundo Kramer (1999), a proposta pedagógica escolar é o norte da escola; é o caminho e a caminhada; reflete o percurso que se pretende fazer na escola e dele é reflexo ao mesmo tempo. A proposta pedagógica escolar se constitui no que se pretende realizar na instituição de ensino enquanto proposta educativa, devendo apresentar os conceitos de homem e sociedade que se espera formar, os caminhos, os métodos, os processos e recursos a serem acionados para esse fim.

Na escola 1, a coordenadora pedagógica explicou sobre a situação do projeto político pedagógico:

I. Coordenadora pedagógica da escola A

[...] o PPP foi feito em 2013, no final de 2013, entendeu? Então ele estava atual, de acordo com as demandas da escola. Então não justificava a gente estar toda hora remexendo ele. Aí que eu peguei, que me apropriei dele, fui tomando conhecimento, aí a gente foi desenvolvendo durante as AC’s algumas discussões com os professores, ou então parávamos nas AC’s coletivas pra fazer alguma adequação ou outra, mas não foram muitas, não. Não foram muitas vezes. E esse ano a gente está ainda nesse processo de atualização com dados novos, com nova gestão, com nova visão. Tá entendendo?

A proposta pedagógica escolar deve ser objeto de permanente atualização, buscando sempre refletir os anseios da escola (KRAMER,1999). Considerando que a sociedade contemporânea é marcada pela heterogeneidade e mutabilidade dos fenômenos sociais; considerando, ainda, o projeto político pedagógico como um projeto de vida e de sociedade, é de se esperar que ele seja, de fato, objeto de permanente estudo, atualização, construção, reconstrução. Pela sua importância, espera-se também que essa construção seja coletiva, envolvendo os diferentes segmentos da comunidade escolar: alunos, gestores, professores, pais, sociedade civil, etc.

A declaração da coordenadora demonstra que a construção, atualização, implementação e gestão do projeto político pedagógico na referida escola não teve o espaço/tempo e a prioridade que deveriam ter. De igual modo, percebeu-se que a atualização mencionada pela colaboradora não envolveu os diferentes segmentos da escola, mas apenas ela e os professores, em momentos esporádicos, o que demonstra a realização de um processo fragmentado. Essa fragmentação e ausência de participação coletiva na elaboração do projeto político pedagógico das escolas também foram mencionadas no Plano Municipal de Educação do município A:

Trecho retirado do Plano Municipal de Educação, referente ao diagnóstico da educação no município A

No município, dificilmente percebemos a participação de demais profissionais, estudantes e familiares na construção do projeto político pedagógico, bem como nos currículos escolares e planos de gestão escolar [...] A construção e / ou revisão dos projetos pedagógicos acontece apenas com a participação do segmento de professores. Alunos, funcionários e família, bem como seus representantes no conselho escolar, não são coparticipes deste processo. (P. 65)

É importante observar também que, nesse município, os colaboradores lotados na Secretaria de Educação, quando questionados sobre sua participação na elaboração ou atualização do projeto político pedagógico das escolas, afirmaram desempenhar um papel de articulação, proposição, orientação e formação. No entanto, isso não foi mencionado nas contribuições dos coordenadores pedagógicos entrevistados nem dos diretores das escolas.

Ainda em relação ao município A, a contribuição da coordenadora pedagógica da escola 2 traz informações sobre a situação atual da proposta pedagógica da unidade escolar:

I. Coordenador (a) pedagógico (a) da escola B

Bom, a elaboração da proposta eu não participei, porque eu iniciei aqui esse ano e eu já entrei com o ano letivo em andamento. Então eu cheguei aqui no final de março e quando eu cheguei a proposta pedagógica já estava em andamento, já tinha sido elaborada, então eu não participei dessa elaboração. E, na verdade, o que tá acontecendo, é que a gente fez revisão dessa proposta durante esse ano, fez algumas leituras, algumas pesquisas, e como a gente tá em mudança de governo, mudou também toda a equipe do Departamento de Educação, nós estamos em fase de mudança mesmo e de, vamos dizer assim, readaptação da proposta pedagógica para o novo trabalho que tá sendo executado.

Nessa contribuição, também foi possível observar a mesma fragilidade do processo de elaboração, implementação e gestão do projeto político pedagógico identificado na escola 1. A proposta “já estava em andamento, já tinha sido elaborada” / “a gente fez a revisão dessa proposta esse ano” / “vamos dizer assim, readaptação da proposta pedagógica para o novo trabalho que ta sendo executado”. A partir dessa contribuição, é possível inferir também que o projeto político pedagógico escolar não resultou de uma elaboração sistemática, estratégica e coletiva, como elemento preponderante da gestão escolar. Na mesma contribuição, pôde-se verificar uma ideia de que a “readaptação” sugerida foi motivada pela mudança de governo e não pelas necessidades escolares constatadas pelo conjunto de seus colaboradores.

Segundo Arroyo (1999), essa é uma característica do sistema político atual, que tenta infligir aos sistemas educativos e às escolas os seus programas, a cada alternância de governo, dando a entender que tudo que existia antes estava ruim ou inadequado. Para Kramer (1999), “uma proposta pedagógica é construída no caminho, no caminhar e toda proposta pedagógica tem uma história que precisa ser contada.” (p. 177). Nessa história, as práticas escolares devem estar na base do processo de concepção do projeto político pedagógico da escola. Quando isso acontece e tem a robustez necessária, os rumos da escola não ficam vulneráveis às mudanças de governo.

Em relação às escolas 3 e 4 estudadas no município B, a condição do projeto político pedagógico não foi diferente. Os depoimentos dos colaboradores indicam que o projeto político pedagógico de suas escolas também está em processo de atualização ou elaboração.

I. Coordenador (a) pedagógico (a) da escola 3

Inclusive a gente tá em um processo de reformulação, reestruturação do projeto político-pedagógico da escola, tentando criar grupos de estudo porque o projeto político precisa de uma articulação maior, não só da gestão, da coordenação, quanto dos professores, da comunidade, dos funcionários da escola em si. E aí, como é um ano de mudanças, as demandas estão muito grandes, então a gente está tentando montar, formar esses grupos de trabalho pra reestruturar esse PPP [...]

II. Coordenador (a) pedagógico (a) da escola 4

Então eu posso dizer a você que nós não temos um projeto pronto. Nós temos um projeto em construção, em discussão. E até o momento o que foi feito, o que foi elaborado foi por meio da discussão com os professores inicialmente, porque nós estávamos tratando justamente da questão metodológica, do perfil. Nós fizemos esse debate com os professores pra decidir que linha de trabalho nós pretendemos seguir. Só que dentro da nossa programação, da execução, da elaboração do projeto, está

previsto toda uma participação da comunidade, da gestão, dos alunos, dos pais, enfim. A questão é essa, que nós estamos ainda em processo de construção, estamos numa fase bem inicial ainda.

Foi mencionado anteriormente que a atualização da proposta pedagógica escolar deve ser mesmo permanente e contínua. No entanto, as falas dos colaboradores são sugestivas de que a atualização mencionada não é proveniente de análises realizadas pela comunidade escolar, a partir das quais se tenha constatado a necessidade de ajustá-la para atender aos novos anseios coletivamente identificados para a escola. Diferentemente disso, observa-se que as atualizações foram mencionadas em todas as escolas, porque o projeto político pedagógico não se encontrava em desenvolvimento efetivo no momento da entrevista ou não fora elaborado e implementado verdadeiramente.

Outro aspecto importante sobre a condição do projeto político pedagógico nas escolas investigadas diz respeito à contradição identificada na avaliação feita pelos professores sobre a existência do mesmo. Os depoimentos dos coordenadores pedagógicos demonstraram que a proposta pedagógica das escolas, no momento da entrevista, não existiam, estavam em fase de atualização ou elaboração. Quando, inclusive, foram solicitados para análise, as escolas alegaram não poderem disponibilizá-los, porque não estavam prontos. Como então os professores, em sua maioria absoluta, declararam que as escolas possuem o projeto político pedagógico? Tal fato sugere que talvez eles tenham ainda uma compreensão apenas parcial dos significados que tem o projeto político pedagógico para as práticas escolares. Uma demonstração disso está no fato de que, quando questionados sobre a existência do projeto político pedagógico escolar, 83,3% dos professores respondentes afirmaram que sim, que ele existe. Quanto à utilização do mesmo como referência para suas práticas pedagógicas, porém, 41,7% dos docentes disseram utilizá-la às vezes, 25% declararam não utilizá-la e apenas 33,3% disseram recorrer sempre à proposta.

Pelo exposto até aqui, pode-se dizer que, nos dois municípios estudados, foi reconhecida a importância da proposta educacional ou curricular para as respectivas redes de ensino e as escolas. No entanto, percebeu-se que a concepção existente em relação a ela ainda tem um caráter prescritivo, mais documental, formal do que político pedagógico. Ficou evidenciado o papel das Secretarias de educação como propositoras da política curricular, não sendo verificada a efetiva participação de outros segmentos em sua formulação.

Embora tenha sido destacada pelos colaboradores a importância de envolver os diferentes segmentos da educação municipal na elaboração da proposta curricular, não foi isso que se verificou na prática. Os dados coletados indicam que os municípios ainda não conseguiram criar as condições políticas, materiais e pedagógicas necessárias para a elaboração, implementação e desenvolvimento de suas propostas curriculares, de maneira a envolver os diferentes segmentos da educação municipal, seja no âmbito geral das redes de ensino, seja na instância das escolas. Conforme explica Arroyo (1999), embora se demonstre uma intenção democrática na formulação das políticas educacionais, as experiências demonstram que as decisões “vem se mantendo de cima para baixo por décadas.” (p. 134). Talvez seja justamente por isso que o documento apresentado no município A como Referenciais Curriculares Municipais não possui ainda o reconhecimento geral dos colaboradores da pesquisa como tal.

Essa mesma situação foi verificada em relação ao projeto político pedagógico das escolas. De um lado, os professores disseram que as escolas possuem a proposta. De outro, os coordenadores afirmaram que ela está ainda em processo de atualização/elaboração. Por fim, os próprios docentes, em sua maioria, declaram não utilizarem o projeto político pedagógico como referência para suas práticas escolares. Tal situação representa empiricamente o que Kramer (1999) diz, ao tratar sobre formas de implementação de políticas curriculares:

[...] com frequência, por desconsiderar que, no processo de implementação, há prática pedagógica e conhecimentos em construção pelos profissionais, muitas propostas aparentemente bem intencionadas, elaboradas com seriedade e dotadas de belas intenções desgastam-se, perdem-se, ficam no discurso proclamado, nem encostam na realidade.” (KRAMER, 1999, p. 177)

No município B, os colaboradores reconhecem que não há ainda uma proposta curricular municipal em desenvolvimento e que, no momento, cada escola tem desenvolvido o seu trabalho, sem que exista uma comunicação entre elas. Segundo eles, a Secretaria de Educação, no ano seguinte, elaborará essa proposta. Como dito, a proposta curricular se constitui em um elemento importante para orientar o trabalho desenvolvido pelas escolas. Sua elaboração e implementação não podem prescindir da vida escolar, do trabalho realizado pelo conjunto dos agentes educacionais nas escolas. Assim, tanto sua inexistência, quanto sua existência apenas formal, burocrática, documental são nocivas aos propósitos essencialmente político pedagógicos da educação. Nessas circunstâncias, as propostas educacionais ou

curriculares esvaziam-se de suas funções, não saindo dos discursos para a prática. Segundo Arroyo (1999),

[...] as práticas sociais e escolares extrapolam as diretrizes do que é decidido e pensado. Ainda que não possamos menosprezar o papel social dos que decidem e dos que pensam, nem ignorar o peso do que é decidido e pensado em educação, não podemos adotar uma postura linear, mecânica e, sobretudo, messiânica. (p. 145/146)

Não por acaso, a elaboração e implementação de diretrizes curriculares municipais para o Ensino Fundamental, Educação do campo e educação especial, por exemplo, ainda aparecem como uma meta e não uma realidade no Plano Municipal de Educação do município A, onde foi apresentado como proposta curricular do município o documento supracitado. Isso demonstra, como diz Arroyo (1999), uma distância considerável entre o decidido e o praticado na realidade dos sistemas educativos e das escolas, realidade esta que pode e deve ser alterada.

4.1.2 Concepção da Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional – compreensão sobre a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional.

O referencial teórico utilizado neste trabalho dá conta de que a Dimensão Pedagógica é uma vertente prioritária da Gestão Educacional, cuja finalidade é promover as ações diretamente implicadas com os processos de formação, ensino e aprendizagem no âmbito dos sistemas de ensino e das escolas. De acordo com Fialho (2016, p. 53), a dimensão pedagógica é um elemento intrínseco dos sistemas educacionais, da qual “resultam implicações que afetam o desempenho dos sistemas de ensino, a qualidade da educação escolar, o exercício profissional de professores e a aprendizagem dos alunos.” Segundo a autora, a dimensão pedagógica “não se confunde com elementos que estão na entrada do processo e nos seus resultados, em geral conhecidos como input ou output, insumos ou efeitos [...]” (p. 60).

Esta seção foi dedicada a apresentar os dados coletados no campo de investigação, sobre como os colaboradores reconhecem essa dimensão da gestão educacional; como avaliam suas características, objetivos e finalidades. De maneira geral, verificou-se que eles a reconhecem como um elemento importante, com o qual se deve ter uma atenção especial. Nesse sentido, as declarações a seguir são bastante significativas.

I. Coordenadora pedagógica da escola 4

Olhe, essa dimensão pedagógica da gestão, ela é fundamental para a escola. [...] Na verdade, em todo o trabalho pedagógico eu acredito a gestão administrativa ela é importante, mas a gestão pedagógica ela vai trabalhar justamente com a finalidade máxima, que é justamente o ensino, a educação, a construção de saberes por parte do aluno [...]

II. Coordenadora pedagógica da escola 2

Bom, em relação ao objetivo da gestão pedagógica, [...] O objetivo é realmente trabalhar para que a gente tenha um processo de ensino/aprendizado do aluno efetivo. O que seria esse processo efetivo? É ter um aluno com uma base que a gente tenha uma base de conteúdo e uma base social e cultural que ele possa sair da escola, passar pelas próximas etapas da vida dele, tanto escolar quanto pessoal e profissional, tendo uma base que seja suficiente para que ele consiga se desenvolver.

III. Vice diretora da escola 2

Eu acho que a parte pedagógica é um dos pontos que a instituição escola traz que é um ponto fundamental, que é na parte pedagógica que você vai estar conduzindo todo o processo da educação, né? O que é que vai acontecer, como é que vai ser, como é que esses meninos e essas meninas, esses adolescentes vão estar sendo conduzidos pelos professores. Então, eu não sei se eu posso colocar dessa forma, o coração da escola [...]

IV. Assessora pedagógica da secretaria de educação – município A

Ela é fundamental, a gestão pedagógica. [...]. Vê o contexto geral do estudante. Então assim, ela precisa ser sistematizada. [...] o pedagógico, ele está envolvido no processo de ensino e de aprendizagem. Então assim, se dialoga com o processo de ensino e aprendizagem, ele vai tratar com vários atores, certo? [...] Porque assim, que diretrizes, que proposições, que estratégias serão utilizadas para trabalhar com o professor, para trabalhar com o estudante, para trabalhar com a família?

Os depoimentos apresentados indicam que, em geral, os colaboradores reconhecem a Dimensão Pedagógica como uma dimensão prioritária da Gestão Educacional, bem como têm clareza quanto a sua função preponderante para a efetivação dos processos de ensino e aprendizagem nas escolas. Todos eles destacam elementos importantes que consideram inerentes à Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional e que impactam diretamente a formação dos alunos, seu desenvolvimento acadêmico e social. É ela que “vai trabalhar a construção de saberes por parte do aluno”. É “o coração da escola”.

No último depoimento, a colaboradora, além de demonstrar um domínio interessante dos significados que tem a Dimensão Pedagógica para a gestão, em consonância com a literatura estudada, amplia, destacando sua importância como mecanismo de agregação e formação ampliada na escola. Além disso, ressalta o aspecto sistêmico que deve ter essa dimensão, uma vez que se destina à produção de aprendizagens nas unidades de ensino.

Os documentos analisados também demonstram um reconhecimento da Dimensão Pedagógica como elemento importante da Gestão Educacional, uma vez que a sinalizam como atividade própria dos órgãos centrais da educação. No município A, a lei número 18/2010, que definiu a estrutura administrativa do município, diz, em seu Artigo 41, inciso II, que é função do órgão gestor local a “orientação, coordenação e supervisão das atividades pedagógicas”. A estrutura administrativa atual desse município, reformada pela lei número 001/2017, também faz referência à Dimensão Pedagógica, quando coloca como função da Secretaria de educação, no artigo 16, inciso III da referida lei, “promover a gestão do ensino público municipal” [...]. No município B, as três últimas reformas administrativas (lei 081/2009; 457/2016 e 459/2017) mencionam também como atribuição da Secretaria de Educação promover a gestão do ensino público municipal.

Nos questionários aplicados, também ficou evidenciado por parte dos colaboradores o reconhecimento da Dimensão Pedagógica como a área mais importante da Gestão Educacional. Quando questionados sobre qual dimensão da gestão eles consideravam mais importante, 100 % dos colaboradores atuantes nos órgãos centrais da educação responderam ser a Dimensão Pedagógica. Quanto aos professores, 75% dos respondentes afirmaram também ser a dimensão pedagógica a mais importante. Quando questionados sobre quais elementos compõem a dimensão pedagógica, suas características, etc., todos os colaboradores demonstraram conhecimento sobre os mesmos, sinalizando a importância dessa dimensão para os processos de ensino e aprendizagem nas realidades estudadas. Tais informações demonstram que os colaboradores não apenas reconhecem o lugar de importância da dimensão pedagógica, mas também a sua natureza, objetivos e finalidades na gestão educacional.

Por outro lado, os diretores das escolas investigadas demonstraram uma compreensão apenas parcial, quando não frágil, da Dimensão Pedagógica, embora reconheçam, de alguma forma, sua importância. Um exemplo disso está na fala da diretora da escola 2. Quando solicitada a explicar o que entende sobre essa dimensão da gestão, seus objetivos, elementos

constitutivos, ela apresentou uma resposta difusa, sem a clareza esperada. Nessa fala, fica explícito que, embora destaque a “parte pedagógica” como sendo um aspecto forte de sua gestão, a diretora não demonstra um domínio do que vem a ser essa dimensão da gestão escolar. Foram feitas perguntas mais específicas na perspectiva de colher dela seu entendimento sobre a dimensão pedagógica, mas a mesma não conseguiu descrever os elementos básicos da área, tais como aparecem nas outras falas. Essa mesma dificuldade de compreensão e domínio da Dimensão Pedagógica, pôde ser observada no depoimento da diretora da escola 1. Quando perguntada sobre como lidava com a gestão pedagógica da escola, responde:

Hoje, com o governo que nós estamos enfrentando, que eu posso dizer que já tem um certo tempo essas dificuldades, principalmente na parte financeira, nas distribuições de verbas para as escolas. A gente tem que... ser... bastante assim... como eu posso falar pra você... temos que ter um jogo de cintura para estar lidando com essa situação. Porque há uma dificuldade muito grande em as escolas estar recebendo essas verbas e a gente tá lutando, se esforçando para fazer um trabalho de qualidade, tudo hoje é muito precário.

Outro aspecto importante percebido empiricamente sobre a concepção da Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional foi que, em geral, ela ainda é compreendida como sendo uma atribuição exclusiva dos coordenadores pedagógicos (na escola) e dos técnicos pedagógicos (na secretaria de educação). Pelo que foi possível apurar, muitos colaboradores ainda compreendem que a “parte pedagógica” da gestão é atribuição exclusiva da coordenação pedagógica. Com isso, percebeu-se a existência de uma visão estanque em relação às dimensões administrativa e pedagógica da gestão educacional. Tal aspecto pôde ser facilmente verificado nos seguintes depoimentos:

I. Assessora administrativa do órgão central da educação – município A

Mas... Porque essa parte eu tenho menos acesso. Eu acompanho mais... geralmente eu sou da parte mesmo de organização das escolas... A parte mesmo de pessoal. A minha relação é com o RH, minha relação é com as escolas, mas em questão assim de material didático, funcionários, contratação, relação com o Gabinete, essa relação é toda minha. Geralmente quando vem alguma questão pedagógica eu... é dessa sala pra direita. Eu não acompanho tanto a parte pedagógica, pouquíssimo. Só quando tem reunião pra discutir gestão mesmo de pessoas. Eu não acompanho.

II. Vice diretora da escola 2

Essa parte do Pedagógico, ela fica mais sob a responsabilidade da coordenadora. A gente tá? Sim. Eu entro na questão de auxiliar quando há uma necessidade? Há... esses auxílios à condução. Mas a busca tem coisas que mesmo ela acompanhando, a gente que tem que tá, solicitar, tal... a gente faz isso aí.

Essa dicotomia também pôde ser verificada em alguns dos documentos analisados. No Regimento Norteador Comum das Escolas Municipais (município A), por exemplo, são definidas as funções do diretor escolar - capítulo II, artigo 19, incisos de I a XXII. Das vinte e duas atribuições definidas para ele, apenas quatro têm relação com a gestão pedagógica das escolas. Essas funções aparecem nos incisos:

- XII – promover a articulação da escola com a comunidade;
- XIII - Identificar os problemas na escola e tentar solucioná-los em parceria com a comunidade escolar;
- XVI - Coordenar e participar ativamente da elaboração do Projeto pedagógico da escola, inclusive do planejamento anual, bem como proporcionar condições para a sua avaliação no transcorrer do ano letivo;
- XXII – Dirigir a escola administrativamente, acompanhando o pedagógico, cumprindo e fazendo cumprir as leis, os regulamentos, o calendário escolar re as determinações dos organismos superiores de supervisão. (p. 8)

Nesse documento, pôde-se perceber uma definição da atuação do diretor escolar baseada no cumprimento de atividades focalizadas no campo administrativo e burocrático, formalista. Embora esteja dito, no inciso XVI, que é função do diretor “coordenar e participar ativamente” da elaboração do projeto pedagógico escolar”, o inciso XXII é taxativo ao dizer de sua função: “Dirigir a escola administrativamente” e acompanhar o pedagógico. Numa escola do século XXI, voltada para a formação do pensamento crítico, para a formação destinada ao exercício crítico da cidadania (PARO, 2008), poder-se-ia esperar uma outra orientação.

Em ambos os municípios, todavia, já se percebeu uma mudança de paradigma em relação a isso, pelo menos em estágio inicial. Ao que foi possível apurar, os colaboradores já começam a perceber a necessidade de haver um diálogo entre as diferentes dimensões da gestão educacional, tendo como referência a dimensão pedagógica, por ser esta aquela que lida diretamente com o fim da escola, que é promover a formação, o ensino e a aprendizagem dos alunos. Uma mostra desse viés está na fala do (a) dirigente municipal de educação do Município A:

A gente tem tentado. Por exemplo, licitação de material didático. Tinha uma lista que era feita, eu disse: “Não. Material didático é um elemento pedagógico, então

mesmo sendo um processo administrativo, eu preciso que o setor pedagógico discuta essa licitação comigo. Basicamente porque não tem como alguém que não está... quem vai usar esse material são os professores, é o coordenador pedagógico. Claro, diretor também em alguma coisa, mas ele é basicamente pedagógico”. Então eu preciso envolver aqui. [...] Então eu tenho tentado, a partir de algumas ações, envolver o Pedagógico e o Administrativo, dentro, claro, das suas responsabilidades. Mas eu ainda sinto que isso é um processo. [...]

Em relação à subcategoria em análise e seu indicador, pôde-se concluir que existe empiricamente o reconhecimento da Dimensão Pedagógica como sendo de grande relevância para a gestão educacional, porque ela tem conexão direta com os processos de ensino e aprendizagem na escola, tal como aparece na literatura especializada. No entanto, percebeu-se também que ainda há uma dificuldade para a sua materialização como elemento norteador da gestão. Isso se deve, por um lado, à própria concepção de gestão educacional instalada historicamente, mais voltada para os aspectos administrativos, formalistas e burocráticos, atividades meio e não finalísticas da educação (SANDER, 2007; FORMIGA, 2007; PARO, 2010/2016 a/2016 b). Por outro lado, isso também é motivado pela compreensão dicotômica existente em relação às áreas administrativa e pedagógica da gestão, conforme ficou demonstrado nos depoimentos. Quanto aos gestores escolares, restou evidenciado que eles ainda não têm a clareza necessária em relação à dimensão pedagógica, tal como se verificou no depoimento dos demais colaboradores.

4.1.3 Gestão pedagógica – circunstâncias em que é desenvolvida a gestão pedagógica nas redes de ensino e escolas estudadas.

De acordo com Saviani (2013), a especificidade da educação está no fato de que ela pressupõe a realização de um trabalho não material, que “tem a ver com idéias, conceitos, valores, símbolos, hábitos, atitudes, habilidades [...]”, processo através do qual o homem produz sua própria humanidade (Saviani, 2013, p.12). Esse trabalho consiste na socialização do conhecimento objetivo (científico) historicamente produzido. O acesso a ele “emerge como resultado da aprendizagem elaborada” (SAVIANI, 2013, p. 7). Nessa mesma perspectiva, ao tratar da natureza do trabalho pedagógico, Paro (2016, p. 42) também o define como sendo imaterial, cujo resultado é a “transformação da personalidade viva do educando”. Guardadas as particularidades existentes entre os autores, recorreu-se à contribuição teórica de ambos para situar neste estudo a gestão pedagógica como o processo que, inerente à gestão

de sistemas, redes de ensino e unidades escolares, destina-se à organização, produção e socialização desse conhecimento, tendo como foco a formação e humanização do homem.

Nesse sentido, a gestão pedagógica foi compreendida como a coordenação sistemática das ações finalísticas da educação, isto é, aquelas diretamente relacionadas aos processos formativos, na produção do conhecimento objetivo através do ensino e da aprendizagem escolar. Tais ações compreendem, por exemplo, a orientação curricular; a organização didática, planejamento, oferta, promoção e acompanhamento do ensino; a formação continuada dos professores; a elaboração, implementação e gestão do projeto político pedagógico escolar, etc. (PARO, 2016 a/ 2016 b; SANDER, 2007; FORMIGA, 2007).

Para este trabalho, interessou especificamente a forma como a gestão pedagógica está constituída e se desenvolve na relação entre as Secretarias de Educação e as escolas estudadas, bem como entre estas e seus respectivos colaboradores, a fim de promover a formação, o ensino e a aprendizagem dos alunos. Os dados coletados permitiram compreender sua estrutura legal/organizacional, a maneira como é feita pelas secretarias de educação junto às escolas e como as escolas a conduzem em seu interior, no conjunto de suas atividades. Nesse processo, foi possível identificar alguns aspectos importantes, os quais serão devidamente explicitados nas linhas seguintes.

Através da análise documental, foi possível identificar como estão definidas legalmente na estrutura administrativa dos municípios as responsabilidades pela gestão pedagógica de suas respectivas redes de ensino. No município A, o órgão central da educação é a Diretoria Municipal de Educação, cuja estrutura administrativa, competências e responsabilidades estão especificadas no Artigo 41 da Lei Municipal nº 18, de 29 de Dezembro de 2010, a qual disciplina também o plano de cargos e vencimentos dos servidores da Prefeitura.

Na estrutura organizacional da Diretoria de Educação, encontram-se os cargos e/ou funções públicas diretamente implicadas na gestão pedagógica da rede municipal de ensino: a Assessoria Pedagógica; a Supervisão da Educação Infantil; as Supervisões do Ensino Fundamental anos iniciais e anos finais; a Supervisão da Educação de Jovens e Adultos e a Supervisão da Educação Especial. Essa organização pôde ser constatada também nos depoimentos dos colaboradores durante as entrevistas, conforme aparece na declaração da assessora pedagógica da Secretaria de Educação desse município:

Então assim, primeiro, nós temos uma divisão. Uma divisão em que sentido? Tem o Estratégico e tem o Operacional. Então assim, eu fico na parte do Estratégico, [...] pensando que proposições [...], que ações nós vamos pensar para que isso que nós observamos nessa escola, nós podemos operacionalizar. Então, eu fico na parte estratégica desse planejamento. Eu tenho mais supervisoras. Eu tenho a supervisora da Educação Infantil, [...], eu tenho a supervisora do ensino fundamental Anos Iniciais, [...], e dos Anos Finais [...], então essas três supervisoras e com as coordenadoras do NEI, que é o Núcleo de Educação Inclusiva. Então, elas é que ficam diretamente indo às escolas, observando.

A responsabilidade específica da Diretoria de Educação pela gestão pedagógica da rede de ensino está colocada nos incisos II, III e VII do artigo 41 da referida lei, que indicam como sendo dela, entre outras, as seguintes competências:

II – Orientação, coordenação e supervisão das atividades pedagógicas;

III – administração do programa de capacitação de professores;

VII – assegurar o ensino público de qualidade e a democratização da educação infantil, do ensino fundamental e supletivo. (p. 14)

No Município B, o órgão central da educação é a Secretaria Municipal de Educação, cuja estrutura atual foi instituída pela lei municipal nº 457, de 28 de Dezembro de 2016, posteriormente alterada pela lei nº 459 de 02 de Março de 2017. Na composição atual, a gestão pedagógica da rede de ensino ficou sob a responsabilidade da Superintendência de Ensino e Gestão Escolar. Dentro dessa Superintendência, encontra-se o Departamento Pedagógico e Currículo, cuja estrutura é composta por: Gerência de currículo e transversalidade; Gerência de Educação Especial e Inclusiva; Gerência de Educação ambiental; Gerência de Monitoramento de Qualidade Pedagógica e Avaliação do desempenho; Gerência de Educação Física, Esporte e Lazer; Gerência de bibliotecas; Gerência de Formação Continuada; Gerência de Arte Educação; Gerência de Educação Infantil; Gerência de Ensino Fundamental anos iniciais; Gerência de Projetos Especiais; Gerência de Ensino Fundamental anos finais; Gerência de Ensino Médio; Gerência de Educação Especial e Gerência de educação de jovens e adultos – EJA.

As competências da Secretaria em relação à gestão pedagógica da rede de ensino estão definidas no artigo 20 da referida lei municipal. Entre elas, foram identificadas as seguintes:

III- promover a gestão do ensino público municipal, assegurando o seu padrão de qualidade;

VIII - promover estudos, pesquisas e outros trabalhos que visem aprimorar o Sistema Municipal de Educação e adequar o ensino à realidade social;

X - fixar normas para a organização escolar, didática e disciplinar dos estabelecimentos de ensino, incluindo definição do calendário escolar;

XII - elaborar e supervisionar o currículo dos cursos municipais de ensino, de acordo com as normas em vigor;

XIII - desenvolver os serviços de orientação e supervisão técnico-pedagógica junto aos estabelecimentos de ensino pré-escolar e de ensino fundamental e médio;

XVIII - promover o aperfeiçoamento e a atualização dos professores e demais profissionais de educação; (p. 16)

Assim como no município A, a estrutura administrativa destinada à gestão pedagógica da rede de ensino no município B possui uma organização por setores correspondentes aos respectivos níveis, etapas e modalidades de ensino, conforme encontram-se previstos na organização nacional da Educação Básica, segundo a legislação educacional brasileira vigente. O depoimento da Diretora Pedagógica desse município também deixou clara essa organização.

No que diz respeito às escolas e à gestão pedagógica realizada em seu interior, pôde-se constatar o que se expõe a seguir. No município B, embora tenham sido solicitados, não foram apresentados para estudo documentos relacionados à estrutura organizacional das escolas, seu funcionamento, modos de atuação, etc. No município A, as formas de atuação geral das escolas, assim como sua organização didática e pedagógica, estão descritas no documento intitulado “Regimento Norteador das Unidades Escolares Municipais”, cujo objetivo é traçar “as diretrizes técnicas pedagógicas, administrativas e disciplinares para as Unidades Escolares [...]” (Artigo 1º, p. 4). Em seu Capítulo XVIII, Artigo 85, estão descritas as competências da coordenação pedagógica no âmbito das escolas:

- I. Prestar assistência técnica – pedagógica aos professores, visando assegurar a eficiência do desempenho dos mesmos para a melhoria do padrão de ensino aprendizagem;
- II. Estabelecer integração entre os órgãos colegiados e a direção, para uma ação conjunta no âmbito da escola;
- III. Orientar e participar, juntamente com o diretor, da elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola;
- IV. Definir diretrizes operacionais no processo de ensino aprendizagem;
- V. Elaborar e fazer cumprir cronogramas de reuniões de rotina, bem como fazer-se presente nestas;
- VI. Definir técnicas pedagógicas a serem adotadas no cumprimento dos programas;

- VII. Assessorar a direção na solução de problemas que envolvem aspectos didáticos e técnicos pedagógicos;
- VIII. Acompanhar e auxiliar no desempenho do Projeto Político Pedagógico da escola.
- IX. Acompanhar, avaliar e assegurar o desenvolvimento da programação curricular;
- X. Propor e coordenar atividades de formação continuada, destinados à atualização e ao aperfeiçoamento dos docentes da rede municipal.

Em relação a esse instrumento, dois aspectos são dignos de nota. O primeiro foi a pouca referência feita a ele pelos colaboradores da pesquisa. Entre os professores, apenas dois o citaram quando questionados sobre quais documentos utilizavam como referência para o seu trabalho na escola. Entre os técnicos da Secretaria de Educação, apenas um mencionou o documento. O segundo aspecto, também importante, é que se trata de um documento teoricamente adotado para orientar o trabalho das escolas, mas ele não vem sendo utilizado na prática para isso, bem como não se constituiu oficialmente, através de ato normativo. Dessa situação, depreende-se a razão por que não foi observado o reconhecimento do mesmo pelo conjunto dos colaboradores da pesquisa.

Apesar dessa condição, porém, trata-se do único documento que dispõe sobre a organização administrativa e pedagógica das escolas entre os disponibilizados para análise. Nele, constam os objetivos das escolas, sua organização didática e administrativa, os níveis e as modalidades de ensino oferecidas, as funções da direção e coordenação pedagógica, o regime escolar, orientação para elaboração do projeto político pedagógico, a avaliação da aprendizagem, etc.

Os dados aqui apresentados indicam que a gestão pedagógica das redes de ensino é de competência dos órgãos centrais da educação. Nos dois municípios, há uma estrutura organizacional/legal que define a gestão pedagógica da educação como responsabilidade das deles. O legislador, além de especificar a competência do órgão para a gestão pedagógica da rede de ensino, determinou setores específicos de sua estrutura para tal. No âmbito das escolas, a gestão pedagógica está organizada, no município A, a partir do Regimento Norteador das Unidades Escolares Municipais, cujas características já foram apresentadas. No município B, porém, não foram encontrados documentos que tratem dessa organização pedagógica no âmbito escolar.

É importante recuperar aqui, todavia, o fato já explicitado no item 4.1.1 deste trabalho, de que os municípios não possuem uma proposta educacional ou curricular devidamente implementada e utilizada pelo conjunto das escolas como marco referencial para o trabalho

pedagógico. De igual modo, todas as escolas estudadas, segundo as declarações dos colaboradores, não estavam com suas propostas pedagógicas atualizadas ou em uso no momento da pesquisa de campo. Sabidamente, esses instrumentos, uma vez construídos e implementados de forma contextualizada e participativa, refletem e resultam dos anseios educacionais dos municípios e das escolas, constituindo-se em mecanismos indispensáveis para sua orientação pedagógica. A ausência ou fragilidade institucional deles certamente prejudica a gestão pedagógica, ainda que ela esteja assentada na estrutura legal/organizacional dos municípios.

Quanto ao trabalho prático desenvolvido pelas Secretarias de Educação, no sentido de cumprir sua competência institucional de oferecer suporte e orientação pedagógica às escolas, os colaboradores lotados nos órgãos centrais informaram que elas o fazem através de reuniões, visitas técnicas, elaboração de diretrizes pedagógicas, formação dos professores e coordenadores pedagógicos, orientações para a elaboração dos projetos pedagógicos das escolas, etc. Os colaboradores com atuação na gestão das escolas (diretores, vice diretores e coordenadores pedagógicos) confirmaram, embora com ressalvas, que recebem suporte pedagógico das Secretarias de Educação para o desenvolvimento do seu trabalho.

Convém destacar, no entanto, que, entre os professores que participaram da pesquisa, 58,3% declararam que desconhecem as orientações das secretarias de educação; 8,3% disseram que as conhecem, mas não utilizam, porque não condizem com sua realidade de ensino e apenas 33,3% afirmaram utilizar em seu trabalho as orientações municipais oferecidas pelas secretarias. Embora as Secretarias de educação, através dos seus colaboradores diretos, tenham declarado que desenvolvem a orientação pedagógica em suas redes de ensino, esse trabalho ainda não consegue alcançar satisfatoriamente o conjunto das escolas e dos seus respectivos atores: diretores, professores, coordenadores, pais, alunos, etc.

Esse trabalho de orientação pedagógica desenvolvido pelas Secretarias de Educação, pelo visto, não envolve diretamente a escola como um todo. Ele é feito através dos coordenadores pedagógicos. Segundo as declarações colhidas, é o coordenador pedagógico que tem, na escola, a função de “cuidar do pedagógico”, razão pela qual toda a orientação da Secretaria deve recair sobre ele. Em relação a isso, a assessora pedagógica da Secretaria de educação do município A chega a inferir que “o responsável pelo processo de ensino/aprendizagem na escola é o coordenador e tem que ser ele, porque ele tem uma formação pra tal [...]”. Embora não esteja dito nos documentos analisados, ficou claro, pelas

declarações dos colaboradores, que, nas realidades investigadas, entende-se a gestão pedagógica das escolas como sendo uma atribuição exclusiva dos coordenadores pedagógicos. Às secretarias, cabe orientá-los para que eles desenvolvam a coordenação nas unidades. Isso, inclusive, foi mencionado parcialmente no tópico anterior deste trabalho.

Ficou evidenciado também que as diretrizes para o desenvolvimento do trabalho pedagógico nas escolas partem sempre das Secretarias. Embora alguns colaboradores tenham relatado que há uma intenção de construir de forma democrática e participativa os processos educacionais nos municípios, pôde-se observar claramente o papel desempenhado por cada uma das instâncias. Tal fato pôde ser verificado no depoimento das diretoras, quando questionadas sobre a autonomia pedagógica das escolas. Abaixo, uma das respostas:

Não porque a escola ela está ligada ao departamento de educação. Então, pra ter essa autonomia de cada escola fazer o seu próprio calendário, ou outras atividades, não temos essa autonomia. Por que? A escola em si... porque nós somos ligados ao departamento de educação que lá vem gerindo situações e ações que vem da coordenação pedagógica, da secretária de educação, da supervisora educacional. Então é um conjunto, a escola não faz nada sem estar de acordo com o conjunto, porque é uma rede municipal.

No município A, tanto no trabalho do coordenador pedagógico, quanto na atuação dos professores, há uma “presença” forte da Secretaria de Educação, no sentido de conduzi-lo. No depoimento I a seguir, a colaboradora explica como o órgão central “orienta” o trabalho dos coordenadores pedagógicos. No depoimento II, uma das coordenadoras pedagógicas entrevistadas responde sobre o currículo em desenvolvimento na escola onde atua. Em ambos os casos, restou evidenciada a preponderância da Secretaria de Educação sobre as escolas, tanto na definição, quanto na organização das práticas pedagógicas.

I. Assessora pedagógica da Secretaria de educação – município

Então, nós sistematizamos a Rede de Saberes [...] Porque nós percebemos que os nossos coordenadores, em determinados momentos, a partir da formação que se tinha, a formação inicial, [...] eles estavam com equívocos em vários conceitos, em várias ações, [...] O coordenador pedagógico, nós instituímos que ele tem que construir na nossa Rede de Saberes... O nosso coordenador ele tem uma agenda comentada do que ele vai fazer durante cada mês. Essa agenda, ela é encaminhada para as supervisoras. Eu faço uma leitura também dessa agenda comentada. Então assim, quando as nossas supervisoras vão às unidades educativas, elas vão com essa agenda comentada para observar. [...] Então nós vamos fazer essas visitas e essas

visitas técnicas elas servem como pressupostos para toda essa movimentação e para pensar o estratégico da parte pedagógica toda.

II. Coordenadora pedagógica – escola 2.

O Departamento de Educação mandou pra gente algumas ementas, que também são ementas utilizadas já na outra gestão, então a gente tem ementas de cada disciplina, dentro dessas ementas a gente tem desde os conteúdos básicos de cada disciplina até as habilidades principais trabalhadas dentro disso. Então os professores eles têm esse documento em mãos e o planejamento é feito baseado nesse texto.

Como se vê, a organização do trabalho do coordenador pedagógico na escola não se deu a partir das demandas identificadas pelo conjunto dos seus colaboradores, mas partiu de uma intervenção da Secretaria. Da mesma forma, a proposta curricular colocada em ação pelos professores não resultou das escolhas pedagógicas feitas na escola, pelos seus respectivos atores e em função de suas especificidades, mas também foi “enviada” pela Secretaria. Ainda nesse sentido, chamou atenção o depoimento do coordenador pedagógico da escola 3, em que o mesmo reclama da falta de autonomia pedagógica da escola para a realização de suas atividades, ficando a instituição, via de regra, sobrecarregada com as atividades propostas pelo órgão central.

Em relação à Secretaria, eu só acho que ela precisa entender um pouco mais as nossas necessidades, o nosso tempo, as necessidades específicas da escola. [...] a secretaria precisa sentir um pouco mais o ritmo da escola, ver como é que tem acontecido, por exemplo, como esses projetos que a secretaria nos propõe, como isso impacta a questão do andamento das atividades regulares que são importantes também. Porque às vezes você pensa um projeto a nível de rede, mas esse projeto ele não se encaixa na nossa realidade. Às vezes nós temos outras prioridades, nós temos vontade de fazer os nossos projetos e a gente tem se sentido um pouco apertado em relação a isso. Nós não conseguimos colocar os nossos projetos em prática porque as demandas são grandes. [...] Tornando a escola um espaço de eventos, de projetos às vezes soltos, sem um alinhamento com a proposta pedagógica.

Essa estratégia de orientação pedagógica adotada pelas Secretarias representa uma visão fragmentada da gestão pedagógica, uma vez que não envolve a todos os atores das escolas. Sabe-se que as ações pedagógicas têm como espaço privilegiado as escolas e acontecem dentro e fora das salas de aula. A LDBEN (1996), em seu artigo 12, inciso I, define como função primeira da escola “elaborar e executar sua proposta pedagógica”. A

literatura especializada sinaliza o papel preponderante que devem ter as escolas na formulação e gestão de suas ações pedagógicas (ARROYO, 1999; CANDAU, 1999; KRAMER, 1999; LIBÂNEO, 2011; PARO, 2016). Assim, a orientação pedagógica das secretarias deve ter como foco as unidades escolares como um todo, garantido que estas possuam as condições materiais e pedagógicas necessárias para que desenvolvam seu trabalho pedagógico. Esse procedimento, tal como apareceu nos estudos empíricos realizados, acaba por fragmentar a gestão escolar, rasurando sua autonomia administrativa e, sobretudo, pedagógica.

Conforme os dados apresentados nos parágrafos anteriores já sinalizavam, o trabalho de coordenação/gestão pedagógica nas escolas é desenvolvido pelos coordenadores pedagógicos. Para tanto, vem sendo utilizado o espaço/tempo reservado para as atividades complementares – AC. A lei federal 11.738/2008 estabeleceu que os professores devem ter, obrigatoriamente, uma reserva de tempo específica em sua jornada de trabalho para as atividades de estudo, formação continuada, pesquisa e planejamento pedagógico em serviço. Trata-se do “AC”, algo já tão disseminado no jargão do magistério público no Brasil. Na prática, o professor deve ter semanalmente um período dentro de sua carga horária para que possa, sob a orientação da escola, organizar suas atividades de ensino e aprendizagem, planejar, pesquisar, estudar, etc.

Em todas as escolas investigadas, “o AC” tem sido um espaço/tempo importante utilizado pelos coordenadores pedagógicos para promoverem a orientação dos professores no desenvolvimento de suas atividades. Tanto os diretores das escolas, quanto os coordenadores pedagógicos entrevistados reafirmaram isso. Quando questionados sobre como recebem orientação pedagógica nas escolas e com qual frequência, todos os professores respondentes afirmaram receber tal orientação semanal ou quinzenalmente nos momentos de AC.

No Plano Municipal de Educação do município A, foi mencionada a ampliação do tempo destinado ao AC nas escolas do Ensino Fundamental anos iniciais como uma estratégia pedagógica importante. Para isso, o município implementou um projeto intitulado “Proposta de diversificação do currículo”. Através desse processo, inseriu novas atividades e promoveu ajustes no currículo escolar. Isso possibilitou que os professores da escola 1 passassem a ter garantido o tempo para desenvolvimento do AC na escola, o que anteriormente não existia. Nas outras escolas, também ficou evidenciada a importância do AC para as atividades de coordenação pedagógica.

Além do AC, foi destacada também pelos colaboradores da pesquisa, a importância do coordenador pedagógico para a gestão pedagógica. Nas unidades de ensino estudadas, os coordenadores pedagógicos têm se empenhado para desenvolver o seu papel, apesar das dificuldades encontradas. Na escola 1, por exemplo, foi apresentado pela coordenadora um plano de ação para a coordenação pedagógica, com uma rotina, estratégias e metas definidas para o trabalho durante o ano. Foram apresentadas também sugestões de atividades por ela elaboradas para dar suporte aos professores e aos alunos nos processos de ensino e aprendizagem. No entanto, algumas situações problema que envolvem esse profissional devem ser sinalizadas.

Se ao coordenador pedagógico é atribuída a gestão pedagógica das escolas, quais seriam, então, suas condições de trabalho? Um dado importante nesse sentido é que sua inserção nas redes de ensino estudadas ainda é recente. No município B, por exemplo, os coordenadores pedagógicos atuam a menos de um ano, depois da realização de um concurso público por imposição judicial. No município A, o cargo de coordenador pedagógico ainda é de livre nomeação pelo chefe do Poder Executivo, conforme aparece no trecho abaixo, extraído do Plano Municipal de Educação:

Há também outra peculiaridade na rede municipal: todos os coordenadores pedagógicos exercem cargo de provimento de livre nomeação e exoneração. Mesmo o último concurso (Edital 001/2011) não ofereceu nenhuma vaga para coordenador pedagógico. (P. 61)

Verificou-se que não há ainda nos municípios uma carreira constituída para esse profissional, uma cultura generalizada de trabalho do coordenador pedagógico nas escolas, tempos e espaços adequados e suficientes para o desenvolvimento do trabalho de coordenação pedagógica. Ainda não há diretrizes estabelecidas para sua função, formação, atribuições, etc. Os depoimentos a seguir apresentam as respostas dos (as) coordenadores (as) pedagógico (s) das escolas 3 e 4, quando questionados (as) sobre a orientação que receberam ao ingressar na rede de ensino.

I. Coordenador (a) pedagógico (a) da escola 3

A gente já chegou já pra trabalhar sem muito planejamento técnico, sem organização, sem orientação nenhuma prévia da Secretaria de Educação. Com o

passar do tempo, a secretaria foi fazendo algumas reuniões, dando alguns direcionamentos, mas inicialmente não houve. [...] Nós não recebemos nenhum documento, fora o próprio... em relação às competências, fora o próprio que está descrito no edital do concurso. É a única coisa que nós tivemos acesso. Ao chegar à escola, a gente encontrou um regimento totalmente obsoleto, de 1998. Já ouvi falar que há um outro regimento, que seria um regimento unificado, a nível municipal, mas esse documento também não chegou a nossas mãos.

II. Coordenador (a) pedagógico (a) da escola 4

Não teve curso de formação. Teve a jornada pedagógica que eu não consegui acompanhá-la toda, porque como eu já vim da segunda convocação quando eu vim para trazer os documentos e exames, já tava acontecendo a Jornada. Então consegui pegar bem pouquinho da jornada, tiveram algumas palestras, formações e tal, mas assim não teve curso específico para o coordenador pedagógico [...]

Então, esses documentos... como eu cheguei depois também, eu não tive acesso a todos. Eu fui pegando aos pouquinhos, e aí fui tendo acesso ao Regimento Interno da escola, fui tendo acesso ao projeto político que inclusive tá um pouco defasado, [...] Não tenho acesso ainda a todos os documentos, ainda tô nesse processo de leitura, enfim [...]

Outro aspecto importante que foi verificado no trabalho de campo diz respeito à participação do diretor nas atividades da coordenação/gestão pedagógica nas escolas. Foi identificado que, em geral, ele não atua nessa área. Como dito anteriormente, há uma compreensão empírica de que a área pedagógica da escola é de responsabilidade do coordenador pedagógico, enquanto que o diretor deve se dedicar às atividades administrativas. Segundo Formiga (2007), essa situação configura um “conflito funcional”, uma separação entre o administrativo e o pedagógico na gestão escolar, quando as duas áreas deveriam funcionar harmonicamente, no sentido de concorrerem para o alcance dos objetivos da educação escolar: a formação, o ensino e a aprendizagem dos alunos. Os depoimentos a seguir demonstram essa dicotomia:

I. Depoimento da Assessora Pedagógica do Município A

[...] eles (os diretores) se envolvem muito com a parte do funcionário, com a parte burocrática, com a parte administrativa mesmo. Mas assim, se você perguntar para um dos nossos coordenadores, ô, para um dos nossos gestores, que aluno, que turma precisa ser feita uma intervenção pedagógica, se a sua escola precisa de um PIP, de um plano de intervenção pedagógica, poucos gestores vão saber dizer “sim”, o porquê e que metas ele poderia colocar no seu plano de ação, para que em diálogo com a coordenação isso acontecesse. Então precisa caminhar ainda um pouquinho para que isso...

II. Depoimento do (a) Dirigente Municipal de Educação do Município A

O que eu vejo hoje é que, com raríssimas exceções, eu tenho, aqui, uma coisa meio dicotômica. O diretor, ele se ocupa das questões mais administrativas, e o coordenador pedagógico das questões mais pedagógicas. E isso eu percebo que ainda é uma coisa mais apartada. Uma coisa de divisão de tarefas mesmo pra poder tocar o barco.

O conflito funcional entre o administrativo e o pedagógico também foi observado nos depoimentos dos coordenadores, os quais relataram dificuldades encontradas no exercício de suas funções, tanto pela falta de estrutura e condições de trabalho, quanto pela sobrecarga de atividades administrativas e burocráticas que lhes são impostas.

I. Coordenadora pedagógica – Escola 1

[...] A gente trabalha ainda muito burocraticamente, o preenchimento de documentos, tá entendendo? Isso daqui preenche muito. E quando a gente não sabe dividir, porque a gente ainda está encaminhando essas coisas, quando a gente não sabe dividir responsabilidades, a gente fica assim um pouco sobrecarregado com coisas que não são nossas [...] a gente faz é muita coisa burocrática.

II. Coordenador (a) pedagógico (a) da escola 4

Na verdade, assim, isso é uma questão muito delicada porque a gestão ela se atrela ao pedagógico. Por exemplo, vamos colocar aqui a função de direção seria uma função administrativa e a coordenação seria uma gestão pedagógica, mas as duas se atrelam. E assim, existem como você falou, essas questões burocráticas. E às vezes, a gente precisa produzir coisas, produzir atividades, produzir documentos que nos são exigidos e que já tem outras atividades sendo produzidas, mas que a gente às vezes tem que parar aquela que estava fazendo, pra outras... Então, assim, compromete sim muito quando é algo que vem assim burocrático [...]

III. Coordenador (a) pedagógico (a) da escola 3

[...] geralmente qualquer problema administrativo, qualquer problema político, qualquer problema que tiver, seja na comunidade, seja na escola, tudo respinga, tudo vai atrapalhar o pedagógico. [...] Quando essas condições básicas elas não são atendidas. [...] Na verdade, todas as questões, todos os problemas relacionados a essas áreas, quem sofre primeiro é a área pedagógica. Então, às vezes, eu observo isso de modo geral, a preocupação principal, política, é manter a escola funcionando. Não necessariamente se importando como essa escola está funcionando. Então se o professor estiver dentro da sala de aula com o aluno, contanto que esse aluno não esteja no horário livre, horário sem fazer nada, sem aula, isso é o fundamental. Mas pra nós que somos da gestão pedagógica, a gente sabe que o fundamental não é isso. O fundamental é que o aprendizado realmente aconteça, que esse aluno realmente aprenda, né? E eu particularmente às vezes acho que existem momentos que é

melhor a gente parar de não ter aula, que as coisas não estão dando certo, e a gente sentar e conversar do que necessariamente a gente manter a rotina de uma escola por uma obrigação de funcionalismo sendo que a questão pedagógica não está sendo atendida.

Vale ressaltar que a interferência ou prevalência das atividades administrativas (atividades meio) sobre as atividades pedagógicas (atividades fins) na gestão educacional extrapola a gestão escolar e o trabalho dos coordenadores pedagógicos. Dificultam também o trabalho realizado dentro e fora da sala de aula pelos professores. Quando questionados sobre as atividades prioritariamente desenvolvidas nas escolas pela gestão escolar, 75% dos professores disseram se tratar de atividades burocráticas, administrativas e financeiras. Essa é uma característica própria dos sistemas de ensino e tem relação com o processo histórico segundo o qual a administração da educação foi forjada no Brasil, tendo como fundamento os princípios da administração empresarial, de caráter eminentemente técnico, material, racionalista (SANDER, 2007; PARO, 2010). Nesse sentido, a declaração seguinte é bastante esclarecedora:

Dirigente municipal de educação – município A

Olhe, o tempo de um secretário de educação ele é 99,9% burocrático. Mentira! Tem uma parte que é política. E essa parte, por exemplo, é uma dificuldade pra mim, basicamente por não ser alguém da política. Minha compreensão de política é diferente. Não é da questão da política partidária, das articulações que vão por outros caminhos... Mas o tempo do secretário ele é um tempo que é consumido muito dele com a burocracia. Você tem... os processos burocráticos da Educação são processos muito grandes. Por mais que você tenha uma equipe que faça as peças, mas as peças precisam passar por você. O orçamento da Educação é um orçamento complexo porque você tem várias fontes e o risco de você fazer uma bobagem é imenso. Então ele passa por você. Tudo passa por você. Então a dimensão pedagógica mesmo, de fato, especialmente se você tem alguém no setor pedagógico que você confia, ele acaba ficando para esta outra pessoa [...]

Os dados aqui analisados em relação a esta subcategoria e seus indicadores demonstraram que a gestão pedagógica das redes de ensino está devidamente assentada na estrutura administrativa nos municípios como sendo de responsabilidade das Secretarias de Educação. No âmbito das escolas do município A, a coordenação/gestão pedagógica está organizada através do documento “Regimento Norteador das Unidades Escolares Municipais”. No município B, mesmo havendo solicitado formalmente, o pesquisador não teve acesso a qualquer documento que trate da organização pedagógica escolar.

A atuação das Secretarias de Educação no sentido de promover a gestão pedagógica das redes de ensino tem como foco o trabalho de orientação aos coordenadores pedagógicos. A eles é atribuída empiricamente a função de desenvolver a coordenação/gestão pedagógica no âmbito das escolas. O trabalho desse profissional, porém, ainda é recente nas realidades investigadas, carecendo de segurança institucional, melhoria das condições de trabalho, ampliação do tempo/espaço para a realização das atividades e, principalmente, de um alinhamento entre a gestão administrativa e pedagógica das escolas.

Os diretores das escolas praticamente não atuam na área pedagógica. Segundo depoimento dos mesmos, eles até tentam, mas, sobrecarregados com as atividades meio no cotidiano escolar, pouco tempo lhes resta para aquela que seria sua atividade fim - o trabalho pedagógico. Nesse sentido, ficou evidenciada a existência de um conflito funcional entre as áreas administrativa e pedagógica da gestão escolar, o que tem dificultado o desenvolvimento do trabalho de coordenação/gestão pedagógica, seja pelas dificuldades materiais, de infraestrutura das redes de ensino, seja pelo excesso de trabalho burocrático imposto às Secretarias e às escolas pela própria dinâmica, organização e funcionamento da gestão educacional nos municípios.

4.1.4 A Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional: síntese dos resultados encontrados.

Conforme apresentado anteriormente, o objetivo deste tópico 4.1 foi apresentar os resultados da pesquisa de campo realizada, quanto à situação da Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, nas redes de ensino (geral) e nas escolas (específico) estudadas. Para tanto, foram definidas as subcategorias proposta educacional ou curricular, concepção da dimensão pedagógica e gestão pedagógica. Para cada uma das subcategorias, foram definidos indicadores, os quais foram devidamente expostos no início.

De acordo com os dados analisados, os municípios não possuem uma proposta educacional curricular que tenha sido construída de maneira coletiva, participativa e democrática e que esteja atualmente em uso, como um instrumento subsidiário, orientador das práticas pedagógicas escolares. De igual modo, as escolas investigadas não possuem projeto político pedagógico elaborado e implementado pelos seus respectivos colaboradores e que esteja em desenvolvimento, servindo de orientação, sistematização e articulação do trabalho

pedagógico escolar desenvolvido dentro e fora das salas de aula. Os documentos existentes nos municípios e nas escolas, tal como se encontram, não são reconhecidos amplamente pelos colaboradores para esse fim, justamente pela forma como foram concebidos. Assim, cumprem sua função de existir enquanto documento, instrumento formal e normativo das Secretarias de Educação e das escolas, restando prejudicadas suas funções essenciais, que são política e pedagógica.

As análises realizadas demonstraram que a Dimensão Pedagógica é reconhecida pelo conjunto dos colaboradores como a dimensão mais importante da gestão educacional, por estar mais diretamente implicada com as atividades fins da educação: o ensino e a aprendizagem escolar. Exceto os diretores das escolas, todos os demais colaboradores demonstraram domínio pleno do significado da Dimensão Pedagógica para a Gestão Educacional, tal como ela encontra-se definida na literatura especializada. No entanto, sua materialização ainda encontra muitas dificuldades, seja pelos entraves materiais, físicos, infraestruturais das redes de ensino, seja pela própria natureza organizacional da Gestão da Educação, normalmente marcada pela sobrecarga de atividades de cunho político partidário, administrativo e burocrático, sobrando em geral pouco tempo, atenção e prioridade para a gestão pedagógica. Embora mencionada como uma área prioritária da gestão, a Dimensão Pedagógica, nas realidades investigadas, apresentou-se com um caráter mais normativo, prescritivo, ritualístico do que propriamente político pedagógico.

A gestão pedagógica atualmente realizada pelas Secretarias de Educação e pelas escolas ratifica o conflito funcional mencionado por Formiga (2007), porque coaduna com a idéia segundo a qual a coordenação/gestão pedagógica da escola deve ser feita pelo coordenador pedagógico, orientado pelas Secretarias, excluindo desse espaço todos os outros personagens da escola, em especial o diretor. De igual modo, a posição hierárquica assumida pelas secretarias impõe às escolas uma dinâmica pedagógica que lhe é estranha, porque não resulta do trabalho pedagógico coletivamente organizado, definido e protagonizado por elas. As condições de trabalho ainda precárias, bem como o excesso de encargos burocráticos e administrativos característico da organização estatal brasileira, infligem, tanto às Secretarias quanto às escolas, uma condição pouco favorável para viabilizarem uma gestão pedagógica menos ritualística, pragmática, normativa e mais política, emancipatória, pedagógica, no sentido de promover uma educação para a transformação social, conforme diz Paro (2010).

5 QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO: ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA

Este capítulo está dedicado à análise e interpretação dos dados coletados na pesquisa de campo, sobre a categoria analítica Qualidade Social da Educação. Para tanto, foram consideradas as informações obtidas nas diferentes fontes utilizadas no estudo, a partir das subcategorias e indicadores definidos como elementos constitutivos dessa categoria, conforme descritos anteriormente, no quadro referencial 3, item 3.3.1 desta dissertação. O capítulo está organizado, de maneira a apresentar a categoria em estudo, com uma breve contextualização teórica, a análise e interpretação dos dados coletados referentes a ela, suas subcategorias e indicadores. Por fim, é feita uma síntese dos resultados obtidos, situando-os teórica e empiricamente. Esses resultados indicaram que a Qualidade Social da Educação é uma realidade a ser construída nas redes de ensino e nas unidades escolares estudadas, conforme será demonstrado a seguir.

5.1 A Qualidade Social da Educação

Sabe-se que o termo qualidade tem valor polissêmico, podendo assumir diferentes acepções, a depender da área de conhecimento, dos objetivos, interesses e processos humanos aos quais esteja aplicado em um dado momento histórico. No campo da educação, seus significados variaram ao longo do tempo e, via de regra, estiveram sempre associados aos diferentes paradigmas políticos, sociais e aos objetivos traçados para a política educacional em diferentes períodos.

Segundo Azevedo (2001), as políticas públicas, entre as quais a educação, podem assumir contornos específicos, de acordo com a organização e interesses do Estado, os modelos sociais, políticos, econômicos e governamentais predominantes em cada momento histórico. De acordo com Sander (2007, p. 11), “muitos aspectos da prática educacional e de sua administração são compreendidos à medida em que forem estudados e interpretados no contexto da sociedade como um todo [...]”. Dessa forma, pode-se sustentar que o movimento da sociedade e do Estado tem reflexos diretos nas formas de organização da política educacional, na definição de seus objetivos, em sua condução, formas de apresentação, execução e, certamente, na definição dos seus critérios e/ou indicadores de qualidade.

Segundo Libâneo (2011), o debate sobre a qualidade da educação no Brasil começou há muito tempo, remontando ao século XIX, na transição entre o Império e a República. Ao longo dos anos, a noção de qualidade na educação foi definida a partir de critérios diferentes, como o acesso à escola, as condições de permanência, os interesses políticos e econômicos, o fluxo escolar, a aprendizagem dos alunos, a formação dos professores, a infraestrutura, etc. Mais recentemente, tem-se considerado como elemento representativo de qualidade da educação o desempenho dos alunos nas avaliações externas de larga escala. Nesse contexto, vem alcançando grande notoriedade o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – o IDEB.

No caso específico desta pesquisa, a Qualidade da Educação tem como fundamento o próprio conceito de educação inscrito na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, 1996) e nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica (2013). Esses documentos definem a educação como sendo um direito de todos os cidadãos brasileiros, cuja finalidade é promover a formação integral do educando para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho.

Além dessas referências legais, foram também consideradas aqui as contribuições teóricas de Paro (2008/2010/2016^a/2016b), Libâneo (2011), Arroyo (1999), entre outros, cujo conceito de Qualidade Social da Educação também se fundamenta na perspectiva da formação integral dos alunos para o exercício crítico da cidadania e participação ampla nas relações sociais, algo que se reflete através de uma aprendizagem escolar significativa, não restrita à apreensão fragmentada e mecânica de conteúdos. Essa perspectiva de qualidade na educação opõe-se à ideias de qualidade total, baseada em critérios técnicos, na competição entre os alunos e na formação educacional para atendimento aos interesses do mercado (PARO, 2010; AZEVEDO, 2001; LIBÂNEO, 2011). A seguir, serão apresentados os dados encontrados no campo de investigação sobre a condição dessa categoria analítica na realidade empírica das redes de ensino e escolas estudadas.

5.1.1 Concepção de qualidade da educação – conceito de qualidade da educação identificado nas realidades estudadas.

Em relação aos municípios estudados, a concepção de qualidade da educação observada através dos dados coletados coincidiu com o conceito de Qualidade Social da

Educação, conforme apresentado nesta pesquisa. Nos documentos analisados, foi possível perceber uma prevalência dessa perspectiva de Qualidade da Educação, o que pode ser verificado, por exemplo, nos trechos seguintes:

I. Plano Municipal de Educação – município B

Por constituir-se uma ação do ser humano para o ser humano, fundamentada em visões prospectivas da sociedade, impõe-se o caráter humanístico na abordagem estratégica da educação [...] Para que uma sociedade se desenvolva no tempo, é necessário que as gerações atuais acumulem experiências, conhecimentos e valores que possam ser sistematizados e transmitidos às gerações posteriores. A educação, em seu sentido mais fundamental, se refere a esse processo de transferência simbólica da cultura acumulada por gerações anteriores às atuais e às que irão substituir no tempo. [...] O processo de transferência de cultura, conhecimentos e valores por meio da educação não pode ser concebido de forma mecânica. Os conteúdos e valores transferidos e construídos são sempre decorrentes de uma compreensão ética, social e antropológica que preside os planos de ação educativa e os projetos pedagógicos – que, por sua vez, sustentam-se no projeto de sociedade pensado para a atual e as futuras gerações. (p. 19 – 36)

II. Plano Municipal de Educação – Município A

Sabemos que o desafio é grande, entretanto quando a política educacional é planejada e se fundamenta no princípio da dignidade humana, todos passam a ser corresponsáveis pela qualidade educacional, construindo um novo paradigma com uma concepção de mundo, de educação, de ensino, de aprendizagem e de homem que dialoga com a proposição de que a educação é um desafio político de humanizar e humanizar-se. (p. 11)

III. Plano Plurianual (PPA) do município A – quadriênio 2014-2017

[...] o nosso propósito maior é efetivar uma educação pública de qualidade voltada para o desafio político de humanizar e humanizar-se. Entendida como um instrumento capaz de favorecer uma sociedade justa e solidária e de desempenhar um papel eminentemente político, como preconizava Paulo Freire [...] A educação de qualidade a que estamos nos referindo é a que contempla a formação humanista pautada em valores éticos, capaz de desenvolver a autoestima dos estudantes, ampliar a capacidade de pensar, questionar, relacionar e de aprender a aprender e ser [...] (p. 41)

Os trechos apresentados indicam uma idéia de educação como processo de humanização do homem pela apropriação dos saberes historicamente acumulados. Em ambos os casos, está subjacente um conceito de qualidade educacional que coincide com o referencial de Qualidade Social da Educação preconizado neste trabalho, cuja base conceitual está na perspectiva da formação integral e cidadã dos alunos.

Esse conceito de qualidade da educação também apareceu de maneira muito recorrente nas contribuições dos colaboradores da pesquisa, tanto nas entrevistas, quanto nos questionários. Em geral, ao serem questionados sobre o que consideram ser uma “educação de qualidade”, eles destacaram elementos como: formação integral do aluno para a cidadania, a aprendizagem contextualizada; a formação humana, a participação e transformação social do aluno, etc.

I. Coordenador (a) pedagógico (a) da escola 3

Uma educação de qualidade é uma educação que consiga realmente transformar a vida de um aluno, que ele consiga ter autonomia de escolha para sua própria vida. Isso é um pouco difícil de mensurar e eu acho que, por exemplo, os nossos indicadores, os índices quando tá lá, né, o IDEB, eles não conseguem mensurar isso. Eu percebo educação de qualidade quando a gente percebe que o aluno ele conseguiu ter sucesso na sua vida, não necessariamente em relação à questão profissional, mas a questão como pessoa também.

II. Assessora pedagógica da Secretaria de educação – município A

[...] educação de qualidade é promover uma educação sistemática em que o aluno, estudante, que está no 1º ano, no 2º, que ele saiba ler, que ele saiba compreender, que ele saiba fazer inferência, que ele tenha competência leitora, que ele conheça matemática, que ele entenda a função social da língua, dos textos, que ele saiba se comunicar, que ele não deixe ser enganado por determinadas proposições. Então, isso é o básico pra se ter educação de qualidade.

III. Supervisora do Ensino Fundamental anos iniciais – município A

Para mim Educação de qualidade é aquela que promova uma aprendizagem integral para todos, garantindo acesso, condições de permanência, compreensão e uso das possibilidades concedidas pelo conhecimento no processo educacional, de forma crítica, cidadã, ética e fraterna.

IV. Presidente do Conselho Municipal de educação – município B

Acho que tem que ter realmente uma revitalização, e até em escola que não dá, que se derrube, que se construa, que se faça um espaço onde a gente possa agregar, que os alunos se sintam como se tivessem na casa deles, então aí eu diria que nós teríamos uma educação realmente de qualidade porque aí a gente estaria abraçando o aluno [...]

Entre os professores que participaram da pesquisa, respondendo ao questionário proposto, 91,7% disseram que educação de qualidade é aquela, cujo fundamento está na

“existência de uma proposta pedagógica baseada nas necessidades do aluno, na cidadania, formação humana e contextualizada.”. Apenas 8,3% dos professores disseram ser educação de qualidade aquela que provê uma “sólida formação escolar para que o aluno possa enfrentar os desafios dos concursos públicos, vestibulares e do mercado de trabalho.”. Aqui, pode ser notada uma prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos na avaliação feita pelos colaboradores no tocante à educação de qualidade.

As respostas apresentadas demonstraram diferentes aspectos que, segundo os colaboradores, definem a educação de qualidade. Uma leitura atenta das mesmas permite identificar uma perspectiva de qualidade educacional baseada na formação do aluno, em sua aprendizagem e integração social, de maneira a extrapolar aquela visão mais formal, técnica, conservadora e estanque da educação escolar, fundada no cumprimento de metas políticas e administrativas e na apreensão de conteúdos pelos alunos de forma descontextualizada. Convém destacar, no entanto, que, embora tenha prevalecido nos dados encontrados essa concepção de qualidade da educação, percebeu-se nos municípios ainda uma preocupação muito grande com as notas alcançadas pelos alunos, especialmente nas avaliações de larga escala. Nesse sentido, o IDEB apareceu como uma das referências principais de qualidade da educação nas redes de ensino e escolas investigadas.

Sem dúvida, o IDEB tem sua importância como instrumento de avaliação na realidade brasileira atual. No entanto, os elementos sinalizados pelos colaboradores como sendo indicadores de qualidade educacional não podem ser alcançados por ele, devido ao caráter mais subjetivo dos mesmos. Segundo Paro (2008/2016), o “produto” com o qual a educação trabalha, pela sua especificidade, não se confunde com aqueles oriundos das linhas de produção das empresas, por exemplo. Daí se depreende que seus instrumentos de acompanhamento e avaliação devam ser outros. Para Arroyo (1999), a concepção de qualidade da educação “medida pelo êxito ou fracasso dos alunos em aprender conteúdos.” constitui-se num reducionismo. Essa ideia de que o IDEB não dá conta de apreender a realidade empírica das redes de ensino e das escolas apareceu também no trecho abaixo, extraído do Plano Municipal de Educação do município B:

A qualidade do ensino oferecido também se constitui um elemento crucial desse projeto. Aqui precisamos ponderar sobre o Ideb. Esse índice pretende ser um instrumento capaz de apreender a qualidade de ensino da Educação Básica. Entretanto, ele transfere para o campo educacional a lógica de prescrição, objetivos

e controle de produtos e resultados típica do mercado, que ganha a configuração de um ranqueamento das instituições de ensino a partir das notas obtidas. (p. 64)

Sem a pretensão de desconsiderar a importância atribuída atualmente ao IDEB como instrumento de referência para a gestão das políticas educacionais, vale destacar aqui sua abrangência “limitada” para o alcance dos elementos apontados como constitutivos da educação de Qualidade Social. Além disso, embora tenha aparecido de forma predominante esse conceito de Qualidade Social da Educação, as informações analisadas demonstram a existência de uma estrutura organizacional e de gestão das redes de ensino baseadas em aspectos mais técnicos, formais, políticos e burocráticos. Apesar de, no discurso dos colaboradores e nos documentos estudados, predominar uma perspectiva de Qualidade Social da Educação, as ações práticas das redes de ensino e das escolas ainda ocorrem prioritariamente de forma ritualística, conforme os padrões tradicionalmente estabelecidos para as atividades escolares. Com pouquíssimas alterações, puderam ser observados os mesmos rituais de organização das salas de aula, as relações entre as secretarias e as escolas, entre as escolas, os professores, os alunos e as comunidades escolares, etc.

Pelo exposto até aqui, pode-se concluir, em relação a esta subcategoria e seu indicador, que, de forma geral, o conceito de qualidade da educação identificado nas realidades investigadas coincide com o conceito de Qualidade Social da Educação construído e adotado para esta pesquisa, a partir das referências conceituais, legais, teóricas e epistemológicas utilizadas. Ficou evidenciada no estudo, porém, conforme se verá adiante, a necessidade de se construir uma nova estrutura de organização e gestão da política educacional, criando novos espaços, instrumentos, planos, projetos e processos de organização e gestão educacionais que dêem conta de alcançarem o caráter ético, humanista, transformador, social atribuído à qualidade da educação pelos colaboradores da pesquisa. Como se verá nos próximos tópicos, elementos importantes para a efetivação dessa perspectiva de qualidade da educação, segundo a própria contribuição dos colaboradores, ainda estão por serem construídos, tais como: a gestão democrática da educação, a adequação dos espaços escolares, a contextualização das práticas e dos objetivos de ensino, a infraestrutura física e de recursos didáticos pedagógicos, a formação continuada dos professores, etc.

5.1.2 Gestão democrática da educação: participação da sociedade na gestão educacional.

A gestão democrática da educação pressupõe a existência de uma orientação que viabilize a participação de diferentes agentes, setores e segmentos educacionais (gestores, pais, professores, alunos, sociedade civil organizada, etc.) na formulação, implementação e gestão das políticas educacionais no âmbito dos sistemas/redes de ensino e das escolas. Sua compreensão exige uma análise dos condicionantes maiores que a envolvem e que estão no nível do funcionamento sistêmico da sociedade como um todo, do qual a educação é um fenômeno interdependente.

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 206, inciso VI, define a gestão democrática do ensino como um princípio da educação nacional. O inciso VIII do artigo 2º da LDBEN (1996) reitera a gestão democrática como princípio norteador da educação nacional a ser regulamentado por legislação própria dos sistemas de ensino. As Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação básica (2013) também referencia, em seu Artigo 4º, inciso VIII, a “gestão democrática do ensino público, na forma da legislação e das normas dos respectivos sistemas de ensino”. Também o novo Plano Nacional de Educação – PNE (lei federal nº 13.005/2014) estabelece, em seu Artigo 9º, que:

Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de dois anos contado da publicação desta lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

De acordo com Paro (2016), a gestão democrática na educação é um desafio possível de ser concretizado, desde que sejam garantidas efetivamente as condições de participação da comunidade escolar na gestão das escolas, através da divisão de responsabilidades e do poder de decisão em seu interior. Segundo o autor, o potencial transformador da escola somente será concretizado à medida que seus objetivos educacionais estiverem alinhados com os interesses dos seus usuários. No caso específico da escola pública, as classes trabalhadoras. Esse potencial de transformação da escola pública dependerá sempre de uma grande articulação e organização baseadas na participação das classes trabalhadoras nas tomadas de decisão sobre o futuro da escola.

O potencial transformador da escola pública mencionado pelo autor é particularmente importante para este trabalho. Conforme apresentada no primeiro capítulo, a educação foi tomada aqui como uma política pública da área social de grande relevância para a formação integral dos estudantes, de modo que estes possam desempenhar seu papel na sociedade pelo exercício crítico da cidadania, através da apropriação da cultura e dos saberes historicamente acumulados. Nessa perspectiva, a educação escolar é compreendida como sendo capaz de contribuir para a construção de outra condição social, diferente dos padrões de desigualdade ainda reinantes no Brasil, sobretudo nas áreas e regiões consideradas periféricas. Dessa forma, a gestão democrática na educação escolar, como princípio mobilizador do potencial de transformação da escola pública, configura-se também como elemento basilar do conceito de Qualidade Social da Educação preconizado neste trabalho.

Os resultados encontrados no trabalho de campo demonstraram que a gestão democrática da educação é compreendida como uma necessidade pelos colaboradores, mas algo ainda distante de ser concretizado na realidade empírica das redes de ensino e das escolas investigadas. Entre os documentos analisados, todos preconizam a gestão democrática da educação como princípio a ser adotado nos municípios. Ainda que não utilizem a expressão “gestão democrática”, fazem referência à “participação da comunidade”, “elaboração dos projetos pedagógicos envolvendo a sociedade”, etc. No município B, a lei nº 321/2013, que instituiu o Plano Plurianual para o quadriênio 2014-2017, teve como um de seus programas estratégicos a implantação da “gestão escolar democrática.” (p. 45). No município B, o objetivo 2 da lei correlata nº 005/2013, que instituiu o Plano Plurianual para o mesmo período, consistia em “Melhorar a qualidade da educação básica municipal, garantindo o acesso, a permanência e à aprendizagem dos estudantes do ensino fundamental I e II, através de uma gestão democrática [...]” (p. 37).

Além desses, outros documentos analisados também fazem referência à gestão democrática da educação como metas e estratégias municipais para alcançar uma “educação de qualidade”. É o caso dos Planos Municipais de Educação de ambos os municípios, nos quais são estabelecidas metas, estratégias e ações no sentido de implantar e/ou assegurar a gestão democrática na educação municipal. Vale ressaltar, no entanto, que, embora tenha sido prevista nos documentos legais e reconhecida como importante no discurso dos colaboradores, a gestão democrática da educação ainda não se constituiu como uma prática nas realidades investigadas. Uma demonstração disso está na atuação ainda precária dos

órgãos colegiados ligados às Secretarias de Educação. Na declaração do (a) dirigente municipal de educação do município A, isso pode ser percebido:

Olhe, uma das coisas que eu procurei fazer é efetivamente garantir as representações, que eu acho que se é pra você ter, é pra ter de verdade. Isso me trouxe vários problemas. Por exemplo, o Conselho Municipal de Educação vai para a quinta reunião que não tem quórum para começar. Porque as representações não aparecem. Quem aparece são as representações da gestão, não é quórum suficiente. Agora acho que eu tenho mais o que fazer do que ficar fingindo que eu tenho um conselho, aí saio nomeando quem eu quero. Então se acaba tendo algumas dificuldades por tentar manter efetivamente o que deve ser feito. O Fundeb, o Conselho do Fundeb, ele tem conseguido se reunir, o CAE também, mas também ali no limite. A participação é muito pouca, eu acho. Mesmo o Fórum, a gente conseguiu ter duas reuniões do Fórum, mas também com o quórum no limite, bem no limite. Uma das reuniões não aconteceu porque não tinha quórum pra acontecer. Então, o que você pensa exatamente da relação, o que é que você quer saber da relação...

Nesse depoimento, fica clara a existência dos conselhos municipais ligados à Secretaria da Educação e de um Fórum Municipal de Educação. No entanto, eles não funcionam satisfatoriamente, de maneira a desempenhar o papel de controle social que lhe é atribuído pela legislação vigente no Brasil. Outras contribuições também reforçaram essa fragilidade na atuação dos órgãos colegiados no município A. Quando questionada sobre a participação da sociedade na elaboração do documento apresentado como Referencial Curricular do município, a assessora pedagógica da secretaria de educação destacou as dificuldades de articulação, mobilização e participação da sociedade nesse processo. A assessora administrativa da mesma secretaria também falou sobre a dificuldade de mobilização dos conselhos:

[...] a gente tem um problema nos conselhos aqui em (nome do município), que é assim. Como você é voluntário, as pessoas não recebem nada por isso, então fica difícil. Às vezes a gente faz a reunião convocando para discutir determinados assuntos e os conselheiros não aparecem. Às vezes não temos quórum.

Os depoimentos mencionados até aqui sugerem que os municípios estão abertos à participação da sociedade na gestão da educação, através dos conselhos municipais. No entanto, é preciso verificar as condições existentes para tal. Segundo Paro (2016), não basta permitir a participação da sociedade na gestão, “é preciso que haja condições materiais propiciadoras dessa participação.” (PARO, 2016, p. 18). Foi verificado, por exemplo, nas

falas dos colaboradores, que os conselhos municipais não possuem condições de atuação, como espaço próprio, recursos para mobilidade, materiais de expediente, insumos, etc. Tudo de que necessitariam para atuar vem das Secretarias de Educação, configurando uma relação de dependência. No Município A, por exemplo, o Conselho Municipal de Educação é presidido pelo (a) próprio (a) dirigente (a) municipal de educação. Se a função principal do conselho é promover o controle social sobre as ações do órgão, como isso pode ser feito pelo seu (a) próprio (a) dirigente (a)?

No município B, a situação não é diferente. Quando questionada sobre as condições de atuação dos conselhos e sua participação no desenvolvimento da agenda política da educação municipal, a presidente do Conselho Municipal de Educação falou sobre as dificuldades encontradas.

[...] A gente não tem uma linha telefônica, a gente não tem uma rede de internet, computador quebrado, entendeu? Nós estamos nessa casa aqui, que foi cedida, que seria a Casa do Conselho, o certo seria a Casa do Conselho. Mas essa Casa do Conselho só tá no nome. Mas não existe Casa do Conselho porque o Conselho poderia ter uma estrutura digna para se estar trabalhando, transporte para se está fazendo visita nas escolas, isso não acontece, nós não temos. Dentro da LDO era pra se passar 1% para que o Conselho pudesse caminhar com suas próprias pernas, mas isso também não acontece.

Essa mesma colaboradora falou também sobre a relação do Conselho Municipal de Educação com a Secretaria, as escolas, os demais conselhos e o sindicato local dos trabalhadores da educação. As falas apresentadas a seguir reiteram a existência de condições precárias de funcionamento dos conselhos, bem como fragilidade na relação institucional entre os mesmos, as escolas e a Secretaria de Educação. As situações relatadas permitem concluir que o controle social preconizado como sendo atribuição desses órgãos colegiados não vem sendo realizado satisfatoriamente, de maneira a fortalecer o princípio da gestão educacional democrática, tal como aparece nos documentos legais e nas referências teóricas adotadas neste estudo. As declarações a seguir são da presidente do Conselho Municipal de Educação do município B.

I. Sobre a interação das escolas com o Conselho Municipal de Educação

É o que eu coloquei pra você no início, não procura o porquê eu não sei. Eles (os diretores das escolas) têm medo. Eles deveriam ter um conhecimento, eu acho que é por falta de conhecimento, talvez não, ou medo... Porque muitos têm medo até de se aproximar, e que o Conselho possa comprar uma briga, acho que eles pensam até

que vão perder o cargo deles. Eles não vêm ao Conselho, a gente quando sabe de alguma ação é através de alguma rede social, que a gente aí vai procurar mas eles omitem da gente o que está acontecendo. As escolas não passam para o Conselho realmente o que está acontecendo.

II. Sobre a participação do Conselho na educação municipal

Não, esse convite não chega até o Conselho que deveria ser convidado, mas eu não sei por que as pessoas não convidam o Conselho para participar dessas ações. Existe uma falha muito grande porque algumas ações que é pertinente ao Conselho a sua participação, não é convidado a participar, a fazer jus realmente. Então tem algumas ações que o Conselho não atua.

Seria necessário que ele participasse, fizesse participação ativa de todo o processo que se diz respeito à Educação do município. Não acontece, não acontece. O Conselho deveria estar participando ativamente de tudo que se diz respeito à Educação.

III. Sobre a relação do Conselho com o Sindicato local dos trabalhadores da educação

[...] a APLB nunca chega aqui pra convidar o Conselho pra nada. A APLB que é vinculada à Educação, o Conselho ela descarta, ela não convida. O Conselho do FUNDEB, porque ele fica dentro do CME, então nós temos uma relação, a presidente tá sempre aqui procurando saber alguma coisa, entendeu? Algumas coisas que é propriamente do Fundo aí eu encaminho ela pra ir lá no Fundo porque tem uma pessoa responsável pelo Fundo para responder a questão, e do CAE que também é aqui, que é da Alimentação.

Em relação à gestão educacional no âmbito das escolas, assim como à participação das escolas na agenda política da educação municipal, os dados dão conta de que o princípio da gestão democrática ainda não se concretizou em ambos os municípios. Quando questionados sobre a autonomia administrativa e pedagógica das escolas, os diretores deixaram muito clara a estrutura hierarquizada da educação municipal, em que as escolas estão subordinadas às secretarias, não havendo autonomia para deliberar sobre suas atividades, sem que as decisões tenham o aval dos órgãos centrais. Nesse sentido, uma das falas do coordenador pedagógico da escola 3, a qual já foi referenciada anteriormente, demonstra sua apreensão diante da impossibilidade de desenvolver as atividades da escola, em função das muitas atribuições impostas pela Secretaria de Educação. De igual modo, as condições materiais precárias de funcionamento das escolas, em que estas dependem em tudo das Secretarias, impossibilitam-lhes de alcançarem a autonomia necessária para o desenvolvimento da gestão escolar democrática. Segundo Paro (2016), um dos condicionantes materiais do autoritarismo na gestão escolar são as péssimas condições materiais de funcionamento das escolas, em geral marcadas pela estrutura inadequada de trabalho, baixos salários dos professores, falta de recursos didáticos, as salas de aula superlotadas, etc.

Ainda de acordo com Paro (2016), a participação da comunidade na gestão das escolas é uma condição inalienável para a consolidação da gestão democrática da escola pública, sendo também requisito básico para se alcançar uma educação de qualidade social. Segundo o autor, garantir uma educação de qualidade para todos depende de promover “controle democrático da escola, já que, por todas as evidências, conclui-se que o Estado não se tem interessado pela universalização de um ensino de boa qualidade.” (PARO, 2011, p. 22). A participação da comunidade na gestão escolar é um requisito para que a escola cumpra o seu papel de transformar a sociedade. “Sem ela, não se fará uma escola verdadeiramente universal e de boa qualidade no Brasil.” (PARO, 2016, p. 24).

Quando foram questionados sobre a participação da comunidade na gestão das escolas, os colaboradores demonstraram reconhecer sua importância, mas também sinalizaram as dificuldades encontradas para tal. A declaração a seguir, da coordenadora pedagógica da escola 1, apresenta informações sobre a participação da comunidade na elaboração da proposta pedagógica da unidade de ensino:

[...] não há essa participação anteriormente, não havia. Como nós fizemos o curso de formação continuada do Pró-Gestão, nós fizemos essa capacitação, aí a gente também passou a perceber entender a importância de agir com mais democracia na construção da proposta da escola, na escola de forma geral. Só que juntar essas pessoas é muito difícil, tá entendendo? E a gente ainda sabe que o nosso PPP não é assim um projeto político pedagógico que esteja adequado com essa proposta democrática, com a participação de todos os... de outros setores da sociedade.

Entre os professores que responderam aos questionários propostos na pesquisa, 41,7% declararam não haver participado diretamente das discussões feitas nas escolas para a elaboração da proposta pedagógica escolar. Quanto à participação dos docentes nas atividades concernentes à agenda política da educação municipal, entre os respondentes, 33,3% declararam participar apenas nas atividades de regência de classe; 25% em atividades de regência de classe, planejamento e formação continuada; 33,3% disseram que participam de encontros, reuniões e assembleias para discutirem assuntos referentes à organização da carreira docente. Apenas 8,3% declararam participar de movimentos atinentes à organização e desenvolvimento da agenda política ampla das redes de ensino, em ações destinadas, por exemplo, à elaboração dos planos municipais de educação, referenciais curriculares, plano de ações articuladas – PAR, etc. Essas informações demonstram a existência de fragilidade na atuação dos professores no nível estratégico de gestão da escola e das redes de ensino. Em

geral, eles estão dedicados quase que exclusivamente às atividades no interior das escolas, principalmente na regência de classe. Acrescentem-se aí as precárias condições de trabalho vivenciadas pelos professores, com salas de aula superlotadas, algo que, certamente, lhes inviabiliza a participação na vida ampla da escola e da rede de ensino.

Além das anotações já elencadas, permitem também reafirmar essa situação da gestão educacional democrática nos municípios, os trechos seguintes, que foram extraídos do Plano Municipal de Educação do município A:

- I.** Não é percebido o estímulo por parte do município para a sua construção (dos conselhos), como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional. Embora exista o Programa de Formação pela Escola para os conselheiros escolares, não há adesão por parte dos conselheiros para participar do curso. Esses são escolhidos a partir da realização das Assembleias, empossados e passam a desempenhar suas funções. Na maioria das escolas por motivos diversos não são realizadas as reuniões ordinárias com esses conselhos para se traçar as ações a serem desenvolvidas, ficando essas funções resumidas a apenas assinaturas em documentos. (p. 64/65)
- II.** No município não há constituição de grêmios estudantis [...] não há estímulo para a constituição e fortalecimento de grêmios. As associações de pais e mestres devem integrar a família e a escola e assim sendo o município precisa se organizar para criar os grêmios estudantis. (p. 64/65)
- III.** No município, dificilmente percebemos a participação de demais profissionais, estudantes e familiares na construção do projeto político pedagógico, bem como nos currículos escolares e planos de gestão escolar. (p. 64/65)

Pelo exposto até o presente momento, pode-se concluir que a gestão democrática da educação, embora seja reconhecida como algo necessário pelos respectivos colaboradores da pesquisa e documentos analisados, ainda não existe nos municípios e nas unidades escolares investigadas como uma realidade prática observável. Embora tenha sido prevista como meta a ser alcançada em ambos os municípios, através dos seus planejamentos estratégicos, há quatro anos, conforme demonstrado no início deste tópico, ainda não foi concretizada. Ainda que algumas ações tenham sido implantadas, como a escolha democrática dos diretores escolares, através de eleição direta pela comunidade escolar, no município A, ela ainda está apenas no discurso oficial, enquanto projeção para o futuro. Mesmo nesse município, boa parte dos diretores ainda é escolhida por indicação política, apesar de as eleições haverem sido realizadas. No município B, todos os diretores das escolas são escolhidos através de indicação política, o que fragiliza e muito o processo de implementação da gestão democrática da escola, tal como é amplamente reconhecido no Brasil.

Verificou-se que ainda não foram criadas as condições necessárias à materialização da gestão democrática na educação em ambos os municípios e nas escolas estudadas. Embora tenha sido mencionada a intenção de implementá-la, assim como tenham sido citadas ações realizadas pelos municípios teoricamente fundamentadas no princípio da gestão democrática, foi possível verificar que a estrutura organizacional e funcional dos municípios e das escolas estudadas ainda não “comporta” a participação da sociedade em geral e das comunidades escolares em particular na formulação, implementação e desenvolvimento da política educacional. Esse dado coincide com o que dizem Paro (2016) e Arroyo (1999), ao afirmarem que a assimilação do discurso teórico da gestão democrática não significa necessariamente sua vivência prática nas realidades dos sistemas de ensino. Há muitos arranjos de gestão educacional que se dizem e se pretendem democráticos, mas suas experiências práticas demonstram outra coisa. Nem sempre o discurso da gestão democrática da escola coincide com a prática realizada nas escolas.

5.1.3 Valorização dos professores: condições de trabalho e atuação docentes

A valorização dos professores foi compreendida neste trabalho como o desenvolvimento de ações na política educacional dos municípios, no sentido de oferecer aos professores as condições de trabalho adequadas para o desempenho de suas atividades. Entre essas ações, estão a organização e desenvolvimento da carreira docente, a disponibilidade insumos, materiais, recursos didáticos e pedagógicos para o trabalho nas escolas, a formação inicial e continuada, etc. A Constituição da República de 1988, em seu Artigo 206, inciso V define a valorização dos professores como um princípio da educação nacional. Assim também o fazem a LDBEN (1996), em seu Artigo 3º, inciso VII e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação básica, em seu Artigo 4º, inciso VII.

Um dos elementos mais importantes para a valorização dos professores é a existência de uma carreira docente organizada, que represente, dentro da realidade física orçamentária dos municípios, os anseios da categoria. Nesse sentido, a legislação educacional brasileira prevê que os municípios elaborem seus planos de carreira para o magistério público municipal. A lei federal número 10.172, que instituiu o primeiro Plano Nacional de Educação – PNE, no ano 2001, já previa como meta a elaboração e implementação de planos de carreira para o magistério público municipal.

A lei federal número 13.005, que instituiu o novo PNE para o decênio de 2014-2024, também previu, em sua meta 17 e estratégia 17.3, que os municípios devem elaborar e/ou atualizar seus respectivos planos de carreira para o Magistério público municipal. Em relação aos municípios estudados, verificou-se que o município A ainda não possui plano de carreira para o Magistério público municipal. No município B, a lei municipal 402/2015 instituiu o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores do Magistério. Não foi possível verificar, contudo, se esse documento tem garantido efetivamente as condições adequadas de atuação e valorização do trabalho docente no referido município.

Quanto à disponibilidade de recursos materiais, didáticos e pedagógicos disponíveis para a realização do trabalho docente, os dados coletados na pesquisa demonstraram que, em ambos os municípios, tais recursos são insuficientes, assim como a forma de acesso a eles pelas escolas é demasiadamente burocrática. Via de regra, as escolas dependem das Secretarias de Educação para tudo, o que dificulta a realização do trabalho pedagógico pelos professores. Esse ponto será retomado e melhor explicitado na próxima seção deste estudo.

Tal como tipificada no referencial teórico utilizado para este trabalho, a formação continuada de professores constitui-se no conjunto de ações estrategicamente articuladas, a fim de promover a atualização, complementação e qualificação permanente da formação docente para o exercício das atividades no Magistério público municipal. A formação inicial, por sua vez, diz respeito à habilitação mínima exigida pela legislação educacional brasileira para a atuação profissional no magistério da educação básica. Neste trabalho, procurou-se compreender como ambas são desenvolvidas no contexto das redes de ensino e das escolas investigadas, com o pressuposto de que elas são elementos importantes para as relações de ensino e aprendizagem nas escolas. Primeiramente, buscou-se identificar como estão constituídas legalmente nos municípios, a partir de quais documentos, diretrizes, políticas, etc. Em seguida, procurou-se compreender como elas vêm ocorrendo na prática no âmbito da rede de ensino como um todo e nas respectivas escolas estudadas.

Do ponto de vista legal, a formação continuada dos professores aparece em diferentes documentos como atividade a ser desenvolvida na educação municipal. No município A, a lei nº 023/1997, de 31 de Julho de 1997, que dispôs sobre a organização do Magistério Público, definiu, em seu capítulo III – Do aperfeiçoamento profissional – o seguinte:

Art. 18 – O aperfeiçoamento do profissional do Magistério dar-se-á através de cursos para os quais seja designado o servidor ou pelos cursos promovidos pela Secretaria Municipal de Educação.

Art. 19 – Compete ao Chefe do Executivo autorizar o afastamento do integrante do quadro do Magistério, mediante designação do Secretário de Educação, para participar de cursos de aperfeiçoamento, bem como, prorrogar o respectivo prazo, quando necessário [...]

No mesmo município, o Regimento Norteador das Escolas Municipais prevê, em seu Artigo 85, inciso X, a formação continuada dos professores como sendo atribuição da coordenação pedagógica escolar. Ainda na mesma rede de ensino, a Lei municipal nº 18 de 29 de Dezembro de 2010, já referida aqui, define como sendo atribuição do órgão central da educação a “Administração do programa de capacitação dos profissionais de educação” (Artigo 41 – inciso III). Ainda no município A, o Plano Municipal de Educação – PME menciona a formação de professores na meta 1, estratégia 1.7; meta 3, estratégia 3.18 e na meta 5, estratégia 5.6.

PME - Meta 1 – estratégia 1.7 - promover a formação inicial e continuada dos(das) professores (as) da educação infantil garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior em pedagogia. (p. 81)

PME – Meta 3 – estratégia 3.18 - promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, visando a ampliar a oferta de formação continuada e a produção de material didático acessível, assim como os serviços de acessibilidade necessários ao pleno acesso, participação e aprendizagem dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação matriculados na rede pública de ensino. (p. 89)

PME – Meta 5 – estratégia 5.6 - promover e estimular a formação inicial e continuada de professores (as) para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, estimulando a articulação entre programas de pós-graduação stricto sensu e permanência das ações de formação continuada de professores (as) para a alfabetização, bem como o acompanhamento das ações às classes de Alfabetização. (p. 91)

Em alguns depoimentos colhidos nas entrevistas, foram mencionadas as ações de formação continuada desenvolvidas no âmbito das escolas pelos coordenadores pedagógicos, conforme se verifica a seguir:

I. Coordenador (a) pedagógico (a) da escola 2

Então, eu tenho feito um trabalho de formação continuada do professor. Eu faço acompanhamentos em relação às necessidades dos professores. Então um exemplo, eu percebi que alguns professores não tinham um conhecimento sistematizado do que são as competências e habilidades, de como trabalhar com as competências e habilidades. Então eu fiz um planejamento de formação continuada individual pra esses professores que eu observei essa deficiência, pra que a gente tivesse os esclarecimentos necessários a respeito disso.

II. Coordenador (a) pedagógico (a) – escola 1

Dentro das escolas, o responsável pela formação sou eu, como coordenadora. Faço os meus estudos, tento dar atendimento a elas dessa forma... Quando for surgindo as dificuldades, os entraves na sala de aula, que a gente sabe que precisa estudar mais um pouco. Aí a gente direciona a formação para aquele professor especificamente. Vamos dizer assim.. Se uma turma tá com problemas de produção, então a formação com a professora vai ser para trazer novas estratégias de produção. Às vezes, a outra turma está com um problema com indisciplina, então a gente vai trabalhar por essa linha, com a formação sobre disciplina. Às vezes não é nem disciplina, a gente descobre, constata, que é só o gerenciamento da sala de aula que não tá adequado. Aí a gente traz uma proposta para gerenciamento, para trabalhar com aquele professor especificamente.

III. Coordenador (a) pedagógico (a) da escola 3

Então, nós nos reunimos semanalmente com os professores para planejamento e formação continuada. O professor ele também tem uma formação continuada que é realizada pela própria secretaria de educação. Então tem esse trabalho e tem nosso trabalho aqui interno, escolar. Então nós nos reunimos semanalmente, todos os professores eles têm quatro horas semanais para esse momento, na verdade essas horas são divididas para várias atividades extraclases, né? Mas aí nós temos o nosso momento de formação, que ultimamente foi voltado para o projeto político pedagógico que está em processo de discussão. [...]

IV. Coordenador (a) pedagógico (a) da escola 4

Na verdade, a gente faz mais o AC assim na questão pedagógica mesmo [...] porque tudo é um processo de formação continuada ali. Mas aquela formação no sentido de você sentar, de você ler junto um texto, um teórico e tal, a gente não tem tempo. Vou ser bem clara assim, não temos tempo hábil pra isso, devido já também às formações que acontecem. Então, o coordenador ele não está fazendo mesmo esse momento de formação continuada nessa formatação porque a secretaria já faz.

Os depoimentos acima demonstram dois aspectos importantes em relação à formação continuada dos professores, nos dois municípios estudados. O primeiro é a relevância da garantia de uma reserva técnica na jornada de trabalho dos professores para o estudo, planejamento, formação em serviço e registro das atividades docentes – a chamada “atividade complementar” – AC, conforme já foi mencionado anteriormente. O segundo aspecto é que, de alguma forma, os municípios vem desenvolvendo ações no sentido de promover a

formação continuada dos professores também fora da escola, conforme aparece nos depoimentos III e IV.

Outras análises realizadas no material coletado na pesquisa de campo dão conta de que a formação inicial e continuada de professores, embora seja reconhecida como uma atividade importante para as redes de ensino e venha sendo realizada de alguma forma, especialmente através de parcerias estabelecidas com os governos estadual e federal, ainda não acontece de maneira estratégica, sistemática, como uma política estruturada nos municípios. Os dados abaixo, extraídos do Plano Municipal de Educação – PME do município A, indicam isso.

I. O município ao longo dos últimos anos tem empreendido esforços no sentido de qualificar seus profissionais, especialmente em parcerias com programas como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, PROGESTÃO, Próletramento, Gestar, Curso na área de Educação Especial, Convênio com a UNEB para curso de formação inicial docente, Convênio com a FTC para curso de formação inicial docente, parceria com a Plataforma Freire, para formação inicial, além dos encontros pedagógicos. Todavia, cabe ressaltar que ainda há muito por fazer. (p. 59)

II. Visando garantir a formação inicial de docentes, o município fez parceria com a UNEB (Programa Rede UNEB 2000) que formou 98 educadores em Pedagogia. Mesmo após este projeto, pode-se perceber que ainda existem cerca de 68% de docentes atuando na Educação Infantil que têm apenas a formação inicial em Magistério I. (p. 30)

III. Apesar de já ter existido no município uma política de formação inicial, ainda há de acordo o Educa censo um total de 19 (dezenove) professores sem a formação superior, dos 296 efetivos do município. Atualmente, existe o processo de formação continuada para os professores de fundamental I, através do PNAIC.” (P. 45)

Essas informações explicitam que o Município A buscou realizar parcerias com entidades públicas e privadas, a fim de equacionar o problema da formação inicial dos professores em sua rede de ensino, mas o problema ainda persiste. Em relação à formação continuada, foi possível perceber no mesmo documento que se trata de um processo bastante incipiente, que demanda uma maior atenção por parte do município. De igual modo, seria importante saber se essas formações já em curso incidem nas verdadeiras necessidades dos professores. Os trechos abaixo, também extraídos do PME desse município, também contribuem para a compreensão da realidade municipal quanto à formação dos professores:

I. As licenças com vencimento para formação e aperfeiçoamento são muito raras dentro da carreira do magistério de (nome do município), as licenças prêmio para os servidores efetivos também são muito dificultosas, as solicitações demoram anos para serem analisadas. A promoção por formação é também muito difícil, pois muitos professores que dão entrada em pedidos de mudança de nível esperam anos para terem seus processos analisados e deferidos. Há caso em que o profissional permanece com nível médio, mesmo tendo concluído o curso superior há mais de um ano. Isso desestimula o professor a buscar formação e aperfeiçoamento.” (P. 59)

II. O município opera com alguns programas de formação de professores em parceria com o MEC, além de promover encontros periódicos de formação com os coordenadores, contudo, não há um programa de formação adequado que incentive os profissionais e, ao final, os remunere. Anualmente, o Departamento promove uma Jornada Pedagógica com a participação de profissionais de renome, todavia, é pontual e não estabelece uma conexão dando prosseguimento a uma formação continuada.” (P. 60)

O trecho II reitera a ideias de que, embora sejam realizadas ações de formação continuada, a adequação das mesmas à realidade do município é bastante questionável. Além desses dados obtidos no referido documento, o depoimento do (a) Dirigente Municipal de Educação do município A reforça a ideia de que o ente carece de uma política de formação de professores que esteja constituída institucional e estrategicamente na rede de ensino. Quando questionado (a) sobre as políticas municipais de formação inicial e continuada para os professores, respondeu:

Formação Inicial a gente não tem nenhuma ação, “Formação Continuada” temos sim. Formação Continuada a gente tem uma Rede de Saberes com coordenadores, fizemos os termos de adesão com todas as formações oferecidas pela SEC, então a gente tem o PACTO, temos o PNAIC que agora não se sabe, temos formação pela escola, já teve escola de gestores, não é escola de gestores mas o PROGESTAO que foi concluído, temos algumas ações mais específicas pra formação continuada, pra formação inicial não temos.

Em relação à existência de ações próprias do município destinadas à promoção da formação continuada dos professores, o (a) gestora disse: “Não [...] Como uma lei, criada como um programa? Não. O que é nosso, que é interno, não.” Nessa mesma linha, a contribuição da diretora da escola 2, quando questionada sobre as ações de formação continuada desenvolvidas na unidade de ensino, respondeu: “Aqui não tá sendo feito. De formação continuada, não. A gente tem um do FNDE que foi assim, foi convidado todos, é parte lá da Diretoria de Educação, mas você vê que é uma coisa que é só pra tá no papel”.

No município B, foi verificado que existem ações mais permanentes e continuadas de formação dos professores. Embora não tenham sido disponibilizados para análise documentos

referentes a tais ações, foi possível perceber nas falas dos colaboradores, em diversas ocasiões, que o município vem desenvolvendo ações nesse sentido. No entanto, não foi verificado, também nele, a existência de uma política municipal própria de formação dos professores que esteja devidamente institucionalizada.

Quando solicitados a responder sobre as ações de formação continuada desenvolvidas pelo município, os professores responderam da seguinte forma: 25% deles disseram que o município desenvolve ações de formação continuada apenas nas jornadas pedagógicas, no início de cada ano; 16,7% disseram que a formação ocorre exclusivamente através de parcerias com o governo do estado e com a União; outros 16,7% responderam que a formação fica a cargo de cada professor; mais 16,7% não identificaram nenhuma das alternativas propostas e, apenas, 25% afirmaram que os municípios têm políticas próprias de formação continuada para os professores.

Esses dados reforçam a ideia de que, embora os municípios venham desenvolvendo ações de formação continuada, são atividades desenvolvidas de forma não estratégica, sistemática, afinada com os propósitos gerais estabelecidos para a política municipal de educação e para as necessidades sinalizadas pelas escolas. Tanto é assim que, em ambos os municípios, não foram identificados no calendário escolar a reserva de espaço/tempo na jornada de trabalho dos professores para as atividades de formação continuada.

Embora já tenha sido mencionada neste trabalho, vale destacar novamente a importância das atividades complementares (AC) realizadas nas escolas para a formação continuada dos professores. De acordo com as respostas dos colaboradores, tanto nas entrevistas, quanto nos questionários, o espaço/tempo reservado nas escolas para as atividades complementares tem sido a principal estratégia encontrada pelos coordenadores pedagógicos e pelos professores para a sua formação continuada. Aqui cabe uma reflexão importante. Não seria o caso de os municípios investirem mais nessa estratégia, ampliando o tempo/espaço a ela reservados e criando melhores condições para o seu desenvolvimento nas escolas? Para tanto, seria necessário que os municípios revisitassem a estrutura organizacional segundo a qual estão estruturadas as escolas e o trabalho dos professores, em geral restritos às salas de aula. Já há legislação específica no Brasil que trata e orienta sobre essa questão.

Certamente, à medida que forem ampliados os tempos e espaços na escola destinados às atividades de estudo, planejamento e formação continuada dos professores, os resultados

pedagógicos das escolas serão melhores. Por outro lado, ao passo que as atividades dos professores estiverem voltadas quase que exclusivamente para as salas de aula, numa jornada de trabalho exaustiva, no sentido de que se amplia para outras unidades e outros turnos, será difícil desenvolver qualquer política de formação continuada que tenha resultados práticos para a educação escolas nos municípios.

A atual condição do professor nas escolas brasileiras, marcada em geral pela sobrecarga de trabalho e pelas péssimas condições materiais para o desenvolvimento de suas atividades, tem inviabilizado até mesmo sua vivência nas próprias escolas, para além da sala de aula. Não por acaso, no novo Plano Nacional de Educação prevê, em sua meta 17, que os municípios implantem seus planos de carreira para os profissionais do magistério “observados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar”. Nesse sentido, Paro (2016) sinaliza para as precárias condições em que se desenvolve o trabalho docente na realidade das escolas brasileiras. Como causa, ele sinaliza a falta de condições materiais, de recursos didáticos pedagógicos, as salas de aula superlotadas, os baixos salários, a sobrecarga de trabalho, etc. Como efeito, ele destaca a falta de esperança e perspectiva dos professores, algo que aparece de maneira marcante na pesquisa. Quando solicitados a responder sobre sua satisfação com o trabalho docente desenvolvido nas escolas, 41,7 % dos professores responderam que estão insatisfeitos; 25% muito insatisfeitos e 33,3% optaram por não responder à questão, sinalizando que não encontraram uma alternativa entre as propostas, que representasse seu nível de satisfação com o trabalho docente realizado nas escolas em que atuam.

Sobre a subcategoria em análise e seu indicador, os dados revelaram que os municípios precisam investir na valorização da carreira docente, criando melhores condições de trabalho, com a disponibilização de materiais, insumos, recursos didáticos e pedagógicos em quantidade e qualidade adequadas para o desenvolvimento do magistério público municipal. Apesar de haverem desenvolvido iniciativas para garantir a formação inicial adequada, ainda há professores nas redes de ensino sem a formação mínima exigida por lei.

A formação continuada, embora venha sendo desenvolvida nos municípios, seja através de parcerias com o governo do Estado e a União, seja por iniciativas próprias dos municípios, carece de uma organização estratégica e sistemática, de maneira a estar alinhada com as necessidades da política municipal de educação. Segundo Gatti, Barreto e André

(2011), as políticas para os docentes devem ser colocadas “em um marco de governo ou de governos que se sucedem em uma sociedade, e não as tratando como programas esparsos ou de forma genérica, sem ancoragem.” (p. 13). Assim, as ações de formação continuadas desenvolvidas nos municípios, para alcançarem os resultados necessários, precisam estar fundamentadas em um planejamento sólido, baseado nas necessidades das escolas e dos alunos.

Por fim, não há como desenvolver uma política consistente de formação dos professores se eles estiverem quase que exclusivamente em sala de aula, cumprindo o papel de transmitir aos alunos uma lista de conteúdos. É necessário criar espaços na agenda escolar para que os professores estudem, pesquisem, planejem, desenvolvam experiências novas de ensino e aprendizagem e potencializem aquelas que eles já desenvolvem em seu dia a dia. É preciso valorizar o cotidiano das escolas e as práticas escolares como espaços profícuos de formação. Para isso, é preciso repensar a organização da escola, romper os limites impostos pela estrutura burocrática do Estado (PARO, 2016), alinhando a gestão escolar cada vez mais com os propósitos essencialmente pedagógicos das escolas.

5.1.4 Promoção e desenvolvimento do ensino: acesso, permanência e aprendizagem escolar.

Já foi observado aqui anteriormente que a educação pressupõe o desenvolvimento de um projeto humano e de sociedade. Esse projeto só pode ser realizado concretamente a partir da elaboração de planejamento estratégico consistente, adoção de escolhas pedagógicas que estejam afinadas com os interesses e objetivos comuns propriamente educacionais dos sistemas, redes e unidades de ensino. Segundo Saviani (2013), a educação escolar tem por finalidade construir o conhecimento elaborado, objetivo, científico, de forma sistemática. De acordo com Paro (2016), a natureza do trabalho pedagógico e de seu produto exige a realização de processos específicos, afinados com objetivos propriamente educacionais, em cuja base esteja a formação humana dos alunos pela apropriação da cultura e dos saberes historicamente acumulados. Conforme está dito no texto do próprio Plano Municipal de Educação do município B, a educação precisa estar assentada num projeto de sociedade e de

sujeito que se pretenda formar, sob pena de suas ações restarem fragmentárias, inócuas, prejudicadas em seu sentido político e social.

Nessa perspectiva, a gestão educacional deve viabilizar uma utilização racional e estratégica de recursos, a fim de alcançar os objetivos propriamente educacionais dos sistemas, redes de ensino e das escolas, em cuja base estão a formação, o ensino e a aprendizagem dos alunos. Nas realidades dos municípios investigados, de que maneira se dá a promoção e desenvolvimento do ensino? Quais processos didáticos e práticas pedagógicas têm sido movimentadas, no sentido de garantir a formação, o acesso, a permanência e a aprendizagem dos alunos? Como esses elementos concorrem para a materialização da Qualidade Social da Educação, tal como vem sendo aqui delineada? A análise dos dados coletados na pesquisa de campo demonstrou a existência de situações que comprometem a formação escolar dos alunos, desde a entrada até a saída das redes de ensino.

A primeira situação diz respeito ao fato já mencionado anteriormente de que inexitem nos municípios uma proposta educacional construída e implementada através de ampla articulação com os respectivos atores educacionais nas redes de ensino. De igual modo, foi mencionado que as escolas estudadas encontravam-se, no momento da coleta de dados, sem seus respectivos projetos pedagógicos atualizados e em desenvolvimento, tal como se espera que aconteça. Como se sabe, a proposta educacional ou curricular é um norte para as atividades pedagógicas a serem desenvolvidas no âmbito geral das redes de ensino e na realidade específica das escolas. Proposta essa que representa um caminho a ser percorrido, com seus pressupostos teóricos, epistemológicos, subsidiários das práticas pedagógicas escolares, devendo refletir e ser reflexo dos anseios e propósitos educacionais das respectivas comunidades escolares (KRAMER, 1999). Como dito, sem esse “norte”, toda a prática educativa corre o risco de fragmentar-se, desarticulando-se dos objetivos precípuos da política educacional.

Outra questão importante diz respeito à entrada dos alunos nas redes de ensino, que, ainda hoje, continua sendo um grande desafio em muitas realidades. O problema do acesso à educação escolar se confunde com a própria história das desigualdades sociais no Brasil. Como se sabe, o país tem uma trajetória atravessada pela desigualdade social e de oportunidades, entre as quais, a impossibilidade de estudar infligida a um grande contingente populacional brasileiro durante longos anos. Assim, as condições desiguais de acesso à educação escolar constituem-se como uma vertente da exclusão social inerente à história da

nação. Já na época colonial, as experiências educacionais desenvolvidas no território brasileiro não alcançavam igualmente todas as pessoas, conforme explica, Veiga (2007, p. 67), ao referir-se às primeiras ações educacionais desenvolvidas no Brasil colônia: “Algumas corporações se recusavam a aceitar aprendizes negros, outras só admitiam alforriados e outras aceitavam escravos – que podiam até tornar-se oficiais, mas sem receber o grau de mestre de ofício [...]”. Nessa mesma linha, Carvalho (1989), referindo-se à escola brasileira na era republicana, diz:

Nos fins do século XIX e início deste, a escola foi, entretanto, facultada a poucos. Nos anos 20, na avaliação da República instituída feita por intelectuais que se propõem a pensar o Brasil, a política republicana é acusada de ter relegado ao abandono “milhões de analfabetos de letras e de ofícios”, toda uma massa popular, núcleo da nacionalidade.” (CARVALHO, 1989, p. 7).

Na década de 30 do século passado, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova sinalizava a necessidade de se instituir no Brasil uma política educacional nova, que atendesse igualmente a todos os brasileiros, independentemente de suas contingências históricas, sociais, políticas e econômicas. O discurso do movimento deixava claro à época o caráter excludente da educação nacional, uma vez que não alcançava igualmente a todas as pessoas, tanto em quantidade quanto em qualidade da oferta educacional. Os estudos realizados sobre a realidade educacional brasileira nas últimas décadas do século XX demonstraram novamente um contexto de exclusão educacional de uma parcela considerável da população. Segundo Fazenda (1989, p. 69), “a escola primária brasileira não estava oferecendo oportunidades educativas a todos, nem as estava adaptando ao desenvolvimento dos educandos, fugindo assim aos objetivos de uma escola primária democrática.”

As décadas de 80 e 90 do último século foram marcadas pela promulgação da nova Constituição da República, a conhecida constituição cidadã, e pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, lei 9394/1996). Em ambos os documentos legais, a educação foi apresentada como um direito incondicional de todos os cidadãos brasileiros, cuja oferta é de responsabilidade do Estado, em parceria com a sociedade e a família. Mais uma vez, apareceu o acesso à educação escolar como uma demanda nacional. Nos últimos anos, o Brasil vem alcançando números elevados na oferta educacional, havendo chegado já nos anos finais do século passado à quase totalidade de atendimento escolar no Ensino Fundamental. No entanto, o país ainda tem problemas sérios de atendimento escolar nesse nível de ensino e, principalmente, na educação infantil. Nos municípios estudados, os diagnósticos da educação municipal realizados, por ocasião da

elaboração dos seus Planos Municipais de Educação, no ano de 2015, deixaram evidente a incapacidade dos municípios em atender à demanda existente para a educação infantil:

I. Plano Municipal de Educação do município A

Segundo o censo de 2010, existem no município [...] 3.036 crianças com idade entre 0 e 05 anos. Desse total, apenas 1.101 encontra-se matriculada em unidades educacionais das redes municipal e privada. Quando se faz alusão aos dados referentes a crianças de 0 a 3 anos, verifica-se que do total de 1.101 apenas 55 (cinquenta e cinco) são atendidas: 24 (vinte e quatro) na rede pública e 31 (trinta e um) em escolas particulares, ficando desassistidas 1.880 crianças. (p. 28)

II. Plano Municipal de Educação do município B

Neste sentido o município [...] contempla a universalização da oferta de vagas para crianças em idade de 4 e 5 anos (Pré-escola), porém atende a uma parcela mínima da demanda na faixa etária de 1 ano e 8 meses a 3 anos em creche. Entretanto as vagas para as crianças de 3 anos de idade, fora das creches, são asseguradas nas instituições da pré-escola. O município não oferta vagas de matrículas para crianças de 0 a 1 e 7 meses de idade. Nesse contexto, faz-se necessário a sistematização e informatização do levantamento da demanda por creche para que o município realize o seu planejamento para o atendimento a esta demanda. [...] O número de Creches não atende a demanda existente tanto na zona urbana quanto na rural. Apesar da determinação legal, a universalização da educação infantil está longe de se efetivar.

De acordo com os trechos destacados dos referidos documentos, os municípios reconhecem suas dificuldades para atender à totalidade de crianças existentes e demandantes de vagas na educação infantil. No município B, a constatação de que “faz-se necessária a sistematização e informatização do levantamento da demanda por creche para que o município realize o seu planejamento para o atendimento a esta demanda.” sugere que, talvez, o ente não tenha sequer o conhecimento da demanda real existente para esse nível de ensino. Como tem sido bastante discutido, tanto nos meios acadêmicos, quanto nos meios políticos, a oferta da educação infantil no Brasil tem sido considerada uma ação estratégica, seja para atendimento às novas demandas sociais e familiares deste tempo, seja como contributo ao posterior processo de alfabetização escolar a que serão expostas as crianças.¹⁵

A importância do acesso à educação escolar apareceu, de forma interessante, na fala do (a) dirigente municipal de educação do município A, quando ele (a) respondia sobre o que entende ser uma educação de qualidade:

¹⁵ Há um segmento de profissionais e estudiosos da educação que consideram o tempo de escolarização na educação infantil importante para o posterior processo de alfabetização a que as crianças serão expostas. Embora existam muitas controvérsias quanto a isso, a posição do pesquisador neste trabalho é consonante a essa premissa.

Você tem que [...] pensar na qualidade a partir dos três pilares: acesso, permanência e aprendizado. Acesso e permanência seriam fundamentais para você ter aprendizado. Então nesta concepção inclusive, é que eu tenho discutido qualidade da educação, inclusive quando a gente escuta aquele povo saudosista dizendo que educação pública de qualidade era aquela que a gente tinha há anos atrás. Ao qual eu respondo “não era, não”, porque a gente não tinha acesso. As pessoas não acessavam. Eu tinha seleção na porta. Eu tinha um grupo minoritário que conseguia acessar, então isso não é qualidade.

A contribuição do (a) gestor (a) foi muito importante, porque demonstrou empiricamente o reconhecimento da relevância de se garantir o acesso à educação escolar para todas as pessoas, tal como se verifica também nos documentos legais e nas referências teóricas utilizadas neste estudo. Ela traz ainda outros elementos igualmente importantes para a discussão que se pretendeu fazer e vem sendo delineada neste trabalho sobre a Qualidade Social da Educação. Tratam-se das condições de permanência dos alunos na escola e da aprendizagem. Assim como é importante garantir o acesso, é decisivo assegurar as condições necessárias para que os alunos permaneçam na escola e aprendam, alcançando um crescimento educacional pela transformação de sua personalidade viva (PARO, 2008/2010/2016).

Nesse sentido, os dados coletados na pesquisa de campo demonstraram que os municípios carecem das condições adequadas para que os alunos, uma vez inseridos nas escolas, desenvolvam adequadamente suas atividades escolares, a fim de que aprendam e saiam daí com o êxito esperado. Em todas as escolas investigadas, foram relatadas pelos colaboradores a precariedade das instalações, a falta de recursos didáticos e pedagógicos em diversidade e quantidade suficientes, além das salas de aula geralmente superlotadas, fato que tem inviabilizado uma prática pedagógica voltada para as reais necessidades dos alunos. Quando questionados sobre a existência de infraestrutura adequada e de recursos didáticos para o desenvolvimento do ensino, os colaboradores destacaram diversos problemas:

I. Dirigente municipal de educação do município A

Espaço Físico: péssimo. Todo equivocado. Desde a secretaria de educação às escolas, o espaço físico é muito ruim. Recursos: eu acho que não são ruins, não. Pode ser mais, mas bem administrado a gente se vira. A gente tem mais problemas com processos burocráticos que são centralizados, que vão pro órgão central, do que efetivamente com recursos. Recursos a gente tem um problema geral de recurso, que é sempre menor do que o que se precisa, mas a gente tem outros problemas que são mais graves

II. Coordenadora pedagógica da escola 2

Vou começar pelo espaço físico. Nós temos um bom espaço e pouco aproveitado aqui na escola. Porque, por exemplo, a gente tem espaço mas a gente não tem uma quadra, um espaço que agente possa trabalhar efetivamente com esses alunos, por exemplo, a parte de Educação Física. Então nós temos uma construção física muito tradicional, isso existe. Em relação a outros recursos, aqui na escola a gente tem, como eu falei a você, né... a falta de coisas básicas como tinta pra impressora pra que a gente possa produzir material. Isso a gente enfrenta muito. Material, por exemplo, de papelaria, a gente tem uma dificuldade também de receber esses materiais.

Os dois depoimentos acima representam uma realidade descrita, no município A, por todos os colaboradores da pesquisa. Com algumas poucas variações, todos eles sinalizaram a precariedade existente, no tocante à infraestrutura e disponibilidade de recursos para a realização do trabalho pedagógico nas escolas. No município B, a realidade encontrada não foi diferente:

III. Coordenador pedagógico da escola 3

Olhe, em relação a aqui, a disponibilidade de recurso, na realidade, esse ano, se eu não me engano, praticamente não entrou recursos na escola vindo do INEP, do governo federal. O recurso que a escola tem, na verdade, é o disponibilizado pela rede, e que eu acho que ainda tá muito aquém do esperado. Eu vejo aqui, por exemplo, como eu falei pra você, eu vejo aqui uma escola quilombola e que nós não temos, por exemplo, o que eu encontro em redes muito mais necessitadas. Nós não temos um laboratório de informática, nós temos um problema sério aqui, não temos também, o básico. Então assim, o recurso às vezes deixa muito a desejar. Nós temos uma estrutura boa no prédio. Precisa de algumas melhorias, precisa de algumas reformas, precisa de acessibilidade apesar de que a gente não tem alunos que necessitem, alunos cadeirantes, mas a escola precisa de acessibilidade. Então assim, de modo geral a estrutura é boa, mas os recursos ainda estão a desejar, não são suficientes para atender as nossas necessidades.

IV. Coordenadora pedagógica da escola 4

A Escola (nome da escola) é uma das escolas referências aqui do município porque é a escola mais bem estruturada fisicamente. Nós temos computadores, nós temos impressora, nós temos ar-condicionado, coisas que outras escolas não têm. Foi se cogitado pra ter, inclusive internet também, segundo o secretário já foi feita essa solicitação de internet em todas as escolas, mas aqui tem coisas que na maioria das outras escolas não tem. Lógico que sempre falta alguma coisa, né? Questão de recursos pedagógicos mesmo, material, às vezes no projeto mesmo às vezes quer fazer algo grandioso, algo bem legal... Coisas por exemplo, um emborrachado com glitter. É algo mais sofisticado que às vezes falta. Mas assim o que tem dá pra produzir uma proposta dentro daquilo que tem. Não quer dizer que é essa coisa gritante de não ter material em si. Pode melhorar? Pode porque sempre pode melhorar, né? Mas com relação às outras escolas do município, essa é uma escola bem estruturada fisicamente.

As declarações dos colaboradores desse município também demonstram as dificuldades encontradas na rede de ensino para o desenvolvimento das atividades nas escolas. A fala do coordenador pedagógico da escola 3, quando menciona que tem “uma boa estrutura no prédio”, refere-se ao tamanho da escola, ao espaço construído, à quantidade de salas de aula, etc. No entanto, a arquitetura do prédio é basicamente a mesma visualizada na maioria das escolas brasileiras, sem área de circulação para os alunos, sem espaços alternativos às salas de aula. Na fala da coordenadora pedagógica da escola 4, ficou claro que a “boa estrutura” da unidade escolar onde atua constitui-se numa exceção na realidade geral da rede municipal de ensino: “Nós temos computadores, nós temos impressora, nós temos ar-condicionado, coisas que outras escolas não têm.”. Pelo visto e, de acordo com as declarações dos entrevistados, a infraestrutura escolar nos municípios não permite a realização de atividades para além das salas de aula.

Entre os colaboradores que responderam aos questionários, os supervisores pedagógicos lotados na Secretaria de educação do município A deram respostas semelhantes às já apresentadas sobre a infraestrutura de funcionamento das escolas. Dos cinco respondentes, três disseram que a disponibilidade de recursos é satisfatória, mas que a estrutura física das escolas deixa a desejar; um disse que a condição das escolas nesse quesito é satisfatória, dando a entender que não faltam recursos nem estrutura adequada e o último disse “precisamos melhorar muito nesse sentido”. Os técnicos da Secretaria de Educação do município B não apresentaram suas respostas para as questões apresentadas. Com algumas poucas variações, as declarações dos colaboradores indicam que, tanto a infraestrutura física escolar, quanto à disponibilidade de recursos pedagógicos não são suficientes para o desenvolvimento das atividades escolares de maneira satisfatória. Essa situação pode ser bem sintetizada nos trechos abaixo:

I. Plano Municipal de Educação do município A

“Quando se trata de aspectos estruturais e de infraestrutura, todas as unidades educacionais possuem água tratada, saneamento básico e energia elétrica. Contudo, todas estão precisando de reforma na parte elétrica e hidráulica. Outro fato preocupante diz respeito à acessibilidade, apenas três escolas já reestruturaram o ambiente e o espaço físico para atender as pessoas com deficiência e estão de acordo com as normas da ABNT. As escolas também não possuem equipamentos nem laboratórios de Ciências [...] quando se faz referência a aspectos de infraestrutura

quase nada foi realizado ou investido durante o período de dez anos. Esse fato traz como consequência escolas deterioradas pela ação do tempo.” (P. 50)

II. Plano Municipal de Educação do município B

Podemos citar sete fatores que influenciam diretamente nos resultados do IDEB, do município [...]: o tempo Pedagógico reduzido, esse influenciado diretamente pela logística de transporte, comprometida pela geografia do município e pela prestação de serviço insuficiente a necessidade de demanda de deslocamento de professores e alunos; [...] Outro ponto de destaque é a carência de infraestrutura digna em cerca de 80% das unidades escolares da cidade [...] O número excessivo de alunos por turma, principalmente no fundamental (anos finais) compromete o trabalho dos docentes e conseqüentemente a relação de ensino-aprendizagem; A falta de disponibilização de materiais didáticos, demonstra a falta de planejamento da Gestão no que tange ao administrativo e compromete significativamente as atividades nas unidades escolares;

As dificuldades sinalizadas no excerto II com o transporte escolar também foram mencionadas pela equipe gestora da escola 2. Na ocasião, os colaboradores reclamaram bastante da insuficiência e desorganização do serviço de transporte escolar, algo que, muito frequentemente, prejudica o desenvolvimento das atividades escolares, interferindo no horário das aulas, na rotina pedagógica da escola, etc. A inadequação da infraestrutura física das escolas, que já havia sido mencionada nos depoimentos, é reforçada nos dois trechos, ratificando essa problemática como sendo inerente aos dois municípios. Até aqui, foram descritas as dificuldades enfrentadas pelos municípios quanto às condições de acesso e permanência dos alunos nas escolas. A precariedade identificada empiricamente coincide com o que está posto na literatura. Um exemplo disso está em Paro (2016), segundo o qual a escola atual é marcada pelas “péssimas condições de trabalho [...] que vão desde a precariedade do prédio escolar e dos equipamentos, passando pelas classes abarrotadas, com muitos períodos diários de funcionamento e falta de recursos didáticos de toda ordem [...]” (PARO, 2016, p. 29).

Certamente, essas situações têm reflexo direto em todo o processo educativo, assim como em seu “produto” final esperado: a aprendizagem dos alunos. Nesse ínterim, tanto no município A, quanto no B foram identificados problema que caracterizam a aprendizagem dos alunos como inadequada ou insuficiente. Os trechos seguintes, extraídos do diagnóstico da

educação municipal, presente nos Planos Municipais de Educação dos dois municípios, demonstram isso:

I. Plano Municipal de Educação do Município B

O município caminha rumo à universalização do Ensino Fundamental. Entretanto, os índices de rendimento escolar, de proficiência, distorção idade-ano distorção idade-conclusão e o número de concluintes nos últimos anos nos alertam para o fato de que as condições de permanência no Ensino Fundamental e de término desse nível de escolarização não estão consolidadas. Caso essa situação seja mantida (cenário inercial), a cidade criará o paradoxo de universalizar a oferta, mas não universalizar a conclusão. Deste modo, o projeto de universalização do Ensino Fundamental precisa ser ampliado e compreendido não apenas como o atendimento à demanda existente no município, mas também como o compromisso em assegurar as condições para que os alunos possam finalizar seus estudos.

II. Plano Municipal de Educação do Município A

Devido a diversos fatores, como dificuldades de aprendizagem, distorção idade série, fatores sociais e deficiências diversas, a proposta pedagógica no município ainda não garante que todas as crianças estejam alfabetizadas ao final do terceiro ano do Ensino Fundamental [...] a qualidade da educação básica no município ainda é um grande desafio [...] Por fim, é preciso caminhar de uma educação simplesmente suplementar e compensatória para uma educação de qualidade para todos, significativa e continuada ao longo da vida.

Essa idéia de que “a qualidade da educação básica no município ainda é um grande desafio” apareceu em todas as falas dos colaboradores. Embora tenham destacado alguns avanços alcançados, em geral os participantes da pesquisa e os documentos deixam claro que a qualidade da educação ainda é uma realidade a ser alcançada. O depoimento a seguir é uma mostra desse pensamento:

I. Assessora pedagógica da Secretaria de Educação do município A

Se você me perguntar sobre o município de (nome do município), nós estamos iniciando ainda. Nós estamos numa caminhada ainda muito primária, muito primária, certo? Nós estamos ainda muito primários dentro do que a gente deseja, do que se espera de uma educação de qualidade. [...] Eu acho que a gente ainda tem que caminhar muito para ter essa qualidade na educação.

As informações apresentadas nos documentos e nas falas dos colaboradores sobre o aproveitamento escolar dos alunos podem ser também observadas na tabela abaixo, a qual foi elaborada através de consulta ao sistema educacenso, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, do Ministério da Educação – MEC, tendo como referência o ano de 2016. Nela, estão expostos os números registrados das taxas de rendimento – aprovação, reprovação e abandono escolar nos municípios pesquisados.

TABELA 9 - Taxas de rendimento escolar – aprovação, reprovação e abandono nos municípios - 2016

MUNICÍPIO A						MUNICÍPIO B					
Aprovação		Reprovação		Abandono		Aprovação		Reprovação		Abandono	
AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF
82,5	68,7	15,9	21,8	1,6	9,5	89,6	80,0	9,3	14,7	1,1	5,3
Total: 76,2		Total: 18,6		Total: 5,2		Total: 85,4		Total: 11,7		Total: 2,9	

AI – Anos Iniciais; AF- Anos Finais. **Fonte:** elaboração própria, tendo como referência os dados extraídos do sistema educacenso, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP.

Se considerarmos na tabela acima o indicador “aprovação” como referência para o aproveitamento escolar, poderá ser verificado que, no município A, de cada cem alunos matriculados, apenas setenta e seis conseguem “avançar nos estudos”. No município B, são oitenta e cinco estudantes. Em longo prazo, essa quantidade de alunos que “não avançam” forma um outro dado também importante para os municípios, a distorção idade série, algo que foi bastante mencionado como um grave problema nas entrevistas e nos documentos lidos. A tabela a seguir demonstra os números dos municípios em relação a esse indicador.

TABELA 10 - Taxa de distorção idade e série nos municípios

MUNICÍPIO A			MUNICÍPIO B		
Total	Anos iniciais	Anos finais	Total	Anos iniciais	Anos finais
46,8	36,4	59,1	28,1	16,5	41,2

Fonte: elaboração própria, tendo como referência os dados extraídos do sistema educacenso, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, ano 2016.

De acordo com essa tabela, os dois municípios possuem taxas muito elevadas de distorção idade série, chegando a 59,1 e 41,2 respectivamente, para os anos finais do Ensino Fundamental. Esse dado indica que, por alguma razão, os alunos não conseguem acompanhar a série/ano adequada para a sua idade. Isso, em geral, acontece, porque ou eles ingressaram na educação escolar depois da idade mínima estabelecida por lei ou, havendo ingressado na idade correta, não conseguiram se desenvolver adequadamente ao longo dos anos, sendo reprovados sucessivamente com o passar dos anos. Entre outras ações, a existência de tantos alunos em distorção idade série nas redes de ensino exige que sejam feitas adaptações curriculares, organização de propostas pedagógicas diferenciadas para atender a esse público. Foi o que aconteceu no município A, segundo a fala do (a) dirigente municipal de educação:

Para alunos com distorção série/idade, um programa chamado Ação de Educar, que foi implementado há três anos no município. E que ele tem uma proposta, ele nucleou esses alunos e tem uma proposta de trabalhar um pouco a partir de uma perspectiva da EJA. Não é da perspectiva da EJA, mas um pouco naquela organização da EJA, onde você vai trabalhar com conceitos, onde você vai trabalhar com tempos de aprendizado e não como um desenho mais regular.

Os dados expostos até aqui, sobre a movimentação dos alunos nas redes de ensino, demonstram o que foi colocado nos depoimentos pelos colaboradores e nos documentos analisados: os municípios possuem indicadores de aprovação, reprovação, abandono e distorção idade série que precisam ser melhorados. Se considerarmos as especificidades dos alunos das escolas públicas, com todas as variáveis e contingências sociais que os envolvem, a função das escolas em atuar nesses casos é ainda mais complexa e urgente.

Outros dados que chamam atenção na realidade das redes de ensino e das escolas estudadas dizem respeito ao desempenho alcançado pelos alunos na Prova Brasil, em língua portuguesa e matemática, no 5º e 9º anos do Ensino Fundamental. A tabela seguinte apresenta esses dados:

TABELA 11 - Desempenho na prova brasil, edição do ano de 2015, em média alcançada pelos alunos

MUNICÍPIO	5º ANO		9º ANO	
	PORTUGUÊS	MATEMÁTICA	PORTUGUÊS	MATEMÁTICA
A	194,40	199,94	242,21	244,80

B	188,02	196,50	213,04	222,16
----------	--------	--------	--------	--------

Fonte: elaboração própria, tendo como referência os dados extraídos do sistema educacenso, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, ano 2015.

Essa tabela apresenta a média alcançada pelas escolas das redes municipais estudada. Nas duas áreas de conhecimento e nos dois níveis de ensino avaliados, ficaram abaixo das médias nacionais, conforme apresentadas anteriormente. Por fim, convém apresentar o desempenho geral dos municípios e das escolas estudadas no índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, com base na edição de 2015 do exame. As informações abaixo demonstram que os dois municípios alcançaram desempenho no IDEB abaixo das médias estadual e Nacional, também já expostas neste trabalho.

TABELA 12 - IDEB dos municípios estudados

MUNICÍPIO	IDEB	
	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS
A	4,2	3,1
B	4,5	2,8

Fonte: elaboração própria, tendo como referência os dados extraídos do sistema educacenso, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, ano 2015.

A tabela seguinte apresenta uma síntese dos resultados alcançados individualmente pelas redes de ensino (geral) e pelas escolas (específico), tendo como referência os dados do ano de 2015. No caso da escola 2, foram considerados os dados da edição do exame de 2013, por ter sido o último do qual a escola participou. Em relação à escola 4, foram considerados os dados de 2011, pela mesma razão. Como pode ser observado, o desempenho alcançado, tanto pela rede de ensino como um todo, quanto pelas escolas em particular, ficou abaixo das médias nacional e estadual.

TABELA 13 - Desempenho individualizado dos municípios e das escolas na Prova Brasil e no IDEB

MUNICÍPIOS	ESCOLAS	IDEB	NOTA NA PROVA BRASIL	
			PORTUGUÊS	MATEMÁTICA

A	1 – anos iniciais	5,0	201,3	205
A	2 – anos finais	3,9*	166,33	178,7
B	3 – anos finais	3,3	211,3	217,6
B	4 – anos iniciais	4,6*	189,9	188,6

Fonte: elaboração própria, tendo como referência os dados extraídos do sistema educacenso, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, ano 2015.

Conforme foi mencionado anteriormente, a perspectiva de qualidade da educação adotada neste trabalho tomou como referência diferentes indicadores, não se atendo apenas às notas alcançadas pelos municípios nos exames de avaliação externa em larga escala, como é o caso do IDEB. No entanto, os dados utilizados aqui sobre ele também contribuíram para que fosse possível traçar um panorama situacional da aprendizagem escolar nesses contextos. Somados aos demais elementos já descritos até aqui, denunciam o cenário que vem sendo problematizado já há algum tempo na literatura, sobre a precariedade das condições em que se tem desenvolvido a política educacional no Brasil.

5.1.5 A Qualidade Social da Educação: síntese dos resultados encontrados.

A análise dos dados coletados na pesquisa de campo demonstrou que a Qualidade Social da Educação, tal como se encontra caracterizada nos documentos legais e nas referências teóricas utilizadas para subsidiar este estudo, ainda não se verifica nas realidades estudadas. A concepção de qualidade da educação apresentada pelos colaboradores da pesquisa e identificada nos documentos analisados coincidiu com o conceito de Qualidade Social da Educação referenciado neste estudo. No entanto, os próprios colaboradores reconheceram as dificuldades existentes para implementá-la.

A gestão democrática da educação, princípio indispensável para que se possa alcançar uma educação de qualidade social, não foi verificada como uma prática nas realidades estudadas. A estrutura hierárquica das Secretarias de Educação, a cultura organizacional implantada, a dependência administrativa e pedagógica das escolas, a precariedade das condições de trabalho, as interferências político partidárias corroboram para a perpetuação de um modelo de gestão avesso à participação social na definição da agenda educacional dos

municípios e das escolas, ainda que, no discurso, isso seja considerado importante. Como diz Paro (2016), a gestão democrática da educação só pode ser realizada na prática, pela participação da comunidade na gestão escolar, pela divisão e distribuição do poder.

Sobre a valorização dos professores, restou evidenciado que as condições existentes para o desempenho do trabalho docente ainda são precárias. Salas de aula superlotadas, sobrecarga de trabalho, tripla jornada de trabalho, falta de apoio e de materiais didáticos, recursos pedagógicos, etc. Em função disso, foi observada a insatisfação dos professores com o seu trabalho, segundo as respostas apresentadas por eles ao questionário aplicado. Nesse sentido, convém recuperar aqui um posicionamento de Paro (2016), quando, tratando sobre os condicionantes que dificultam o trabalho do professor, ele coloca: “basta atentar para as dificuldades que se apresentam, para estabelecer relações dialógicas numa sala de aula repleta de alunos, a um professor desestimulado, sem nenhum assessoramento pedagógico [...]” (PARO, 2016, p. 29).

Quanto à formação dos professores, os municípios vêm desenvolvendo ações importantes nesse sentido. No entanto, elas não acontecem de forma estratégica, programática, de maneira a constituir-se numa política municipal de formação dos professores. Tanto é assim que o calendário escolar não prevê tempo/espço para a realização dessas atividades, mas apenas os dias de aula em que os professores devem estar nas escolas, em regência de classe. Se o professor tem toda a sua jornada de trabalho comprometida com as atividades de interação direta com os alunos (aula), como participará dos processos destinados a sua própria formação? Em relação a isso, Kramer (1999) indaga: “qual é a formação dos profissionais que atuam com crianças, jovens, adultos? Qual é a sua remuneração? Que formação necessitam? Há projetos de formação permanentes?” (KRAMER, 1999, p. 178). Os dados apresentados dizem muito e respondem bem a essas questões. Além disso, há ainda os casos dos professores que possuem múltiplos vínculos funcionais e duplas, às vezes triplas jornadas de trabalho, algo que, tal como relatado pelos colaboradores da pesquisa, prejudica o desenvolvimento do trabalho docente e impõe aos professores condições de trabalho muito desgastantes.

A Constituição da República de 1988, assim como a LDBEN (1996) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica (2013) destacam como princípio da educação a “Garantia de padrão de qualidade”. Esse padrão de qualidade pressupõe o emprego no processo educacional de uma infraestrutura física escolar adequada, com recursos didáticos e

pedagógicos em quantidade e diversidade suficientes para possibilitar o desenvolvimento das atividades escolares. Os dados apresentados demonstraram que, nas redes de ensino e nas escolas investigadas, há problemas, tanto na entrada, quanto na trajetória escolar dos alunos.

Por fim, os dados expostos sobre o fluxo, a aprendizagem, o aproveitamento escolar dos alunos demonstram uma realidade que demanda muito cuidado. Os indicadores verificados no site do INEP, referentes ao desempenho das redes de ensino e das escolas, reforçam o que já havia sido relatado pelos colaboradores da pesquisa e lido nos documentos. Pode-se considerar, assim, que a qualidade da educação encontrada nas realidades investigadas não materializa, na prática, os sentidos atribuídos a ela pelos respectivos colaboradores da pesquisa e os documentos analisados. De igual modo, destoava consideravelmente do que exprime o referencial teórico utilizado nesta pesquisa sobre essa matéria. Com isso, percebeu-se um grande fosso entre o que se disse sobre a qualidade da educação, o que se encontrou na literatura estudada e o que se apurou na realidade empírica dos municípios investigados. Nesse sentido, vale recuperar aqui uma das falas destacadas ao longo do trabalho: “Eu acho que a gente ainda tem que caminhar muito para ter essa qualidade na educação.”.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar empiricamente a organização institucional e o desenvolvimento da Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, focalizando a relação possível entre ela e a Qualidade Social da Educação. Como dimensão pedagógica, compreendeu-se o espaço institucional da gestão destinado à realização das ações finalísticas da educação, isto é, aquelas envolvidas diretamente com o ensino e a aprendizagem dos alunos. Como visto, elas não se confundem com as atividades meio da gestão, as quais, com sua relevância, devem estar a seu serviço, voltadas para consolidação, efetividade e consecução dos objetivos propriamente educacionais dos sistemas de ensino. Como Qualidade Social da Educação, compreendeu-se a prática educativa escolar centrada no aluno, na apropriação por ele dos saberes historicamente acumulados, através de uma prática pedagógica que possibilite seu desenvolvimento sociocognitivo pela participação, colaboração, interação, construção dialógica, interativa e contextualizada de conhecimentos, de maneira a possibilitar-lhe o exercício crítico de cidadania.

Devido à natureza desse objeto de estudo, bem como a orientação teórica e epistemológica adotada para sua análise, impôs-se-lhe a realização de uma pesquisa empírica, com abordagem qualitativa. A escolha das técnicas e dos procedimentos de coleta de dados foi orientada também em razão da natureza da pesquisa e do seu objeto de estudo. A definição do campo de investigação se deu a partir da eleição de critérios específicos, em comum acordo entre o pesquisador e sua orientadora, os quais já foram devidamente apresentados. Entre eles, prevaleceu o critério de relevância social da pesquisa para o campo escolhido, considerando a abordagem teórica dada à educação como uma política pública da área social, cuja importância para a sustentabilidade, equidade, mobilidade e justiça social é indubitável. Como disse Azevedo (2011), a educação pode largamente contribuir para a construção de outros quadros sociais, diferentes dos injustos padrões de desigualdade que ainda imperam no Brasil, especialmente nas Regiões Norte e Nordeste.

A pesquisa foi desenvolvida a partir da problematização acerca da relação entre a oferta e a qualidade da educação. As referências legais e teóricas utilizadas demonstraram que, nos últimos anos, o acesso à educação vem sendo ampliado consideravelmente no Brasil, mas a qualidade tem ficado muito aquém do esperado. Os dados coletados na pesquisa de campo comprovaram também a existência de uma discrepância entre a quantidade e a

qualidade da educação oferecida nas realidades investigadas. Tal fato restou comprovado, tanto nas declarações dos colaboradores, quanto nos documentos analisados. Por sinal, de acordo com a literatura estudada, a relação entre quantidade e qualidade da educação no Brasil foi marcada historicamente pela incongruência entre uma e outra, tendo havido prevalecido em geral uma preocupação maior com a quantidade do atendimento do que com a qualidade da oferta educacional.

A gestão da educação, compreendida a partir dos conceitos elaborados por Sander (2007), Paro (2016), Azevedo (2011), além de outros autores, como o emprego racional e articulado de recursos para a concretização dos objetivos educacionais dos sistemas de ensino, foi considerada no trabalho como um elemento fundamental e prioritário da qualidade da educação. Adotou-se o pressuposto de que os diferentes arranjos de gestão educacional instalados em uma determinada realidade contribuem para a natureza dos resultados educacionais alcançados, conforme mencionaram Azevedo (2011), Bordignon e Gracindo (2006), etc. De acordo com a literatura estudada, a gestão educacional no Brasil ainda hoje é marcada pela centralização, verticalização e forte tendência burocrática. Em geral, a dimensão pedagógica tem funcionado como um anexo, conduzida de maneira tangencial, quando deveria constituir-se no cerne, como ponto de convergência da gestão educacional.

Nesse sentido, os dados empíricos demonstraram, em relação às redes de ensino e às escolas estudadas, modelos de gestão caracterizados por um forte centralismo, hierarquização e interferência das Secretarias de Educação sobre as escolas, cuja autonomia administrativa e pedagógica não foi verificada. De acordo com as declarações dos colaboradores, há, na gestão das redes de ensino e das escolas, a prevalência das ações meio, burocráticas e administrativas, em detrimento das ações pedagógicas. Seja por uma tendência de os gestores atentarem mais para as atividades administrativas, seja pela precariedade das condições materiais e administrativas das redes de ensino e das escolas, os gestores se vêem impossibilitados de realizarem sua função pedagógica. Esse dado coincide com o que diz Paro (2010/2016), quando afirma que a organização e estrutura da gestão educacional no Brasil, de caráter burocrático, acaba por inviabilizar a gestão pedagógica das escolas.

O estudo demonstrou que a forma de organização das Secretarias de Educação e das escolas não permite um diálogo entre as diferentes dimensões da gestão educacional, de maneira que, em conjunto e consonância, possam se desenvolver de modo a garantir o bom funcionamento da dimensão pedagógica. Embora ela tenha sido reconhecida nos documentos

analisados e no discurso dos colaboradores como uma dimensão prioritária da gestão, por lidar mais diretamente com o ensino e a aprendizagem dos alunos, reconheceu-se que seu desenvolvimento, tanto na instância das Secretarias, quanto nas escolas, em geral, fica prejudicado pela interferência das atividades meio, burocráticas, políticas e administrativas. Os colaboradores ressaltaram também que precariedade das condições de trabalho, a falta de materiais básicos, a inadequação e insuficiência dos recursos didáticos pedagógicos, a própria rotina das escolas, a sobrecarga de trabalho de gestores e professores, as salas de aula superlotadas prejudicam desenvolvimento das ações pedagógicas.

Do ponto de vista institucional, a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional encontra-se constituída, através dos documentos destinados à organização da política educacional nos dois municípios e nas escolas investigadas. Como dito anteriormente, ela também apareceu nas declarações dos colaboradores como a dimensão mais importante da educação, conforme ficou demonstrado. No entanto, percebeu-se que, além de ficar permanentemente prejudicada pelo caráter mais burocrático e administrativo da gestão, sua própria natureza tem assumido também uma função mais burocrática, formal, ritualística do que necessariamente política, pedagógica, educativa, no sentido atribuído ao termo neste trabalho.

Talvez por isso os municípios não tenham ainda conseguido implementar e desenvolver de maneira articulada, participativa e contextualizada uma política educacional ou curricular que esteja alinhada com um projeto de vida, de sujeito e de sociedade, algo que se funcione como um “caminho” para as práticas pedagógicas escolares, que reflitam as necessidades das redes de ensino, das escolas e que delas seja reflexo também. Chamou muito a atenção o fato de as quatro escolas investigadas não possuírem, no momento da coleta de dados, suas propostas pedagógicas atualizadas e em desenvolvimento, como instrumento orientador e agregador das atividades escolares. De igual modo, os documentos apresentados pelos municípios como referenciais ou diretrizes para o ensino municipal apresentaram apenas um caráter formal, instrumental, burocrático, existindo apenas do ponto de vista documental, uma vez que não foram reconhecidos pelo conjunto dos professores e por boa parte dos entrevistados como sendo importantes e, de fato, subsidiários das práticas de ensino.

A forma segundo a qual a gestão pedagógica das redes de ensino é realizada pelas Secretarias de Educação junto às escolas, bem como entre estas e seus pares, é marcada por uma forte tendência de hierarquização do poder, em que as Secretarias determinam aquilo que

as escolas devem realizar. Apesar de haver um reconhecimento por parte dos gestores e técnicos dos órgãos centrais da educação de devem envolver as escolas, os professores, a sociedade, etc. na gestão da educação, a prática revela que são as Secretarias que pensam, formulam e definem as políticas educativas e suas formas de desenvolvimento. Às escolas, cabe implementar e prestar contas do que foi proposto. Isso materializa na empiria o que Arroyo (1999) diz, a colocar que, não raramente, os formuladores das políticas educativas não têm considerado a produção pedagógica existente nas escolas, impondo-lhes propostas de intervenção de fora para dentro, em geral desconectadas com a realidade nelas existente e com um caráter messiânico.

No interior das escolas, a gestão pedagógica tem sido atribuída ao coordenador pedagógico, que tem a função de articular junto aos professores a organização e o desenvolvimento do ensino. Segundo os dados obtidos, essa relação também é atravessada pela interferência das atividades administrativas, pela burocracia, precariedade das condições de trabalho, inadequação e insuficiência de recursos e, principalmente, pela interferência das Secretarias de Educação. A declaração de um dos coordenadores pedagógicos entrevistados deixou evidenciada a atuação da Secretaria de Educação como sendo prejudicial à rotina da escola, uma vez que ela freqüentemente determina a ação da escola, com a imposição de ações, projetos, atividades desarticuladas que nem sempre dialogam com as propostas pedagógicas das escolas.

Outro aspecto importante da gestão pedagógica realizada no interior das escolas é a atuação do diretor escolar. De acordo com os dados coletados, ele não compreende a função pedagógica da escola como sendo uma atribuição sua, mas apenas do coordenador pedagógico. Com isso, acaba ocorrendo uma separação, dicotomia entre as atividades administrativas e pedagógicas, quando o ideal seria que estas dialogassem no sentido de potencializar a função pedagógica das unidades de ensino, uma vez que ela deve ser sua principal atribuição. Como visto, a própria atuação das Secretarias favorece essa divisão e fragmentação da gestão escolar, porque reforça essa idéia de que “o coordenador pedagógico é o responsável pela parte pedagógica da escola”, configurando o que a literatura denomina como conflito funcional e o administrativo e o pedagógico na gestão escolar.

A rotina de trabalho dos coordenadores pedagógicos é marcada por grandes desafios: a precariedade do vínculo funcional, a ausência de uma carreira bem constituída, com a definição clara de suas atribuições, a orientação para ingresso da função no âmbito dos

municípios, a sobrecarga, a falta de condições de trabalho, insuficiência de tempo/espaço para a realização do trabalho de orientação pedagógica e formação continuada dos professores, além da rotina escolar com forte tendência burocrática, como já foi sinalizada. Isso tudo, somado à ausência ou pouca participação do gestor nos debates pedagógicos nas unidades de ensino, fragiliza a gestão pedagógica escolar, equivocadamente compreendida como sendo uma função quase exclusiva do coordenador, quando deveria envolver a escola como um todo.

A concepção de qualidade da educação encontrada nas realidades investigadas coincidiu com o conceito de Qualidade Social da Educação preconizado nos documentos legais e nas referências teóricas utilizadas para subsidiar este estudo. Tanto os documentos analisados, quanto as declarações dos colaboradores demonstraram a qualidade da educação que pressupõe a existência de uma formação escolar ampla, diversificada, contextualizada e centrada no aluno cuja finalidade é promover sua formação integral para o exercício da cidadania e participação social. No entanto, os próprios colaboradores, assim como as vozes enunciativas nos documentos reconhecem a distância existente entre as práticas escolares vigentes e esse ideal de educação. Seria interessante desenvolver um estudo mais aprofundado que desse conta de compreender mais detidamente o porquê de não se estar conseguindo alcançá-lo, uma vez que há vasta literatura e orientação legal sobre sua exigência como requisito e substrato para as relações sociais deste tempo. Esta não foi ambição deste trabalho, pelo menos com o aprofundamento que o tema merece.

Conforme assinalado, o propósito deste estudo foi analisar a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, seu desenvolvimento e repercussão para o alcance desse conceito de Qualidade Social da Educação nas realidades investigadas. Os estudos realizados demonstraram, todavia, a existência de uma incompatibilidade entre os arranjos de gestão encontrados e as exigências subjacentes à materialização dessa proposta de educação: transformadora, libertária, emancipatória. Em primeiro lugar, a organização burocrática das redes de ensino, marcada pelas características de hierarquização, centralização, imprevisto e descontinuidade das políticas educacionais dificulta que a gestão da educação funcione da maneira satisfatória, com vistas a alcançar os seus objetivos propriamente educacionais. Como disse Paro (2016), a gestão educacional, tal como se encontra forjada no Brasil, não tem conseguido convergir para o alcance do objetivo maior da educação, que é a aprendizagem dos alunos pela apropriação do saber historicamente acumulado.

Segundo a literatura especializada, um dos requisitos mais importantes para se alcançar a Qualidade Social da Educação, é a organização democrática da gestão educacional. A pesquisa de campo demonstrou que, em ambas as realidades investigadas, os mecanismos de participação da sociedade na gestão da educação ainda não estão em funcionamento. Os órgãos colegiados, seja no âmbito geral das redes de ensino, seja nas escolas, não existem ou não funcionam como deveriam, segundo a legislação educacional brasileira. Assim, os pais, os alunos, funcionários e representantes da sociedade não participam dos processos de gestão da política educacional, embora os colaboradores reconheçam no discurso a importância da gestão democrática da educação.

De igual modo, a organização escolar existente permite a participação dos alunos apenas como ouvintes e espectadores das aulas ministradas pelos professores. A organização dos espaços, a arquitetura das escolas, a dinâmica estabelecida, com aulas e horários fixos, pré determinados, as salas de aula superlotadas, as práticas pedagógicas baseadas nos conteúdos que precisam ser ministrados pelos professores e assimilados pelos alunos inviabilizam o desenvolvimento de práticas educativas libertadoras. Como afirmou a vice diretora de uma das escolas, quando não há aula para uma classe de alunos, por alguma razão, estes não têm qualquer outra opção de aprendizagem na unidade de ensino. As respostas apresentadas pelos professores para as questões propostas indicaram que, em geral, a forma de acesso dos alunos ao conhecimento escolar é a aula ministrada pelos professores, em geral nos padrões tradicionais de ensino. Esse dado converge com o que diz Paro (2016), ao afirmar que ainda prevalece na educação brasileira uma prática de ensino baseada na transmissão do professor e na escuta do aluno.

A partir das respostas apresentadas pelos colaboradores, foi possível perceber que os professores e demais membros das equipes escolares até se esforçam, na tentativa de desenvolverem uma educação escolar diferente, significativa, mas a estrutura organizacional da educação municipal, em nível macro, e das escolas, em nível micro, inviabiliza a realização de uma prática educativa orientada para a qualidade social. Além das características e dos modelos de gestão educacional predominantes, em geral hierarquizados, com o poder de decisão concentrado nas Secretarias, há problemas de toda ordem na infraestrutura escolar, na valorização dos professores, nos espaços físicos das escolas, em geral precários e formatados para uma proposta de educação bancária, nos termos utilizados por Paulo Freire.

Isso deve explicar o nível de insatisfação com o trabalho apresentado pelos professores e que, segundo Paro (2008), também se manifesta entre os estudantes, os quais declaram geralmente não gostarem da escola. Se não gostam e não vêem sentido nas práticas escolares, dificilmente conseguirão se constituir em sujeitos ativos do processo de ensino e aprendizagem, como pressuposto desse conceito de qualidade da educação preconizado neste estudo. Os dados observados sobre o desempenho dos municípios e das escolas nas avaliações externas, os indicadores de evasão, abandono, reprovação e distorção idade série, embora não sejam suficientes para representar com a profundidade necessária a condição do desenvolvimento escolar dos alunos, contribuem para traçar um panorama da qualidade da educação nas realidades estudadas. Associados às declarações dos colaboradores, esses dados contribuem para que se possa dizer com segurança que a educação nesses municípios encontra-se ainda muito distante do que preconizam os documentos, a literatura e os colaboradores como sendo uma educação de qualidade social.

O estudo demonstrou que, para alcançar esse ideal de Qualidade Social da Educação, será necessário que os municípios inaugurem outros modelos de organização e gestão da educação, os quais priorizem como deve ser a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional. Esta, por sua vez, não pode ter apenas um caráter formal, documental, burocrático, mas precisa materializar-se nas redes de ensino e nas escolas como uma dimensão prioritária da gestão educacional, um exercício cotidiano, que envolva e resulte das práticas escolares e da produção de conhecimentos pelos diversos atores educacionais. Não será possível alterar o cenário educacional sem a construção de novas práticas educativas. De igual modo, não serão possíveis novas práticas educativas sem a garantia prioritária do espaço institucional da gestão mais diretamente envolvido com os objetivos educacionais das redes de ensino que é a sua dimensão pedagógica. Enquanto as redes de ensino e as escolas estiverem enredadas com os problemas que impedem a materialização da Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, será difícil alterar a realidade educacional ora observada. Como bem disse um dos colaboradores, “eu particularmente às vezes acho que existem momentos que é melhor a gente parar de ter aula, que as coisas não estão dando certo, e a gente sentar e conversar do que necessariamente a gente manter a rotina de uma escola por uma obrigação de funcionalismo sendo que a questão pedagógica não está sendo atendida.”.

Por fim, vale ressaltar que os achados desta pesquisa, convertidos nesta dissertação, têm sido problematizados também em outros estudos, colocados como grandes desafios a

serem superados na educação brasileira. Um exemplo disso vem de muito longe, há quase um século, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que já sinalizava para a necessidade de se construir um projeto de educação para o Brasil, que considerasse a unidade e a diversidade da nação. De igual modo, há vasta legislação educacional no país que indica os caminhos possíveis para o desenvolvimento de uma educação diferente do que ora está posto. Nas últimas décadas, não têm sido poucos os estudos acadêmicos e científicos também nesse sentido.

A sensação que se tem é a de que se anda em círculos na educação brasileira e não se avança, no sentido de dotar a escola pública, que é a escola do povo brasileiro, da qualidade socialmente referenciada pretendida no discurso oficial e no imaginário coletivo. Essa é uma questão não apenas dos municípios, mas do Brasil como um todo. Basta lembrar quanto tempo se passou desde a apresentação da proposta do novo PNE ao Congresso Nacional, em 2010, até sua aprovação em 2014. Até hoje, ainda não se conseguiu no país aprovar o Sistema Nacional de Educação, algo já debatido amplamente, proposto como uma das metas desse novo PNE, mas ainda não concretizado.

Como bem disse Paro (2016), a mudança educacional pretendida só será alcançada à medida que houver uma reorganização dos sistemas educacionais e isso envolve a redefinição das políticas, dos processos, dos objetivos educacionais em função dos interesses maiores da sociedade. Envolve também uma tomada de consciência da sociedade como um todo, no sentido de apropriar-se da escola pública como um bem coletivo, cuja condução não pode ficar a cargo e a mercê exclusivamente dos interesses do Estado e dos governos. Ao contrário, sua reconstrução e reatualização passam pela conquista democrática do direito de também a sociedade participar das decisões sobre os seus destinos, através da divisão e distribuição do poder. Para tanto, será necessário revisitar a base, a conformação, o comportamento, a cultura organizacional, a forma como é pensada e desenvolvida a gestão da política educacional, considerando suas especificidades.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; GARCIA Teise. **Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas**. Cadernos de pesquisa. Vol. 38, nº 135, p. 779 – 796. ISSN 0100 – 1574 – 2008.

AMADO, João e FERREIRA, Sônia. **Manual de Investigação Qualitativa em Educação**. Imprensa da Universidade de Coimbra, Outubro, 2013.

ARROYO, Miguel G. **Experiência de inovação educativa: o currículo na prática da escola**. In: MOREIRA, Antônio Flavio Barbosa (org.). – Campinas, SP: Papyrus, 1999. P. 131 a 164.

AZEVEDO, Fernando. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006 - ISSN: 1676-2584 203.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. 2. Ed. Ampl. – Campinas, SP: Autores Associados, 2001. – (Coleção polêmicas do nosso tempo; vol. 56).

_____. **Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. V. 27, n. 3, p. 361-588, set. / dez. 2011.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de; MARQUES, Luciana Rosa; AGUIAR, Márcia Angela. **A qualidade do ensino e a gestão da educação: pontos para o debate**. IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação. 2014, Porto, Portugal Disponível em http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT6/GT6_Comunicacao/JaneteAzevedo_GT6_integral.pdf. Acesso em 12 de janeiro de 2017

BORDIGNON, Genuino e GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão da Educação: o Município e a Escola**. In: FERREIRA, Naura Syria Capareto e Márcia Ângela de S. Aguiar. (orgs.) **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 5ª Ed.- São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União. 1988

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **PRADIME: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação** – Brasília, DF : Ministério da Educação, 2006.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei nº 9394/96** de 20 de Dezembro de 1996. Brasília,DF:MEC,1996.

BRASIL. Plano Nacional de Educação – 2014 – 2024. Brasília: 2014, 86 p. Disponível em <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>. Acesso em 03/04/2017.

CANDAU, Vera Maria. Reformas educacionais hoje na América Latina. In: MOREIRA, Antônio Flavio Barbosa (org.). – Campinas, SP: Papyrus, 1999. P. 29 a 42.

CARDOSO, Maria Angélica e LARA, Ângela Mara de Barros. **Sobre as funções sociais da escola**. IX Congresso Nacional de Educação e III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia. 2009. Disponível em http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/1929_1160.pdf. Acesso em 31 de Março de 2017.

CARVALHO, Maria Cecília Maringoni de (org.). **Construindo o saber - Metodologia: fundamentos e técnicas**. 2ª ed. – Campinas, SP: Papyrus, 1989.

CARVALHO, Maria Marta Chagas de. **A Escola e a República**. 1ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CASTRO, João Abrahão de. **Evolução e Desigualdade na Educação Brasileira**. Educ. Soc., Campinas, v. 30, nº 108, p. 673 – 697, 2009, Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

CONAE – **Conferência Nacional de Educação**. Documento final. Brasília: MEC, 2010.

DEMO, Pedro. **Aprendizagem no Brasil: Ainda muito por fazer**. Porto Alegre: Mediação, 2009.

_____. **Educação e qualidade**. Campinas: Papyrus, 1996.

FLICK, Uwe. **Métodos de Pesquisa: Introdução à pesquisa qualitativa**. Artmed e Bookman, 2009.

_____. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. – Porto Alegre: Artmed, 2009. 405 p.

FORMIGA, Maria das Graças Freire. **O Administrativo e o Pedagógico na Gestão Escolar**. Dissertação de Mestrado. Universidade Metodista de São Paulo – Faculdade de Educação e Letras. São Paulo, 2007.

GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. **É imprescindível educar integralmente**. Cadernos Cenpec | Nova série, [S.l.], v. 1, n. 2, aug. 2006. ISSN 2237-9983.

HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. – 3ª Ed. Ver. E aum. – Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

JESUS JÚNIOR, José Expedito de. **Um Estudo da Dimensão Pedagógica do Município de Ibotirama – BA**. 2015, 213 f. Dissertação (Mestrado Profissional – Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação) - Universidade do Estado da Bahia, Salvador.

KRAMER, Sônia. Propostas Pedagógicas ou Curriculares: subsídios para uma leitura crítica. In: MOREIRA, Antônio Flavio Barbosa (org.). – Campinas, SP: Papyrus, 1999. P. 164 a 183.

LEMOS, Valter. **Políticas Públicas de Educação: Equidade e sucesso escolar**. Sociologia. Problemas e Práticas, n. 73, 2013, p. 151 – 169. 2013.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, MirzaSeabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**.- 10 ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

MEC / INEP - Notas Estatísticas do Censo Escolar 2016. Disponível em WWW.inep.gov.br. Acesso em 25/02/2017.

MICCHAEELIS: **Moderno dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (ORG.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 23ª ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

MOREIRA, Marco Antônio. **Métodos Qualitativos e Quantitativos**. Instituto de Física, UFRGS, Porto Alegre, 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela e ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação**. Revista brasileira de Educação. Jan. / Fev. / Mar. / Abr. 2005. Nº 28.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 16 ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Educação como exercício de poder: crítica ao senso comum em educação**. São Paulo: Editora Cortez, 2008.

_____. **Gestão democrática da educação pública**. 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2016.

_____. **Por dentro da escola pública**. 4. ed. ver. – São Paulo: Cortez, 2016.

RESENDE, Tânia de Freitas. **Dever de casa, espelho de desigualdades educacionais e sociais**. Educação em revista. V. 28 n. 03 p. 159-184 set. 2012.

ROHLING, Marcos e VALLE, Ione Ribeiro. **Princípios de justiça e justiça escolar: a educação multicultural e a equidade**. Cadernos de Pesquisa. V. 46 n. 160 p. 386-409 abr./jun. 2016.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil. Genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber – Livro, 2007.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 11. Ed. Ver – Campinas, SP: Autores associados, 2013.

SILVA, L. R. C.; DAMACENO, A. D.; MARTINS, M. C. R.; SOBRAL, K. M.; FARIAS, I. M. S. **Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente**. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 9.; ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE PSICOPEDAGOGIA, 2009, Curitiba. PUCPR, 2009. Disponível em: http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3124_1712.pdf. Acesso em: 22 de novembro de 2013

SODRÉ, Muniz. **Reinventando a Educação: Diversidade, descolonização e redes**. 2ª ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TAVARES JUNIOR, Fernando Tavares. **Limites Sociais das políticas de educação: equidade, mobilidade e estratificação**. Inter-Ação, Goiânia, v. 36, n. 2, p. 539-557, jul./dez.

2011. RIBEIRO, Vanda Mendes. Que princípio de Justiça para a Educação Básica? Cadernos de pesquisa. V. 44, n. 154, p. 1094-1109 out. / dez. 2014.

UNICEF. **Caminhos do Direito de Aprender: Boas Práticas de 26 Municípios Que Melhoraram a Qualidade da Educação/**Coordenação UNICEF. – Brasília, DF., 2010.

VALLE, Ione Ribeiro. **(In)Justiça escolar: estaria em xeque a concepção clássica de democratização da educação?** Educ. Pesqui., São Paulo, v. 39, n. 3, p. 659-671, jul. / set. 2013.

VASQUES, Rosane Fátima e PETRY, Oto João. **Uso de Ferramentas de Avaliação pela Gestão Escolar Para Aferir a Qualidade Social da Escola: Uma revisão de Literatura das Pesquisas da BDTD (2010-2014).** P. 118-139. Revista Eletrônica de Política e Gestão Educacional: Número 20. 2016. Disponível em <http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/CienciasdaEducacao/RevistaEletronica/9-rosane-fatima-e-oto-joao118-139.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2017

VEIGA, Cynthia Greive. **Circulação de conhecimento e práticas de educação no Brasil colonial** (séculos XVI a XVIII). Revista do Arquivo Público Mineiro. Ano VI, fascículos III e IV, jul./dez. 1901. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 1902

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política(s) e Gestão da Educação Básica: reinventando conceitos simples.** IN: RBPAAE – v. 23. N. 1, p. 53 – 69, Jan./Abr. 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2001.

**APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A EQUIPE DE GESTÃO DA
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DE POJUCA – BA**

COLABORADOR (A): Diretora de Educação

QUESTÕES

1. Como está constituída e vem sendo desenvolvida a proposta educativa deste município?
2. Que concepção de educação vem sendo desenvolvida no âmbito do sistema de ensino?
3. Qual a participação da sociedade na elaboração e desenvolvimento dessa proposta educativa?
4. Que aspecto pode ser identificado como uma marca da proposta educativa em desenvolvimento na cidade de Pojuca, que a diferencie em relação a outras cidades?
5. Qual a sua concepção sobre a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, seus elementos constitutivos, objetivos e finalidades?
6. Com tantas exigências de ordem política, administrativa, física, financeira, de infraestrutura, recursos humanos, etc. vindas do sistema de ensino para a diretora de educação, como tem ficado sua atenção para a gestão pedagógica?
7. Como a diretoria vem acompanhando a aprendizagem dos alunos no sistema de ensino?
8. Quais as ações a Secretaria vem desenvolvendo para garantir a formação inicial e continuada dos professores e profissionais de apoio escolar?
9. O que a senhora, como Diretora Municipal de Educação, entende por educação de qualidade?
10. Que concepção de qualidade da educação tem sido adotada neste sistema de ensino?
11. Como a senhora avalia a disponibilidade de recursos (materiais, insumos, recursos pedagógicos, humanos, espaço físico, etc) para o desenvolvimento da educação pública municipal?

12. Além das salas de aula e dos recursos tradicionalmente empregados no ensino, quais outros materiais, tempo e espaços formativos tem sido empregados rotineiramente para os processos de ensino e aprendizagem no sistema de ensino?
13. Que graus de autonomia a Secretaria possui para decidir sobre a gestão a educação municipal?
14. Como se dá a relação da Secretaria com os Conselhos da Educação?
15. Quais os critérios de escolha dos diretores das escolas?
16. Quais as formas de ingresso dos professores e demais profissionais do sistema?
17. Como têm sido a participação da sociedade na gestão e desenvolvimento do sistema de ensino?
18. Qual a situação atual do professorado quanto à formação inicial exigida pela legislação?
19. Como tem sido desenvolvida no sistema de ensino a formação continuada dos profissionais da educação (professores e funcionários)?
20. Como a diretoria de educação tem atuado em relação ao acesso da população à educação escolar, à permanência e sucesso dos alunos?
21. O que tem sido feito em relação à aprendizagem escolar, aos indicadores municipais de evasão e/ou abandono, aprovação, reprovação, etc?
22. Como a diretoria de educação tem atuado no sentido de lidar com aqueles grupos de alunos que, eventualmente, em função de suas especificidades socioculturais, ambientais, geográficas, econômicas, etc. não consigam aprender adequadamente?

APÊNDICE B - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A EQUIPE DE GESTÃO DA DIRETORIA DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DE POJUCA – BA

COLABORADOR (A): Assessor (a) pedagógico (a)

QUESTÕES

- 23.** Como está constituída e vem sendo desenvolvida a proposta educativa deste município?
- 24.** Qual a participação da sociedade na elaboração e desenvolvimento dessa proposta educativa?
- 25.** Que aspecto que possa ser identificado como uma marca da proposta educativa em desenvolvimento na cidade de Pojuca, que a diferencie em relação a outras cidades?
- 26.** Qual a sua concepção sobre a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, seus elementos constitutivos, objetivos e finalidades?
- 27.** Como a assessoria pedagógica e equipes pedagógicas da Diretoria de Educação têm se articulado para garantir o suporte necessário às unidades escolares no desenvolvimento de suas atividades pedagógicas?
- 28.** Com tantas exigências de ordem política, administrativa, física, financeira, de infraestrutura, recursos humanos, etc. vindas do sistema de ensino para a diretora de educação, como tem ficado sua atenção para a gestão pedagógica?
- 29.** Em seu trabalho cotidiano de assessoria pedagógica, quais atividades você desenvolve?
- 30.** Para a senhora, o que vem a ser uma educação de qualidade?
- 31.** Para a senhora, o que o conjunto dos trabalhadores da educação, os conselhos, o sindicato, os segmentos da comunidade, como pais, alunos, etc. entendem por educação de qualidade?
- 32.** Como você avalia a disponibilidade de recursos (materiais, insumos, recursos pedagógicos, espaço físico, etc.) para o desenvolvimento da proposta pedagógica escolar?

33. Além das salas de aula e dos recursos tradicionalmente empregados no ensino, que outros materiais, tempos e espaços formativos tem sido empregados rotineiramente para os processos de ensino e aprendizagem no sistema de ensino?
34. Como tem sido definidas as diretrizes e ações pedagógicas a serem desenvolvidas no âmbito do Sistema de Ensino, etc?
35. Qual a participação dos Conselhos Municipais ligados à Educação, dos pais, alunos, funcionários, da sociedade civil, etc. nesse na definição de tais diretrizes?
36. De que formas são feitas as orientações metodológicas para os processos de ensino e aprendizagem no âmbito do sistema de ensino?
14. Como a assessoria pedagógica tem dialogado com as escolas, a fim de enfrentar os desafios do desempenho do aluno, do abandono escolar, da reprovação, etc.?
15. Como a assessoria pedagógica tem dialogado com as escolas e com a sociedade sobre os indicadores municipais da aprendizagem escolar?
16. Como os indicadores da aprendizagem escolar têm sido utilizados como referência para o aprimoramento do planejamento educacional no Município e gestão pedagógica do Sistema de Ensino?
17. De que formas o Município tem atuado para enfrentar os desafios das possíveis desigualdades de condições educacionais dos alunos neste sistema de ensino?
18. Como a assessoria pedagógica tem atuado no sentido de lidar com aqueles grupos de alunos que, eventualmente, em função de suas especificidades socioculturais, ambientais, geográficas, econômicas, etc. não consigam aprender adequadamente?

APÊNDICE C - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A EQUIPE DE GESTÃO DA DIRETORIA DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DE POJUCA – BA

COLABORADOR (A): Assessor (a) administrativo (a)

37. Como está constituída e vem sendo desenvolvida a proposta educativa deste município?
38. Qual a participação da sociedade na elaboração e desenvolvimento dessa proposta educativa?
39. Que aspecto pode ser identificado como uma marca da proposta educativa em desenvolvimento na cidade de Pojuca, que a diferencie em relação a outras cidades?
40. Como você entende a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, seus elementos constitutivos, objetivos e finalidades?
41. Em seu trabalho cotidiano de assessoria administrativa, quais atividades você desenvolve?
42. Para a senhora, o que vem a ser uma educação de qualidade?
43. Para você, o que o conjunto dos trabalhadores da educação, os segmentos sociais, pais, alunos, etc. entendem por educação de qualidade?
44. Como você avalia a disponibilidade de recursos (materiais, insumos, recursos pedagógicos, espaço físico, etc.) para o desenvolvimento da proposta pedagógica escolar?
45. Além das salas de aula e dos recursos tradicionalmente empregados no ensino, que outros materiais, tempos e espaços formativos são empregados rotineiramente para os processos de ensino e aprendizagem?
46. Como tem sido definidas as diretrizes e ações administrativas a serem desenvolvidas no âmbito do Sistema de Ensino, etc?
47. De que formas são feitas as orientações para o desenvolvimento dos processos administrativos no âmbito do sistema de ensino?

10. Os indicadores da aprendizagem escolar têm sido utilizados como referência para o aprimoramento do planejamento educacional no Município e gestão administrativa do Sistema de Ensino?
11. Como o trabalho que você desenvolve em seu dia a dia na Diretoria de Educação se relaciona com o trabalho desenvolvido pela supervisão pedagógica?
12. Como as ações desenvolvidas no âmbito da assessoria administrativa são pautadas, de maneira a atender as necessidades pedagógicas do Sistema de ensino?
13. Como a sociedade (pais, alunos, sociedade civil, conselhos, entidades de classe, etc.) participa no planejamento e gestão administrativa do sistema de ensino?
14. Como se dá a articulação da Assessoria administrativa com os Conselhos Municipais na elaboração, implementação e desenvolvimento da gestão administrativa e financeira da diretoria de educação?

APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DIRETORES, VICE DIRETORES E COORDENADORES PEDAGÓGICOS DE ESCOLAS DA CIDADE DE POJUCA – BA

COLABORADOR (A): diretor escolar

1. Como foi elaborada e vem sendo desenvolvida a proposta pedagógica escolar nesta unidade de ensino?
2. Como a proposta pedagógica escolar está articulada às orientações educacionais do Município?
3. Que concepção de educação vem sendo desenvolvida no âmbito da escola?
4. Como você vê a gestão pedagógica na gestão da escola, seus elementos constitutivos, objetivos e finalidades?
5. Com tantas exigências de ordem política, administrativa, física, financeira, de infraestrutura, recursos humanos, etc. vindas da própria dinâmica da escola, como tem ficado a atenção da direção escolar para a gestão pedagógica?
6. O que a diretora da escola entende por educação de qualidade?
7. Que concepção de qualidade da educação tem sido adotada e desenvolvida nesta unidade escolar?
8. Em sua opinião, o que a comunidade escolar compreende como uma educação de qualidade?
9. Como a senhora avalia a disponibilidade de recursos (materiais, insumos, recursos pedagógicos, humanos, espaço físico, etc) para o desenvolvimento da proposta pedagógica escolar?
10. Além das salas de aula e dos recursos tradicionalmente empregados no ensino, quais outros materiais, tempos e espaços formativos tem sido empregados rotineiramente para os processos de ensino e aprendizagem na escola?
11. Como tem sido a autonomia da escola quanto à tomada de decisões referentes ao desenvolvimento de sua gestão?
12. Como se dá a relação da escola com a diretoria de educação e a comunidade escolar (funcionários, pais, alunos, etc.)?
19. Como as atividades de ensino desenvolvidas na escola estão articuladas com a proposta pedagógica escolar e as orientações educacionais do Município?
13. Como a escola vem atuando no sentido de lidar com aqueles grupos de alunos que, eventualmente, em função de suas especificidades socioculturais, ambientais, geográficas, econômicas, etc. não consigam aprender adequadamente?
21. De que maneira a escola vem desenvolvendo suas atividades de estudo, planejamento e formação continuada dos professores e funcionários de apoio em seu ambiente?
22. Como é feito na escola o planejamento de suas atividades?
23. Como tem sido incentivada a participação dos alunos nas diversas atividades da escola?

24. Como tem sido na escola a participação do aluno em seu próprio processo de aprendizagem?

25. Como as atividades escolares tem considerado os conhecimentos que os alunos já trazem para a escola, sua cultura, origem, etc.?

APÊNDICE E - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DIRETORES, VICE DIRETORES E COORDENADORES PEDAGÓGICOS DE ESCOLAS DA CIDADE DE POJUCA – BA

COLABORADOR (A): coordenador pedagógico escolar

1. Como foi elaborada e vem sendo desenvolvida a proposta pedagógica escolar nesta unidade de ensino?
2. Como a proposta pedagógica escolar está articulada às orientações educacionais do Município?
3. Como está organizada a coordenação pedagógica na escola, a partir de quais documentos, diretrizes, etc.?
4. Entre as atividades desenvolvidas pela coordenação pedagógica no dia a dia da escola, descreva aquelas que são mais recorrentes.
5. Como está organizado e se desenvolve o currículo escolar, a partir de quais documentos, orientações, etc.?
6. Que concepção de educação vem sendo desenvolvida no âmbito da escola?
7. Como você vê a gestão pedagógica na gestão da escola, seus elementos constitutivos, objetivos e finalidades?
8. Com tantas exigências de ordem política, administrativa, física, financeira, de infraestrutura, recursos humanos, etc. vindas da própria dinâmica da escola, como tem ficado a atenção da direção escolar para a gestão pedagógica?
9. O que a coordenadora pedagógica da escola entende por educação de qualidade?
10. Que concepção de qualidade da educação tem sido adotada e desenvolvida nesta unidade escolar?
11. Em sua opinião, o que a comunidade escolar compreende como uma educação de qualidade?
12. Como a senhora avalia a disponibilidade de recursos (materiais, insumos, recursos pedagógicos, humanos, espaço físico, etc) para o desenvolvimento da proposta pedagógica escolar?

13. Além das salas de aula e dos recursos tradicionalmente empregados no ensino, quais outros materiais, tempos e espaços formativos tem sido empregados rotineiramente para os processos de ensino e aprendizagem na escola?
14. Como tem sido a autonomia da coordenação pedagógica na escola quanto à tomada de decisões referentes ao desenvolvimento de suas atividades?
15. Como se dá a relação da coordenação pedagógica com a diretoria de educação, a direção escolar e a comunidade escolar (funcionários, pais, alunos, etc.)?
21. Como as atividades de ensino desenvolvidas na escola estão articuladas com a proposta pedagógica escolar e as orientações educacionais do Município?
16. Como a coordenação pedagógica vem atuando no sentido de lidar com aqueles grupos de alunos que, eventualmente, em função de suas especificidades socioculturais, ambientais, geográficas, econômicas, etc. não consigam aprender adequadamente?
23. De que maneira a escola vem desenvolvendo suas atividades de estudo, planejamento e formação continuada dos professores e funcionários de apoio em seu ambiente?
24. Como é feito na escola o planejamento de suas atividades?
25. Como tem sido incentivada a participação dos alunos nas diversas atividades da escola?
26. Como tem sido na escola a participação do aluno em seu próprio processo de aprendizagem?
27. Como as atividades escolares tem dialogado com os saberes e as práticas sociais, econômicas e culturais locais?

APÊNDICE E – QUESTIONÁRIO

COLABORADORES: Coordenadores / supervisores técnico pedagógicos da Secretaria de Educação

1. O Município possui uma proposta educativa institucionalizada que seja utilizada como referência para o trabalho desenvolvido nas escolas?

- Sim;
- Não;
- Talvez;
- Não sei informar.

2. As unidades escolares possuem propostas pedagógicas institucionalizadas que sejam utilizadas como referência para o trabalho desenvolvido pelos professores?

- Sim;
- Não;
- Talvez;
- Não sei informar.

3. Como você acompanha e oferece suporte pedagógico às escolas do sistema municipal de ensino?

4. Como você define a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional, seus elementos constitutivos, finalidades, etc?

5. Como você avalia a disponibilidade de tempo e espaço na Secretaria de Educação para o desenvolvimento das atividades específicas da gestão pedagógica, em relação à parte administrativa, burocrática, etc?

6. Você considera que, de alguma forma, o excesso de atividades burocráticas, de encaminhamentos do dia a dia, administrativas, de infraestrutura, etc. acaba prejudicando a gestão pedagógica do sistema de ensino?

Sim;
Não;
Talvez;
De maneira alguma;
Não sei informar.

7. Entre as atividades sinalizadas abaixo, identifique por ordem de prioridade, de 01 a 08, aquelas que ocupam a maior parte do seu tempo na Secretaria.

- Recebimento de correspondências das escolas para viabilização de materiais didáticos, suprimentos, infraestrutura, pessoal, etc.
- Visitas às escolas para acompanhamento e orientação do trabalho pedagógico;
- Encaminhamento de situações problema envolvendo professores e outros profissionais da escola;
- Elaboração de planos, propostas e produtos pedagógicos destinados ao suporte às escolas no desenvolvimento de suas propostas pedagógicas;
- Participação nos encontros de formação pedagógica, estudo, planejamento e formação continuada dos professores nas escolas;
- Participação em atividades de estudo, pesquisa, planejamento e formação continuada dentro da Secretaria;
- Acompanhamento e gestão da aprendizagem escolar dos alunos;
- Levantamento das necessidades de suprimentos e pessoal para as escolas.

8. Como foi sua participação na elaboração da proposta pedagógica das escolas sob sua coordenação e/ou supervisão pedagógica no sistema de ensino?

- Não participei;
- Participei através de grupos de trabalho, reuniões, debates, formação, etc.;
- Tive conhecimento, mas apenas acompanhei à distância;
- Não tive conhecimento a respeito nem participei desse processo;
- Não sei que existe proposta pedagógica nas escolas;
- As propostas pedagógicas das escolas estão em fase de construção;
- Nenhuma dessas respostas:

Observações:

9. Qual a periodicidade com que você oferece orientação e suporte pedagógico para as escolas?

- Semanalmente, nos momentos de estudo e planejamento;
- Quinzenalmente, nos momentos de estudo e planejamento;
- Quando sou procurado pela coordenação pedagógica;
- Mensalmente, nos encontros pedagógicos organizados na escola;
- No início do ano, na jornada pedagógica.
- **Nenhuma dessas respostas. Qual?**

10. Para você, o que é uma educação de qualidade?

11. Para você, o que tem sido considerado pelas pessoas (alunos, pais, entidades sociais, funcionários, etc.) como uma educação de qualidade?

12. Identifique com os valores de 4 a 1, em ordem decrescente, os aspectos que, para você, definem melhor uma educação de qualidade.

- Bons índices de aprovação escolar e bom desempenho da escola no IDEB e demais avaliações externas de larga escala;
- Sólida formação escolar para que o aluno possa enfrentar os desafios dos concursos públicos, vestibulares e do mercado de trabalho;
- Escola bem conservada, limpa, organizada, com professores bem remunerados e satisfeitos;
- Existência de uma proposta pedagógica baseada nas necessidades do aluno, na cidadania, formação humana e contextualizada.

13. Como você avalia a disponibilidade de recursos didáticos e pedagógicos, existentes no sistema de ensino para desenvolver um bom trabalho?

- Há recursos suficientes e diversificados para o desenvolvimento da proposta educativa do município;
- Não há recursos suficientes e diversificados para o desenvolvimento da proposta educativa do município;
- Os recursos disponíveis são aqueles comumente empregados no ensino, tais como sala de aula, cadeiras, quadro, professor, livros, etc;
- Nenhuma dessas respostas:

Observações:

14. Além dos recursos e atividades tradicionalmente utilizadas na escola para ensino que outros trabalhos têm sido desenvolvidos no sistema de ensino?

- Atividades diversificadas dentro e fora da escola (atividades culturais, esportivas, artísticas, etc.), de forma integrada ao currículo;
- Atendimento diferenciado para aqueles alunos que não conseguem aprender no ritmo considerado normal;
- Desenvolvimento da proposta pedagógica escolar de maneira integrada com outros setores públicos (assistência social, saúde, etc.);

- Em geral, o Município tem utilizado os recursos e métodos tradicionalmente empregados no ensino, basicamente na sala de aula.
- Nenhuma dessas respostas:

Observações:

15. De que maneiras as informações sobre a aprendizagem dos alunos são utilizadas pela Secretaria para o desenvolvimento de sua proposta educacional?

- A secretaria realiza reuniões periódicas para discutir a aprendizagem dos alunos e como utilizá-las no desenvolvimento das atividades pedagógicas em sala de aula;
- As informações sobre a aprendizagem dos alunos são de conhecimento de todos no sistema de ensino, estando sempre na base do nosso planejamento institucional;
- As informações sobre a aprendizagem dos alunos são de domínio apenas dos professores de cada turma e das escolas;
- A proposta educativa do Município é desenvolvida normalmente, independentemente dos resultados e da aprendizagem dos alunos;
- Nenhuma dessas alternativas.

Observações:

16. Que atividades são desenvolvidas pelo Município, quando um aluno ou um grupo de alunos não aprende no ritmo considerado normal?

A Secretaria e as escolas aciona a família;

A Secretaria e as escolas possuem tempos e espaços específicos para discutir esses casos, formular e desenvolver propostas de intervenção;

Em geral, a lida com essas situações fica a cargo do professor;

O aluno perde de ano ou é aprovado a partir de outros critérios não relacionados diretamente à aprendizagem escolar;

O Município e a escola, de maneira integrada, desenvolvem propostas de intervenção específicas para esses casos;

Nenhuma dessas alternativas;

Observações:

17. Como o Município tem desenvolvido a formação continuada dos professores?

O município possui políticas próprias de desenvolvimento da formação continuada dos professores;

O município desenvolve a formação continuada dos professores exclusivamente através de parcerias estabelecidas como Estado e a União, mediante adesão aos seus programas;

A formação continuada fica a cargo de cada professor, como requisito para o seu desenvolvimento na carreira;

Às vezes, o município desenvolve ações destinadas à formação continuada dos professores, em geral nas jornadas pedagógicas;

Não se aplica.

Observações:

APÊNDICE F – QUESTIONÁRIO

COLABORADORES: Professores das escolas estudadas.

1. O Município de Pojuca possui uma proposta educativa institucionalizada que seja utilizada como referência para o trabalho desenvolvido nas escolas?
 - Sim;
 - Não;
 - Talvez;
 - Não sei informar.

2. Esta unidade escolar possui uma proposta pedagógica institucionalizada que seja utilizada como referência para o trabalho desenvolvido pelos professores?
 - Sim;
 - Não;
 - Talvez;
 - Não sei informar.

3. Como foi sua participação na elaboração da proposta educativa do Município?
 - Não participei;
 - Participei através de grupos de trabalho, reuniões, debates, formação, etc.;
 - Tive conhecimento, mas apenas acompanhei à distância;
 - Não tive conhecimento a respeito nem participei desse processo
 - Não sei que existe proposta pedagógica da escola;
 - Nenhuma dessas respostas:

Observações: _____

4. Como foi sua participação na elaboração da proposta pedagógica da escola?
 - Não participei;
 - Participei através de grupos de trabalho, reuniões, debates, formação, etc.;
 - Tive conhecimento, mas apenas acompanhei à distância;
 - Não tive conhecimento a respeito nem participei desse processo

- Não sei que existe proposta pedagógica da escola;
- Nenhuma dessas respostas:

Observações:

5. Como o seu trabalho interage com a proposta pedagógica escolar e o trabalho dos outros professores?

- Meu plano de trabalho sempre é feito a partir da proposta pedagógica escolar e em conjunto com os colegas;
- Às vezes, meu plano de trabalho é feito a partir da proposta pedagógica escolar e em interação com os meus colegas;
- Meu plano de trabalho sempre é feito a partir dos meus conhecimentos, de acordo com a proposta pedagógica, sem relação com o trabalho dos outros professores;
- Não considero a proposta pedagógica em meu plano de trabalho nem o planejamento dos outros professores.
- Nenhuma dessas respostas.

Observações:

6. De que formas você percebe que o seu trabalho está articulado com as orientações da Secretaria?

- Utilizo em meus trabalhos as orientações educacionais da Secretaria;
- Não conheço as orientações educacionais da Secretaria e por isto não as utilizo;
- Conheço as orientações da Secretaria mas não as utilizo porque elas não fazem parte da realidade pedagógica da escola
- Nenhuma dessas respostas

Observações:

7. De que maneira você recebe orientação e suporte pedagógico da Diretoria de Educação do município para o desenvolvimento de seu trabalho?
- Os técnicos da Secretaria mantêm diálogo permanente com os professores para esse fim;
 - A Secretaria realiza encontros de orientação pedagógica, planejamento e formação continuada;
 - Às vezes, recebo orientação pedagógica da Secretaria;
 - Não recebo qualquer orientação pedagógica por parte da Secretaria;
 - Nenhuma dessas respostas;

Observações:

8. Qual a periodicidade com que você recebe orientação e suporte pedagógico na escola?
- Semanalmente, nos momentos de estudo e planejamento;
 - Quinzenalmente, nos momentos de estudo e planejamento;
 - Quando procuro a coordenação pedagógica;
 - Mensalmente, nos encontros pedagógicos organizados na escola;
 - No início do ano, na jornada pedagógica.
 - Nenhuma dessas respostas. Qual?**

9. Identifique com os valores de 6 a 1, em ordem decrescente, o grau de prioridade das atividades desenvolvidas nesta escola.

- Atendimento aos alunos através das aulas e exposição de conteúdos;
- Resolução de problemas e conflitos envolvendo as relações interpessoais;
- Atendimento aos diferentes membros da comunidade escolar (alunos, pais, funcionários);
- Planejamento pedagógico, estudo e formação continuada em serviço.
- Atividades extra-classe, eventos culturais e esportivas.
- Programas e projetos especiais, assistência alimentar e material didático.

10. Como se deu/dá sua participação no desenvolvimento da educação municipal?

- Exclusivamente em atividades de regência de classe;
- Em atividades de regência de classe, estudo, pesquisa, planejamento e formação continuada;
- Além das atividades escolares, sempre participo de encontros, reuniões para definição das ações, tais como elaboração do PME, PAR e referenciais curriculares
- Além das atividades curriculares e dos encontros para elaboração de planos e projetos, participo de assembleias, plenárias para discutir e decidir assuntos de interesses da carreira docente
- Nenhuma dessas respostas:

Observações:

11. Identifique com os valores de 4 a 1, em ordem decrescente, os aspectos que, para você, definem melhor uma educação de qualidade.

- Bons índices de aprovação escolar e bom desempenho da escola no IDEB e demais avaliações externas de larga escala;
- Sólida formação escolar para que o aluno possa enfrentar os desafios dos concursos públicos, vestibulares e do mercado de trabalho;
- Escola bem conservada, limpa, organizada, com professores bem remunerados e satisfeitos;
- Existência de uma proposta pedagógica baseada nas necessidades do aluno, na cidadania, formação humana e contextualizada.

12. Como você avalia a disponibilidade de recursos didáticos e pedagógicos, existentes na escola para desenvolver um bom trabalho?

- Há recursos suficientes e diversificados para o desenvolvimento da proposta pedagógica escolar;

- Não há recursos suficientes e diversificados para o desenvolvimento da proposta pedagógica escolar;
- Os recursos disponíveis são aqueles comumente empregados no ensino, tais como sala de aula, cadeiras, quadro, professor, livros, etc;
- Nenhuma dessas respostas:

Observações:

13. Indique com os números de um a quatro uma ordem de prioridade para os elementos que, segundo sua opinião, representariam uma educação de qualidade.

- Bons índices de aprovação escolar e bom desempenho da escola no IDEB e demais avaliações externas de larga escala;()
- Sólida formação escolar para que o aluno possa enfrentar os desafios dos concursos públicos, vestibulares e do mercado de trabalho;()
- Escola bem conservada, limpa, organizada, com professores bem remunerados e satisfeitos;()
- Existência de uma proposta pedagógica baseada nas necessidades do aluno, na cidadania, formação humana e contextualizada. ()
- Não se aplica.

14. Além dos recursos e atividades tradicionalmente utilizadas na escola para ensino que outros trabalhos são desenvolvidos?

- Atividades diversificadas dentro e fora da escola (atividades culturais, esportivas, artísticas, etc.), de forma integrada ao currículo;
- Atendimento diferenciado para aqueles alunos que não conseguem aprender no ritmo considerado normal;
- Desenvolvimento da proposta pedagógica escolar de maneira integrada com outros setores públicos (assistência social, saúde, etc.);
- Em geral, o Município tem utilizado os recursos e métodos tradicionalmente empregados no ensino, basicamente na sala de aula.
- Nenhuma dessas respostas:

Observações:

15. De que maneiras as informações sobre a aprendizagem dos alunos são utilizadas pela escola para o desenvolvimento de sua proposta pedagógica?

- A escola realiza reuniões periódicas para discutir a aprendizagem dos alunos e como utilizá-las no desenvolvimento das atividades pedagógicas em sala de aula;
- As informações sobre a aprendizagem dos alunos são de conhecimento de todos na escola, estando sempre na base do nosso planejamento pedagógico;
- As informações sobre a aprendizagem dos alunos são de domínio apenas dos professores de cada turma;
- A proposta pedagógica escolar é desenvolvida normalmente, independentemente dos resultados e da aprendizagem dos alunos;
- Nenhuma dessas alternativas.

Observações:

16. Que atividades são desenvolvidas pela escola, quando um aluno ou um grupo de alunos não aprende no ritmo considerado normal?

- A escola aciona a família;
- A escola possui tempos e espaços específicos para discutir esses casos, formular e desenvolver propostas de intervenção;
- Em geral, a lida com essas situações fica a cargo do professor;
- O aluno perde de ano ou é aprovado a partir de outros critérios não relacionados diretamente à aprendizagem escolar;
- O Município e a escola, de maneira integrada, desenvolvem propostas de intervenção específicas para esses casos;
- Nenhuma dessas alternativas;

Observações:

17. Entre as alternativas seguintes, qual representa melhor sua satisfação em relação às condições de trabalho e à carreira docente no Município?

- Satisfeito;
- Insatisfeito;
- Muito satisfeito;
- Muito insatisfeito;
- Indiferente;
- Nenhuma dessas alternativas.

Observações:

18. Como o Município tem desenvolvido a formação continuada dos professores?

- O município possui políticas próprias de desenvolvimento da formação continuada dos professores;
- O município desenvolve a formação continuada dos professores exclusivamente através de parcerias estabelecidas como Estado e a União, mediante adesão aos seus programas;
- A formação continuada fica a cargo de cada professor, como requisito para o seu desenvolvimento na carreira;
- Às vezes, o município desenvolve ações destinadas à formação continuada dos professores, em geral nas jornadas pedagógicas;
- Não se aplica.

Observações:

APÊNDICE G - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO- TCLE**PESQUISA****Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional e a Qualidade Social da Educação Básica:
um diálogo necessário****Responsáveis****Mestrando / pesquisador:**Heder Amaro Velasques de Souza**Orientadora:** Prof.^a Dra. Maria Couto Cunha

Você está sendo convidado(a) a participar de um projeto de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, da Universidade Federal da Bahia - UFBA. Sua participação é muito importante, mas você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça, se desejar, qualquer pergunta para esclarecimento.

A pesquisa tem como objetivo analisar como tem sido desenvolvida a Dimensão Pedagógica da Gestão Educacional no órgão central da educação e em uma unidade escolar, focalizando suas repercussões para a oferta de uma educação pública com qualidade social. Essas informações serão obtidas através de análise documental, entrevistas semi-estruturadas e observação no campo de pesquisa. As entrevistas serão gravadas, mediante autorização dos entrevistados.

Esta pesquisa não oferece qualquer risco para a sua relação social, profissional, familiar ou sua segurança. Como benefício, poderá contribuir para a elaboração de novas propostas de organização, gestão e desenvolvimento da Educação Básica com foco em sua qualidade social, ocasionando melhorias para a oferta da Educação Básica Pública no Brasil.

O seu nome será mantido em sigilo e não será divulgado nas publicações dos resultados da pesquisa, em hipótese alguma. Todas as participações terão caráter voluntário, não qualquer possibilidade de os entrevistados receberem qualquer valor em dinheiro pelas informações prestadas. Você tem a liberdade de se recusar a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma.

Eu, _____ DECLARO para os devidos fins e a quem interessar possa que, após haver sido convenientemente esclarecido pelo pesquisador sobre os propósitos deste projeto de pesquisa e, havendo também

compreendido o que me foi explicado, consinto voluntariamente em participar desta pesquisa, declarando ainda que este termo foi assinado em duas vias, ficando uma comigo e a outra com o responsável pela entrevista.

Município, _____ de _____ de 201__

Nome do Participante:

Nome do Responsável:

Heder Amaro Velasques de Souza

(participante)

Contato Responsável: Heder Amaro Velasques de Souza

Fone (71) 99238-2449 / 3638-6181

E-mail: magnusvel@hotmail.com