

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/332864856>

# Contribuição para o debate na região do Maciço do Baturité, Ceará Educação e território

Book · May 2019

CITATIONS

5

READS

262

2 authors:



**Eloisa Maia Vidal**

Universidade Estadual do Ceará

94 PUBLICATIONS 236 CITATIONS

SEE PROFILE



**Sofia Lerche Vieira**

Universidade Estadual do Ceará

57 PUBLICATIONS 316 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Ensino médio, educação profissional e desigualdades socioespaciais: avanços e desafios [View project](#)



Política educacional, gestão e aprendizagem [View project](#)

Organizadoras

Eloisa Maia Vidal | Sofia Lerche Vieira

# EDUCAÇÃO E TERRITÓRIO

*Contribuição para o debate na região  
do Maciço do Baturité, Ceará*

Fortaleza - 2014



**Reitor da UECE**

José Jackson Coelho Sampaio

**Reitora da UNILAB (pro tempore)**

Nilma Lino Gomes

**Coordenação Editorial**

Eloisa Maia Vidal

Sofia Lerche Vieira

**Projeto Gráfico**

Roberto Santos

**Editoração**

Design Editorial

**Revisão Ortográfica**

Edísio Fernandes

**Catálogo**

Carmem Araújo

Este material é parte integrante do Projeto Observatório da Educação no Maciço do Baturité (OBEM) financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) no Edital n° 14/2011. Processo 474940/2011-0

---

E21 Educação e território : contribuição para o debate na região do Maciço de Baturité, Ceará / organizadoras Eloisa Maia Vidal, Sofia Lerche Vieira. – Fortaleza : Liber Livro, 2014. 228 p. : il. ; 22 cm. – (Coleção educação no Baturité).

Conteúdo: Inclui referências bibliográficas, quadros, tabelas, mapas e gráficos.

1. Educação – Maciço de Baturité (CE). 2. Política educacional – Ceará. 3. Gestão escolar. 4. Escola municipal – Ceará. 5. Escola – comunidade. I. Vidal, Eloisa Maia. II. Vieira, Sofia Lerche.

CDU: 37 (813.1)  
37.014(813.1)

---

# Sumário

Prefácio .....	<b>05</b>
Política educacional no chão da escola: o reflexo de programas externos em quatro escolas cearenses. Larissa Martins Dantas, Sofia Lerche Vieira .....	<b>07</b>
Políticas municipais e gestão da educação em um território de pobreza. Sofia Lerche Vieira, Ana Paula Lima Barbosa Cardoso, Jacques Therrien, Fátima Portela .....	<b>25</b>
Cenários da educação no Maciço do Baturité/CE: reflexões sobre as políticas públicas de educação na região. Eloísa Maia Vidal, Antônio Nilson Gomes Moreira, Stela Maria Meneghel, Paulo Speller.....	<b>43</b>
O papel da universidade na transformação de um território de pobreza (The university's role in the transformation of a poverty territory). Sofia Lerche Vieira, Eloisa Maia Vidal, Stela Meneghel, Jacques Therrien, Paulo Speller, Fátima Portela, Ana Paula Cardoso, Antônio Nilson Gomes Moreira.....	<b>65</b>
Política educacional e poder local em pequenos municípios. Sofia Lerche Vieira, Eloisa Maia Vidal, Stela Maria Meneghel, Antônio Nilson Gomes Moreira.....	<b>85</b>
Relação escola-família: o que dizem os gestores. Willana Nogueira Medeiros, Alana Dutra do Carmo, Karla Karine Nascimento Fahel Evangelista, Sofia Lerche Vieira .....	<b>105</b>
As principais dificuldades dos gestores escolares no Maciço do Baturité. Alana Dutra do Carmo, Karla Karine Nascimento Fahel Evangelista, Willana Nogueira Medeiros, Sofia Lerche Vieira .....	<b>117</b>
Programa Bolsa Família: implicações no cenário educacional do Maciço do Baturité/CE. Willana Nogueira Medeiros, Alana Dutra do Carmo, Sofia Lerche Vieira.....	<b>127</b>
Bibliotecas e salas de informática: uma análise em escolas municipais do Maciço do Baturité/CE. Willana Nogueira Medeiros, Alana Dutra do Carmo, Sofia Lerche Vieira. ....	<b>143</b>

Escolas municipais do Maciço do Baturité: os conselhos escolares e a participação da comunidade. Willana Nogueira Medeiros, Alana Dutra do Carmo, Sofia Lerche Vieira .....	<b>153</b>
Avaliações externas e distorção idade-série no Maciço do Baturité. Karla Karine Nascimento Fabel Evangelista, Sofia Lerche Vieira .....	<b>169</b>
Formação de professores: a situação dos municípios do Maciço de Baturité. Priscila Marize Santos Amorim, Steffany Maria de Lima Vieira, Jacques Therrien. ....	<b>181</b>
Políticas municipais de educação em tempos de Ideb: estudo de caso em uma região do Ceará. Eloisa Maia Vidal e Sofia Lerche Vieira .....	<b>191</b>
Política educacional: o território como espaço de investigação e cooperação. Sofia Lerche Vieira, Eloisa Maia Vidal, Jacques Therrien, Paulo Speller, Stela Meneghel e Antonio Nilson Gomes Moreira .....	<b>211</b>
Sobre os autores .....	<b>226</b>



# Prefácio

Prof. Dr. José Jackson Coelho Sampaio  
Professor Titular em Saúde Pública e Reitor  
da Universidade Estadual do Ceará – UECE

O livro ora apresentado aos atores acadêmicos, aos poderes públicos e à sociedade civil, no sentido gramsciano da expressão, de sociedade politicamente organizada, resulta de um qualificado projeto, que é o Observatório da Educação no Maciço do Baturité, desenvolvido por dois grupos reconhecidos de pesquisa, o grupo Política Educacional, Gestão e Aprendizagem e o grupo Educação, Sociedade e Desenvolvimento Regional, ambos, hoje, tocados fraternalmente pela Universidade Estadual do Ceará (Uece) e pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), sob a liderança das professoras Eloisa Maia Vidal e Sofia Lerche Vieira.

Os produtos do Observatório são mais que este, pois envolvem um segundo livro, também concebido por meio da organização de artigos originais; um curso de extensão de 100 horas, oferecido na modalidade a distância, para a formação de gestores escolares da Educação Básica; e cinco módulos de suporte ao curso: *Fatores associados ao sucesso escolar*, *Planejamento e gestão no cotidiano da escola*, *Leitura e internet na escola*, *Parceiros na gestão da escola* e *Os números ajudam a pensar*.

O presente livro, composto por 14 artigos metodologicamente corretos, bem escritos e com resultados e discussões de grande importância e originalidade gravitam em torno dos temas da política educacional, em suas expressões no cotidiano da escola, em suas fontes nos diversos níveis federativos de poder e em suas relações com os territórios sociais

vivos, ênfase para os de pobreza; dos sistemas, redes e dispositivos de integração, entre escolas e conselhos escolares, entre escolas e comunidades de inserção e entre os três, sinérgica e dialeticamente; das implicações dos processos externos de avaliação, dos programas de transferência de renda, das tecnologias de internet e redes sociais, no cenário educacional e na escola; e do papel da Universidade na formação de professores e na transformação da realidade social pela educação.

Percebe-se, com clareza, que há relação diretamente proporcional entre consciência positiva sobre as avaliações e os melhores Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Mas, este livro nos demonstra a alta complexidade da malha de determinação, por exemplo, do sucesso escolar: clima escolar, financiamento, infraestrutura, projeto pedagógico, currículo, formação dos professores, formação de gestores, valorização da carreira docente, organização comunitária no entorno da escola, continuidade das políticas educacionais, desenvolvimento simultâneo de políticas de saúde, de equidade/inclusão social, de valorização cultural do território de experiências e de desenvolvimento econômico.

Exige atenção a complexidade do cenário de problemas: dependência dos governos municipais às demais esferas, dependência das famílias aos projetos de transferência de renda, baixo investimento na formação para a educação infantil e resiliência histórica do analfabetismo funcional no Nordeste brasileiro. Este cenário, no entanto, fortalece o papel das universidades, desafiadas à requalificação e à redistribuição de suas Licenciaturas; a lançarem o foco sensível dos projetos de pesquisa para a devolutiva social, isto é, o retorno sistemático de resultados; ao planejamento e à execução das atividades extensionistas em forte vínculo com os movimentos comunitários; e a imprimirem, cada vez mais, maior potência no trabalho de mediação Governo-Sociedade-Governo. São, realmente, temas, problemas e cenários de amplo fôlego, os tratados aqui, de modo inteligente.

Convido a todos para serem participantes ativos deste debate absolutamente necessário, sem o qual nossas expectativas de desenvolvimento humano, democrático, solidário e criativo, apenas rastejarão na mediocridade, tanto dos que se juntam no condomínio dos governos, como dos que se juntam no condomínio das oposições. Educação, saúde e seguridade são campos civilizatórios, exigem compromissos permanentes, para além dos *slogans* eleitorais.

# Política educacional no chão da escola: o reflexo de programas externos em quatro escolas cearenses<sup>1</sup>

Larissa Martins Dantas | Sofia Lerche Vieira

## Resumo

Este trabalho é recorte de pesquisa monográfica, apresentada ao curso de Pedagogia do Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará, como requisito para conclusão de curso. No estudo em tela, trazemos elementos constituintes do mesmo, o ensejo é compreender a política educacional em seu entrelace com a educação, o significado da política educacional e a forma pela qual esta chega até a escola. Para tanto, focalizamos os municípios de Acarape e Redenção, onde pretendemos compreender os mecanismos de atuação da política educacional por meio de programas e iniciativas governamentais de âmbitos federal (Prova Brasil) e estadual (Spaace). Em cada município foram escolhidas duas escolas a partir de seus resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), aquelas com resultados mais e menos elevados. O estudo revela que as iniciativas voltadas à avaliação norteiam

---

1. Comunicação Oral apresentada no VII Seminário Regional de Política e Administração da Educação do Nordeste. Recife - PE, 20 a 22 de agosto de 2012. Disponível em [http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/1comunicacao/Eixo03\\_38/Larissa%20Martins%20Dantas\\_int\\_GT3.pdf](http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/1comunicacao/Eixo03_38/Larissa%20Martins%20Dantas_int_GT3.pdf)

as ações das escolas, entretanto, a diferença entre alto e baixo Ideb é registrada no que se refere à concepção dos programas, pois nas primeiras, a linguagem assemelha-se ao discurso das secretarias municipais de educação, enquanto as segundas não possuem clareza. A cultura avaliativa que começa a ganhar mais substância no campo educacional, encontra reflexos importantes nas falas dos entrevistados denotando o caráter positivo para as de maior Ideb e a tímida percepção das de menor Ideb. Entretanto, em todas é possível verificar que os atores assumem uma perspectiva de responsabilização acerca dos trabalhos e resultados das escolas, sendo possível notar um maior esclarecimento das escolas de alto Ideb, enquanto as de baixo ainda confundiam-se entre as avaliações da amostra.

**Palavras-chave:** Política Educacional; Ideb; Maciço do Baturité.

## 1. Introdução

Este trabalho procura compreender a política educacional e a forma pela qual esta chega até a escola. Para tanto, trazemos reflexões sobre as políticas de avaliação ao analisarmos dois programas: Spaece na esfera estadual e Prova Brasil de âmbito nacional. A amostra compreende os municípios de Acarape e Redenção, onde foram escolhidas duas escolas em cada um a partir de seus resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), aquelas com resultados mais e menos elevados. Pretendemos compreender de que forma a escola recebe e interpreta as iniciativas federais e estaduais através da fala dos entrevistados. O trabalho contou com recursos financeiros por meio de bolsa de iniciação científica Pibic/CNPq no período de agosto de 2011 a julho de 2012, fato que fundamentou a referida pesquisa de campo.

## 2. Procedimentos metodológicos

Por este ser um estudo advindo de um projeto maior, compartilhamos da mesma base metodológica, um modelo misto de pesquisa (*mixed model research*) que possibilita unir procedimentos quantitativos e qualitativos ao longo do processo. A seleção desta amostra foi feita com base em dados do Ideb com o intuito de visitar quatro unidades escolares, sendo duas em cada município, aquela que apresentou o melhor índice e a outra a que registrou o mais baixo resultado.

A análise qualitativa está ligada ao trabalho de campo realizado junto às redes municipais, que para Minayo (2007) permite

a aproximação do pesquisador da realidade sobre a qual se formulou uma pergunta, mas também estabelecer uma interação com os 'atores' que conformam a realidade e, assim, constrói um conhecimento empírico importantíssimo para quem faz pesquisa social (p. 61).

No caso deste estudo, os atores selecionados são os dirigentes municipais de educação, diretores e coordenadores escolares, os quais responderam a entrevistas semiestruturadas.

Recorre-se, também, à pesquisa bibliográfica, recurso metodológico no qual podemos resgatar conhecimento científico acumulado sobre um problema. A revisão de literatura tem como objetivo fundamentar teoricamente o tema adotado, ou problema escolhido. De acordo com, Matos e Vieira, "a pesquisa bibliográfica é realizada a partir de um levantamento de material com dados já analisados, e publicados por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, página de *Web sites*, sobre o tema que desejamos conhecer" (MATOS e VIEIRA, 2002, p. 40).

### 3. Como a política educacional chega (ou pode chegar) à escola

Ao nos inserirmos em políticas que tratam do campo educacional, adentramos em uma seara vasta de significados, ações e resultados. Com o propósito de conhecer os meandros que compõem a política educacional, faremos a seguir uma breve explanação sobre sua definição.

O termo política educacional sugere diferentes significados: o que diz respeito à ciência política e o que de fato são as ações voltadas à educação. As políticas que tratam das ações governamentais constituem-se como políticas públicas, nas quais estão inseridas inúmeras políticas, como as de saúde, de educação, entre outras. Como se referem ao âmbito social, essas ações assumem a forma de políticas sociais.

A política educacional configura-se na esfera das políticas públicas e sociais, como uma forma de intervenção do poder público no âmbito do sistema educacional e da escola. Para maiores esclarecimentos, citamos uma passagem que elucida a ideia de política educacional:

A Política Educacional (assim, em maiúsculas) é uma, é a Ciência Política em sua aplicação ao caso concreto da educação, porém as políticas educacionais (agora no plural e em minúsculas) são múltiplas.

tiplas, diversas e alternativas. A Política Educacional é, portanto, a reflexão teórica sobre as políticas educacionais (PEDRO & PUIG, 1998 *apud* VIEIRA, 2008).

Pode-se inferir que as políticas educacionais, com minúsculas, são políticas públicas que se destinam a responder problemas educacionais. Nos sistemas educativos, o poder público em suas diferentes instâncias governamentais deve promover o melhor caminho a ser traçado pela educação e seus educadores. Para isso, contam com a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), que detalha a CF 88, estipulando objetivos e responsabilidades de cada um.

Estudos de Vieira (2002; 2003; 2008) elucidam a maneira pela qual a política educacional surge como foco das políticas públicas brasileiras. Em meados dos anos 1980, consoante uma tendência desenvolvida em encontros mundiais, em que os países participantes e as instituições envolvidas buscavam compreender os mecanismos de promoção da qualidade e igualdade em educação como fator contribuinte do desenvolvimento econômico de cada um. O próprio conceito de qualidade, ambíguo e multifacetado, gerou uma série de novos encontros, mas a principal lição tirada destes foi

um consenso em torno da ideia de que a educação é o instrumento de política pública mais adequado para resolver os problemas cruciais da sobrevivência e do desenvolvimento das sociedades como são o crescimento econômico e a integração social (CASASSUS, 2002, p. 42).

Nos documentos da política educacional brasileira, a escola surge aos poucos como instrumento de atuação efetiva das ações promovidas. Vieira inserido no estudo de Ferreira; Aguiar (2009) destaca que desde o governo de Fernando Collor de Mello a escola passou a ser *descoberta* pela política brasileira. Mas somente no governo de Fernando Henrique Cardoso, passamos a enxergar a escola de forma mais concreta com a promulgação da LDB.

O estudo de Vieira inserido no livro de Ferreira; Aguiar (2009) ressalta que o foco na escola esboçado ao início da década revela toda sua potencialidade no anúncio das prioridades do governo iniciado em 1995. Já em seu discurso de posse, o novo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) acena para onde se dirigirá o olhar da política educacional de seu governo, ao afirmar que *é na escola que estão os*

*problemas e é na escola que está a solução* (Planejamento político-estratégico 1995/1998, p. 4 *apud* FERREIRA; AGUIAR, p. 138). O discurso enfático conclama pais, professores, dirigentes e toda a sociedade civil a lutar em prol do desenvolvimento estudantil, do amadurecimento intelectual dos jovens e a difusão de ideias e ideais, para assim florescer a educação sonhada.

### 3.1 A política educacional voltada à avaliação: novos significados

O tema avaliação escolar no âmbito das políticas educacionais permeia o cenário brasileiro desde meados do século passado, sendo palco de debates sobre tal prática no interior da escola, bem como sua efetiva transformação e melhoria.

De acordo com Gatti (2009), a trajetória das avaliações de desempenho de redes de ensino inicia-se nos anos 1960, quando o País sentiu a preocupação com os processos avaliativos escolares. A partir de então, profissionais ligados à área buscaram formação específica, o que resultou em experiências pontuais de avaliação. No início da década de 1990, houve, efetivamente, uma articulação entre o Ministério da Educação e as Secretarias Estaduais de Educação para a implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), aplicado a cada dois anos em séries de ensino fundamental e médio.

O caminho traçado pelas avaliações nacionais compreende, também, os mecanismos de divulgação dos resultados, ou seja, como a escola, o município ou Estado recebem os dados coletados em seu interior. Tais resultados contribuem, de forma incisiva, para um movimento de superação de dificuldades, ao apresentar as condições de ensino em cada escola brasileira, podendo detectar seus problemas e planejar soluções. Os dados coletados são úteis para a construção de um panorama educacional em nível nacional, constituindo-se base para a formulação de políticas públicas. De acordo com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), a avaliação externa é

Um dos principais instrumentos para a elaboração de políticas públicas dos sistemas de ensino e redirecionamento das metas das unidades escolares. Seu foco é o desempenho da escola e o seu resultado é uma medida de proficiência que possibilita aos gestores a implementação de políticas públicas e, às unidades escolares, um retrato de seu desempenho (Revista Pense, 2012).

Na busca por melhores resultados todos estão engajados. A escola e sua equipe gestora passam a trabalhar os dados com o propósito de potencializar seus esforços no contínuo crescimento e desenvolvimento dos alunos e da escola em geral. A divulgação dos resultados estimula a transparência e verdadeira identidade da escola. Mas também pode gerar uma “política de responsabilização” dos atores envolvidos, isto é, o trabalho direcionado de suas ações para a conquista de resultados positivos com base no sentimento de responsabilidade.

Esse tipo de atitude diante os resultados de avaliações externas configura-se como uma das novas formas de atuação do governo no interior da escola. As respostas que seus membros enviam podem ser analisadas sob o ponto de vista do conceito de *accountability* ou responsabilização segundo Afonso (2009). Para o autor, *accountability* sugere uma gama de significados, remetendo as palavras *políticas, sistemas, modelos, dimensões, agências, práticas e actores*. Em seu estudo, Afonso baseando-se em Schedler (1999) esclarece que o termo *accountability* abrange

(...) três dimensões estruturantes: uma de informação, outra de justificação e uma outra de *imposição* ou sanção. Num entendimento mais imediato, a prestação de contas pode ser o pilar que sustenta ou condensa as duas primeiras: o direito de pedir informações e de exigir justificações — sendo que, para a concretização de ambas, é socialmente esperado que haja a obrigação ou o dever (regulamentados legalmente ou não) de atender ao que é solicitado. Informar e justificar constituem assim duas dimensões da prestação de contas, a qual pode, assim, ser definida, em sentido restrito, como obrigação ou dever de responder a indagações ou solicitações (*answerability*) (p. 59)

O termo *accountability* significa ainda “fijar la responsabilidad por las propias acciones y los resultados de dichas acciones” (MANNO *et al.*, 2006 *apud* FREITAS, 2011). Dessa forma, as ações proferidas são pensadas e repensadas seguindo um padrão de eficiência com vistas ao êxito cotidiano e em futuras avaliações. Em estudo sobre o tema, Freitas (2011) acrescenta que

A política de responsabilização vem trazendo, de fato, muitos benefícios e tem mostrado um novo caminho para a superação do desafio de promover uma educação de qualidade no Brasil, mas ela não pode ser vista como milagre. A responsabilização por si só não é uma solução mágica, entretanto se bem utilizada pode trazer ganhos significativos no âmbito educacional (p. 27).

A política de *accountability* é, na atualidade, tema de diversos estudos e presente em pesquisas como a de Vidal e Vieira (2011). Em um estudo sobre a gestão educacional presente em dez municípios cearenses tendo como fio condutor os resultados no Ideb, as autoras analisam a política de responsabilização encontrada em sua amostra. Os instrumentos de avaliação como o Saeb e a Prova Brasil permitiram a construção de uma valiosa base de dados para a elaboração de diagnósticos precisos e detalhados sobre problemas relativos ao desempenho de estudantes brasileiros e sobre a política educacional em geral, o que aos poucos caminhou para a aquisição do caráter de responsabilização diante dos resultados. As autoras também salientam que

A responsabilização está intimamente associada à prestação de contas, uma vez que ser responsável por um processo ou um resultado implica – sobretudo no setor público em uma sociedade democrática – em ter que prestar contas dos resultados e do uso dos recursos aplicados (VIDAL e VIEIRA, 2011).

Ainda no quesito responsabilização, o estudo abrange os eixos para uma política de *accountability*, trazendo elementos importantes para sua implantação e melhor entendimento da prática:

Para se implantar um sistema de *accountability* educacional são necessários, pelo menos, quatro elementos: informações, padrões, autoridade e consequências, sendo a última o elemento mais importante e complexo do sistema, uma vez que o objetivo principal é melhorar a educação e não impor castigos. A política educacional brasileira mostra que se avançou muito nos últimos anos no que diz respeito a esses quatro elementos e que vem se implantando, de forma gradativa e sutil, um sistema de *accountability* (VIDAL e VIEIRA, 2011).

Como as autoras apontam, as *consequências* citadas acima podem ser bem exemplificadas através dos resultados nas avaliações externas, que servem como parâmetros para obtenção de programas e recebimento de prêmios. Diante deste quadro passamos a analisar dois programas presentes atualmente nas escolas cearenses e que evidenciam esse novo caráter da política educacional observada no chão da escola. Como se trata de programas que se sustentam na perspectiva da avaliação externa, chamamos de indicadores de resultados, que passamos a abordar.

## 4. Indicadores de resultados

A Prova Brasil e o Spaece são projetos germinados na iniciativa pública de monitoramento de qualidade de seus sistemas escolares. Suas origens remontam ao início dos anos 1990, vindo a tomar corpo na metade da década e aperfeiçoando-se a cada edição. As duas iniciativas caracterizam-se por serem avaliações sistêmicas, ou seja, processos avaliativos feitos em larga escala visando subsidiar políticas públicas na área educacional, ao alocar recursos e iniciativas onde se encontram os problemas detectados. Cada um a sua maneira, e delimitado por sua esfera política, possuem graus de importância inegáveis, tendo em vista a projeção que tais resultados ocasionam para a escola, município e Estado.

### 4.1 Prova Brasil

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e todo o processo de redemocratização dos anos 1980, os debates no campo educacional se estenderam e a avaliação do ensino brasileiro entrou na pauta das discussões. Depois de algumas décadas com escassos trabalhos na área, a avaliação em nível de sistema e dados reais sobre o rendimento do alunado brasileiro começa a tomar forma. A consolidação dos processos avaliativos obteve avanços significativos a partir de meados dos anos 1990 com a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

O Saeb compreendia escolas públicas e privadas, gerando resultados agregados por Estado, regiões e nacionalmente. Porém, o modelo pelo qual os resultados eram apresentados não supria determinadas necessidades. De acordo com Vieira (2008),

Face à diversidade e singularidade dos diferentes sistemas educacionais existentes no país, a forma como o Saeb vinha sendo realizado até 2003 não atendia às demandas de informações, principalmente dos municípios e escolas que não se reconheciam nos resultados (p. 115).

Para solucionar a questão, em 2005 o Saeb foi ampliado através da Portaria Ministerial n.º 931, constituindo-se “em um sistema composto por duas avaliações, a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento no Ensino Escolar (Anresc)” (Idem). Desta maneira, o Saeb, cujo nome permaneceu por conta de sua tradição, passou a atender as demandas de informações com indicadores específicos.

Os dois sistemas atuam em conjunto, pois enquanto a Aneb mantém os objetivos do Saeb, na continuidade da série histórica dos dados de proficiência dos alunos de redes públicas e privadas, a Anresc foi criada no intuito de tornar a avaliação mais detalhada, em complemento à avaliação já feita pelo Saeb. Conhecida como Prova Brasil, esta avaliação expandiu o alcance dos resultados, pois passou a oferecer dados detalhados, individualizando cada escola, respeitando sua localidade e sendo possível comparações dentro da mesma rede das secretarias de Educação (municipais e estaduais).

A Prova Brasil constitui-se como uma avaliação de diagnóstico desenvolvida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Seu objetivo é avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro por meio de testes padronizados aliados a questionários socioeconômicos.

São avaliados estudantes no final das etapas de ensino (5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio), focalizando a capacidade leitora e de resolução de problemas matemáticos. Professores e diretores das turmas avaliadas também respondem, acrescentando informações sobre dados demográficos, perfil profissional e condições de trabalho. Segundo o Ministério da Educação,

A partir das informações do Saeb e da Prova Brasil, o MEC e as secretarias estaduais e municipais de Educação podem definir ações voltadas ao aprimoramento da qualidade da educação no país e a redução das desigualdades existentes, promovendo, por exemplo, a correção de distorções e debilidades verificadas e direcionando seus recursos técnicos e financeiros para áreas identificadas como prioritárias.

Em 2006, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) pelo Inep como uma iniciativa de identificar o perfil das escolas. Os dados relacionados ao fluxo escolar (aprovação, evasão e abandono) e as médias de desempenho em avaliações nacionais (Prova Brasil) são fundidos em um índice que varia de 0 a 10. A ideia é unir dois fatores importantes para medição da qualidade educacional brasileira, possibilitando a equiparação entre estados, municípios e até entre escolas. Enquanto um mede a frequência e assiduidade do aluno, o outro tenta desvendar se o mesmo está aprendendo durante o tempo que permanece na escola.

Com metas estabelecidas até 2021, o Ideb concilia resultados da Prova Brasil, obtidos pelos estudantes no final das etapas de ensino, ou seja, 4º e 8º anos do Ensino Fundamental, em Língua Portuguesa e Matemática, juntamente com informações sobre rendimento escolar. O Ideb, como indicador educacional, oferece elementos de controle sobre a relação ensino-aprendizagem no País. É importante, servindo como diagnóstico e um norte para ações políticas com foco na melhoria do sistema educacional, detectando as escolas com alunos que apresentam baixo rendimento, bem como monitorando o desempenho dos alunos nessas escolas.

A Prova Brasil baseia-se em matrizes de referência, construídas a partir da indicação de quais competências e habilidades devem ser avaliadas. A metodologia de análise utilizada é a Teoria de Resposta ao Item (TRI), por possibilitar a análise por item e não pela prova como um todo. A Prova Brasil também gera um índice de proficiência entre 0 e 500, em que os conhecimentos se dão em escala crescente, isto é, as habilidades do 4º ano do Ensino Fundamental devem ser inferiores às do 8º ano e por conseguinte também inferiores às do 3º ano do Ensino Médio. Dessa forma, podemos estabelecer uma visão do avanço obtido pelo alunado durante a Educação Básica e os conteúdos apreendidos.

## 4.2 Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaace)

O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará (Spaace) é uma iniciativa pioneira de avaliação em larga escala em nível regional. Iniciado em 1992, após as primeiras experiências nacionais, o Spaace ao longo dos anos passou a contribuir para a verificação do nível de aprendizagem dos alunos participantes, objetivando avaliar, de modo permanente e contínuo, o sistema de ensino cearense.

Tal qual o Saeb, aos poucos foi ampliando sua abrangência e formas de atuação, “um passo decisivo nesta direção foi sua universalização para as escolas da rede pública, permitindo já em 2004 a divulgação de resultados para municípios e escolas” (VIEIRA, 2012). Atualmente se divide em três vertentes: avaliação da alfabetização – Spaace-Alfa (2º ano); avaliação do ensino fundamental (5º e 9º anos) e avaliação do ensino médio (1º, 2º e 3º anos) (CEARÁ, 2009, p. 15).

Seguindo os moldes da Prova Brasil, a diferença substancial entre aquela e o Spaace é sua ocorrência. A Prova Brasil acontece de dois em dois anos e o Spaace é aplicado nos anos em que não há a aplicação na-

cional. Este fato por si só indica duas constatações: a primeira é que todos os anos as escolas cearenses passam por avaliações externas, ou seja, exames advindos por parte do governo ora estadual, ora federal. Outro ponto a ser levantado é a iniciativa cearense que ao aplicar sua avaliação, também incentiva a preparação para as avaliações subsequentes, uma vez que as matrizes de referência são semelhantes.

Não podemos deixar de mencionar a importância que avaliações externas possuem no âmbito escolar. De um lado despertam o interesse e motiva a comunidade escolar para o sucesso nos resultados, por outro se pode inferir o redirecionamento das atividades para o uso exclusivo da preparação dos exames, já que ambas avaliações enfatizam as práticas de leitura e a resolução de problemas matemáticos. Por tratar-se de vasto assunto, não compete, aqui, seu pleno desenvolvimento.

Como iniciativa de ação política, o Spaece possui um diferencial ao adicionar ao seu projeto de avaliação um dispositivo legal que prevê recursos para premiações de alunos e escolas que obtiverem destaque nos resultados. No Estado

[...] realizar uma avaliação com tal esfera de abrangência representou conquista muito importante [...] Vale ressaltar que em nenhum momento anterior da política educacional teve-se a possibilidade de obter um retrato tão fiel do desempenho de estudantes, nas áreas de conteúdo e séries avaliadas (VIEIRA, 2007).

Na gestão do governo Cid Gomes esta iniciativa se refletiu como uma maneira que o governo encontrou de incentivar a participação dos envolvidos e demonstrar a importância deste modelo avaliativo na constituição de sua agenda. Movendo municípios, cidades, escolas e professores, em torno dos alunos e da qualidade educacional oferecida.

Ainda segundo Vieira (2012) "outro mecanismo importante foi a aprovação de instrumento legal que vincula a transferência dos recursos do FPE [Fundo de Participação dos Estados] aos municípios ao desempenho em educação, iniciativa apreciada já no governo de Cid Gomes".

O fato é que a avaliação vista anteriormente com reservas por parte de muitas escolas tem tornado possível a promoção de melhoria nas instituições e no ensino e aprendizagem das crianças. Como observa Gatti (2009),

[...] a preocupação com os resultados dos processos de ensino está presente, atualmente, nas administrações públicas da educação e nas escolas, dando margem a iniciativas como aperfeiçoamento dos

currículos escolares, formação continuada de professores, revisão da formação básica de docentes, produção de materiais didáticos novos em vários tipos de suporte (impressos, virtuais, DVDs, etc.). O impacto dessas avaliações começa a ser sentido na educação básica esperando-se que as avaliações sejam vistas como estímulos à mudança em processos educacionais, e, não como punição.

Com o surgimento de novas propostas e políticas no campo educacional, esse tipo de avaliação surge de forma a assegurar a qualidade, proporcionando estudos sobre boas iniciativas que ocorrem das escolas para os municípios e vice-versa, podendo vir a gerar um conjunto de subsídios importantes com potencial de desencadear bons resultados e multiplicar ações de êxito.

## 5. Resultados e discussões

A partir das respostas dos entrevistados, buscamos desvendar de que maneira a política revela-se no interior das escolas e de que forma é vista, seja por ela mesma, ou através dos programas citados durante a entrevista. O Spaece e a Prova Brasil por apresentarem em seu rol de objetivos a superação de dificuldades e a destinação de recursos financeiros, são logo identificados e enaltecidos, gerando, inclusive, informações confusas entre os dois.

No município de Redenção, é visível a consonância entre Secretaria de Educação e a escola de alto Ideb. Ao ser questionada sobre as políticas e programas externos, de âmbito federal e estadual, a secretária descreve a chegada e importância destes para a educação municipal:

O Spaece chega aqui, tanto a Prova Brasil, como ele são muito bons para a melhoria da nossa prática pedagógica e da nossa educação. Nós também trabalhamos o Spaece em sala de aula, os dois são trabalhados, um é o Ideb e outro o financeiro e vemos o lado pedagógico também (Secretária de Redenção).

Podemos acrescentar a esta constatação, a resposta da diretora da escola de alto Ideb, que quando perguntada sobre as mudanças na política educacional e o modo de gerir a escola, avalia a diferença: “Mudou sim, porque não somos mais cobrados só pelo município. É no geral, antes era mais solto” (Diretora da Escola 3 – Alto Ideb).

Outro ponto levantado pela coordenadora pedagógica se refere à política avaliativa referente ao Ideb e o modo pelo qual esta avaliação é tratada:

Eu gosto particularmente do Ideb, porque a gente se preocupa mais, já que ele vai medir o conhecimento do aluno, a gente se preocupa mais, vê um compromisso maior do município, tem mais preparação na escola. A preocupação é maior porque é um retrato da gente, da escola, fez a gente acordar (Coordenadora da Escola 3 – Alto Ideb).

A diretora também enaltece o caráter de responsabilidade pelos futuros resultados através da seguinte fala:

a responsabilidade aumenta e a gente passa a ter uma preocupação maior, e assim não que a gente não tenha trabalhado antes, mas agora trabalha com mais intensidade, com mais responsabilidade ainda diante do que aconteceu, devido às melhoras que estão surgindo na educação e a gente procura acompanhar e com certeza procura fazer o melhor (Diretora da Escola 3 – Alto Ideb).

Ainda sobre as mudanças advindas das políticas voltadas à avaliação e o que estas acarretaram para a educação dentro de sua vivência e na prática do dia a dia, a diretora salienta

Quando a gente tá com muito tempo a gente tem uma visão bem ampla, uma visão da mudança, a gente antes não tinha essa expectativa, essa preocupação da aprendizagem dos alunos na escola, e hoje a gente tem mais de perto com acompanhamento pedagógico, com reforço escolar, pra gente poder ter o resultado esperado, que é o que conta, os resultados tanto pro município como pra nossa escola. É uma sequencia, vem o PAIC, o Spaece, a Prova Brasil, pra ver como tá realmente a educação no município, ver o todo e se inteirar mais da nossa situação, porque só vendo é uma coisa, mas vendo o diagnóstico, o resultado, aí é outra coisa, já repensa né? (Diretora da Escola 3 – Alto Ideb).

A chegada do Spaece e do Ideb caracteriza-se para o município como uma forma de maior controle e auxílio no sistema educacional do município. Na mesma proporção que enviam o pacote de trabalhos, avaliações e estudos, além do fator financeiro envolvido, explicitamente os municípios são cobrados a mostrarem os frutos colhidos deste esforço. Esta é uma via de mão dupla, pois de um lado, a União e o Estado enviam os recursos para a viabilização dos resultados, reenviados pela escola e pelo município. Na teoria, os entes federados unidos trabalham a favor da efetiva melhoria da qualidade educacional, embora saibamos da complexidade envolvida nesta troca.

Na escola de baixo Ideb de Redenção não foi observada relevância no trato das políticas educacionais. Uma vez questionada, a diretora apenas concordou vagamente com a mudança das políticas na atualidade. No entanto, a partir das indagações acerca dos programas governamentais, a entrevistada passa a se sentir mais à vontade, respondendo sobre a importância da Prova Brasil e do Ideb, revelando, inclusive, a mudança provocada por estes na rotina escolar:

Inclusive nesse período, os professores de Português e Matemática estão trabalhando exclusivamente os descritores que vão ser aplicados nessas provas externas (Diretora da Escola 4 – Baixo Ideb).

As respostas acima podem ser analisadas sob a ótica da política educacional enquanto responsabilização ou *accountability* (AFONSO, 2009). No caso cearense, a escola se sente na obrigação de responder a uma solicitação ou demanda enviada – o investimento público ou o dever social – pelos órgãos superiores. Na escala de repasses, a atividade fim da educação deve emanar seu produto, e o trabalho de responsabilização do ocorrido fica a cargo das escolas e secretarias de educação.

A consonância observada entre secretaria e escola de Alto Ideb de Redenção se repete em Acarape, uma vez que nos dois locais foi observado o caráter positivo atribuído ao Ideb e as iniciativas tratadas neste estudo. Nota-se também o mesmo modo de conceber a ideia do Ideb no sentido da responsabilização ou *accountability*, como podemos observar abaixo nas falas da gestora:

O Ideb na verdade é muito interessante, a sociedade está preocupada, o Ministério da Educação está preocupado. ... Ele é bom, ele que é pra gente ver como está trabalhando, ver o que vai fazer, estar com o pé no chão, porque a realidade é essa (Diretora da Escola 1 – Alto Ideb).

A escola de baixo Ideb apresentou-se tímida nas suas revelações, salientando-se o fato de a equipe gestora ser nova na área e não possuir domínio da situação anterior que ocasionou o resultado precário. Vale ressaltar que a gestora compreende o Ideb como uma ferramenta de auxílio, aproximando-se das constatações acima reveladas pelos demais atores:

Nesse exato momento ele (Idéb) tá decaído...Mas eu acho que tudo que se faz requer uma resposta, né? Então eu acho assim, que ele seja uma maneira de avaliar o nosso trabalho, ele nos dá um sus-

tentáculo para que a gente planeje melhor as ações pedagógicas (Diretora da Escola 2 – Baixo Ideb).

Podemos notar como as quatro escolas articulam-se na percepção positiva acerca das avaliações externas. Mesmo em condições precárias, como aquelas localizadas em zona rural, percebe-se o caráter forte da avaliação externa, mobilizando as ações da escola a favor dos resultados. Também deve ser considerado o trabalho das secretarias de educação, ao valorizar e incentivar o Ideb enquanto política de estímulo e verificação de resultados através da Prova Brasil.

No caso do Spaece, o governo do Estado não possui um índice numérico tão significativo quanto o Ideb, em nível federal, porém, na divulgação de resultados e repasse de verbas mediante classificação dos municípios, também estimula o trabalho de ênfase nos resultados e ações de desenvolvimento da aprendizagem.

## 6. Considerações finais

A política educacional ao longo do tempo passou por diversas mudanças, adquirindo novos significados na configuração dos países e seu posicionamento no desenvolvimento das nações. Vista como a possibilidade de alavanca na educação nacional, a educação e suas políticas norteadoras passaram a possuir papel de destaque na legislação brasileira. A escola passa a ocupar lugar de destaque no cenário político em meados dos anos 1990', principalmente através da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96).

A política de *accountability* também abordada no estudo começa a apresentar sinais de seu estabelecimento, embora seja prematuro reconhecê-la enquanto política norteadora de ações. Todavia, é válido ressaltar que aos poucos a realidade da responsabilização passa a tomar conta do ambiente escolar, sendo muito mais que um mero observador ou fiscalizador, mas criando a expectativa de alcance dos resultados por meio de uma nova postura da equipe gestora, professores e funcionários. A política educacional é fator determinante nas relações que ocorrem no interior da escola, a formulação, tramitação e execução das ações passam primeiramente pela esfera macro, para assim adentrar o âmbito escolar e efetivamente realizar-se.

Constatamos que a cultura avaliativa é compreendida de forma semelhante entre escolas de alto e baixo Ideb. As escolas de alto Ideb atribuem às avaliações, aqui denominadas indicadores de resultados, o

caráter de responsabilização e estímulo ao desenvolvimento do trabalho escolar, enquanto as de baixo Ideb apresentaram acanhadas declarações sobre o Ideb, restringindo-se ao fato de este ser uma ferramenta de auxílio, embora não consigam identificar a maneira pela qual esta ferramenta pode ser usada. Todavia, a responsabilização encontra-se presente em todas, sendo possível notar um maior esclarecimento das escolas de alto Ideb, enquanto as de baixo ainda confundiam-se entre as avaliações da amostra.

A atenção que os indicadores de resultados possuem nas quatro escolas e nos dois municípios é evidente, seja através das declarações oferecidas, seja pelos estímulos que as secretarias de educação emanam às escolas. A presença do governo federal e estadual através da Prova Brasil/Idéb e do Spaece, respectivamente, colabora inclusive, para alguns enganos entre resultados de um e outro.

Notamos que a política gestada ainda não conseguiu penetrar de forma concreta e em seu sentido planejado no interior das escolas de baixo Ideb. Ao que parece, estas não identificam o sentido pelo qual o programa foi pensado quilômetros de distância, assim, quando chegam adquirem uma nova configuração para seu uso. Já as de alto Ideb sentem a importância dos indicadores de resultados na rotina escolar, bem como sua influência positiva no trabalho pedagógico.

As escolas observadas possuem o caráter da responsabilização educacional, porém ainda não conseguem separar a imagem do resultado alcançado ao fracasso ou sucesso, restringindo-se a somar forças para melhorar e apresentar o feito, e não compreender seus erros, verificar suas falhas e diagnosticar possibilidades. Talvez seja este o próximo passo a ser dado: ultrapassar a barreira do *ranking*, do valor numérico por si só e efetivamente perceber-se enquanto escola unida e engajada, a um sistema de ensino que lhe dê suporte e possibilite o alcance de resultados sólidos na aprendizagem dos estudantes.

## Referências

- AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate iberoamericano. *Sísifo Revista de Ciências da Educação*. n° 9. p. 57-70. maio/ago2009.
- CASASSUS, Juan. **A escola e a desigualdade**. Tradução de Lia Zatz. Brasília: Plano Editora, 2002.
- CEARÁ, Secretaria da Educação. **Pense**: Revista do Programa de Alfabetização na Idade Certa. Ano 3, n° 12. Maio-Junho 2012.
- FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (orgs.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- FREITAS, Pâmela Félix. **Escolas com alto e baixo rendimento no Ideb**: estudo comparativo entre quatro escolas no interior do Ceará. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2011. 87 p. Monografia – Pedagogia, Fortaleza, 2011.
- GATTI, Bernardete. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, n° 9, p.7-18, maio/ago 2009. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/Revista%209%20PT%20d1.pdf>>.
- MATOS, Socorro Lopes, VIEIRA, Sofia Lerche. **Pesquisa educacional**: o prazer de conhecer. 2. ed. rev. atual. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.
- MCKINSEY & COMPANY. **Como um sistema escolar de baixo desempenho pode evoluir para tornar-se bom? E como de bom desempenho pode atingir o nível de excelência?** 2010.
- SCHWARTZMAN, Simon. Políticas sociais e política da pobreza. In: **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- SILVA, Kalina Vanderli; SILVA, Maciel Henrique. **Dicionário de Conceitos Históricos**. São Paulo: Contexto, 2005.
- VIDAL, Eloisa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em 10 municípios cearenses. In: **Anais da VI Reunião da Associação Brasileira de Avaliação Educacional**. 2011.
- VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. **Política e Planejamento Educacional**. 3 ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.
- VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino. **Política Educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília: Plano Editora, 2003.
- VIEIRA, Sofia Lerche et al. **Projeto de Pesquisa Observatório da Educação no Maciço do Baturité (OBEM)**. Aprovado pelo CNPq Edital Universal n° 14/2011 Processo n° 474940/2011-0. 2011.
- VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação Básica**: política e gestão da escola. Fortaleza: Liber, 2008.



# Políticas municipais e gestão da educação em um território de pobreza<sup>2</sup>

Sofia Lerche Vieira | Ana Paula Lima B. Cardoso  
Jacques Therrien | Fátima Portela

O território é uma construção coletiva que aproxima os municípios, considerando suas especificidades, para estreitar os laços entre pessoas, grupos sociais e instituições. Sua área sintetiza e materializa, em um determinado espaço geográfico, um processo social, econômico, ecológico e cultural complexo, a interação com outros espaços diferenciados e sobretudo do urbano com o rural (Cartilha Território Maciço do Baturité, p. 3).

## Resumo

As mudanças ocorridas na política educacional têm produzido efeitos diversos sobre a gestão educacional e escolar, suscitando estudos e pesquisas com o objetivo de aprofundar os problemas e desafios decorrentes dessa nova ordem. Inserindo-se em tal perspectiva, o presente trabalho analisa um conjunto de municípios e escolas brasileiros em um contexto de pobreza. As reflexões apresentadas têm por base considerações da literatura sobre a matéria, bem como impressões advindas de trabalho de campo realizado em quinze municípios e trinta escolas fortemente marcados por situações de vulnerabilidade social. São discutidos três fatores associados ao sucesso escolar: localização, clima

---

2. Comunicação oral apresentada no III Congresso Iberoamericano de Política e Administração da Educação. Zaragoza, 14 a 17 de novembro de 2012. Home page do trabalho: [www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/SofiaLerche](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/SofiaLerche).

escolar e infraestrutura, apontando-se algumas contradições advindas da investigação sobre a realidade concreta.

**Palavras-chave:** política educacional; gestão educacional; gestão escolar;

## 1. Introdução

Este trabalho apresenta um recorte de pesquisa mais ampla que tem por objetivo proceder ao levantamento de indicadores educacionais em 15 (quinze) municípios que constituem a microrregião do Maciço do Baturité – Ceará – Brasil<sup>3</sup>. O estudo, financiado pelo CNPq, investiga por meio de pesquisa quantitativa e qualitativa a situação da política educacional e da gestão escolar nos referidos municípios. A partir desta aproximação, pretende analisar, propor e desenvolver estratégias de intervenção para a região como um todo e para os municípios localizados no referido território. Para tanto, recorre a bases de dados quantitativos de domínio público (Inep/MEC, Ipece, Seduc, IBGE, Datasus, Simec e outros) e informações qualitativas obtidas junto às Secretarias Municipais de Educação (SME) e escolas dos municípios por meio de entrevistas e análise de documentos diversos, tais como planos de educação, legislação e outros materiais relevantes, dentre eles o Plano de Ações Articuladas (PAR). Este trabalho focaliza aspectos relativos à dimensão qualitativa da pesquisa.

A proposta insere-se no contexto da recente criação da Unilab (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira), instituição localizada na região cuja realidade educacional propõe-se desvelar. Desenvolvido pela articulação de um grupo de pesquisa da Uece (Universidade Estadual do Ceará) com um grupo da Unilab, a iniciativa visa contribuir para o avanço da investigação sobre “territórios de vulnerabilidade social<sup>4</sup>, tomando-se a perspectiva mais ampla da reflexão sobre ‘espaço social’” (LEFEBVRE, 1991). Compreende-se o território como “espaço de vida, ou como um tipo de espaço geográfico onde se realizam todas as dimensões da existência humana” (FERNANDES, s. d., p. 2).

3. Os municípios são: Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Caridade, Guaiuba, Guarimiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção.

4. A expressão inspira-se no estudo: Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole (CENPEC, 2011. Disponível em: <http://dowbor.org/ar/pesquisa%20de%20vulnerabilidade%20-%20internet%20v2.pdf>> Acesso em: 04 ago. 2011). Guardadas as singularidades de cada contexto, ambos têm a pobreza como marca comum.

Através de seus resultados, a pesquisa pretende oferecer subsídios para futuros estudos e ações que possam vir a buscar alternativas de superação de problemas de países localizados na esfera de abrangência da atuação da Unilab, em particular de seus principais parceiros: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste. A colaboração entre os dois grupos de pesquisa situa-se no contexto de uma cooperação solidária voltada para a melhoria das condições educativas das referidas regiões, numa perspectiva de parceria entre a universidade e as comunidades locais.

A pesquisa pretende, ainda, aprofundar conclusões do Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (SERCE) promovido pelo Laboratório Latinoamericano de Evaluación de La Calidad de La Educación (LLECE) que apontam algumas características comuns aos sistemas educativos na América Latina. Reconhecendo a importante influência dos fatores de contexto socioeconômico e cultural sobre o rendimento dos alunos, o estudo destaca que “variáveis associadas à escola podem contribuir significativamente para diminuir as desigualdades de aprendizagem associadas a disparidades sociais”, destacando a centralidade do *clima escolar* para a melhoria da aprendizagem dos alunos. Outro importante aspecto referido diz respeito aos recursos associados à *infraestrutura* escolar (UNESCO, 2008, p. 43-44)<sup>5</sup>. Considerando tais variáveis, a presente investigação atenta ainda para um terceiro aspecto apontado pelo SERCE como fator condicionante dos resultados obtidos pelos estudantes, a saber a *localização* (urbana ou rural) das escolas (UNESCO, 2008, p. 50).

Feitas essas observações introdutórias, é oportuno apresentar reflexões teórico-metodológicas para, depois, proceder a alguns achados de campo e considerações acerca da realidade investigada.

## 2. Considerações teórico-metodológicas

A pesquisa fundamenta-se em estudos internacionais que têm-se debruçado sobre as reformas de sistemas educativos em diversos contextos utilizando o conhecimento sobre a matéria para promover inovações visando à melhoria da qualidade da oferta escolar. Busca, também, subsídios em investigações que têm-se debruçado sobre os fatores associados ao sucesso e à eficácia escolar (BROOKE & SOARES, 2008; BRUNNER & ELACQUA, s.d.; MCKINSEY & COMPANY, s.d.;

---

5. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001609/160926por.pdf>> Acesso em: 18 mai. 2012).

ROJAS & RAMÍREZ, 2007; SOARES, 2002 e 2004; UNESCO. OREALC., 2007; VELEZ, SCHIEFELBEIN & VALENZUELA, s.d.; e, VERDIS, KRIEMADIS & PASHIARDIS, 2003).

A literatura tem apontado que todos os países do mundo que optaram pela descentralização da oferta educacional, delegando competências de gestão administrativa, financeira e pedagógica a subsistemas que atendem um determinado recorte geográfico, criaram mecanismos de avaliação, construíram padrões curriculares nacionais, e organizaram uma eficiente base de dados com informações educacionais, como forma de definir parâmetros de qualidade e estabelecer metas a serem atingidas pelo sistema como um todo.

No Brasil, a criação de mecanismos de avaliação de larga escala e a utilização de bases de dados no campo educacional só começa a acontecer de forma mais efetiva em 2006, quando o Ministério da Educação cria o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), “um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio) - com informações sobre rendimento escolar (aprovação)” (FERNANDES, 2007). A criação deste índice tem como objetivo construir um padrão cujas variáveis possam ser monitoradas por sistemas de ensino e escolas, possibilitando que o processo de descentralização da educação em curso disponha de mecanismos de avaliação consistentes.

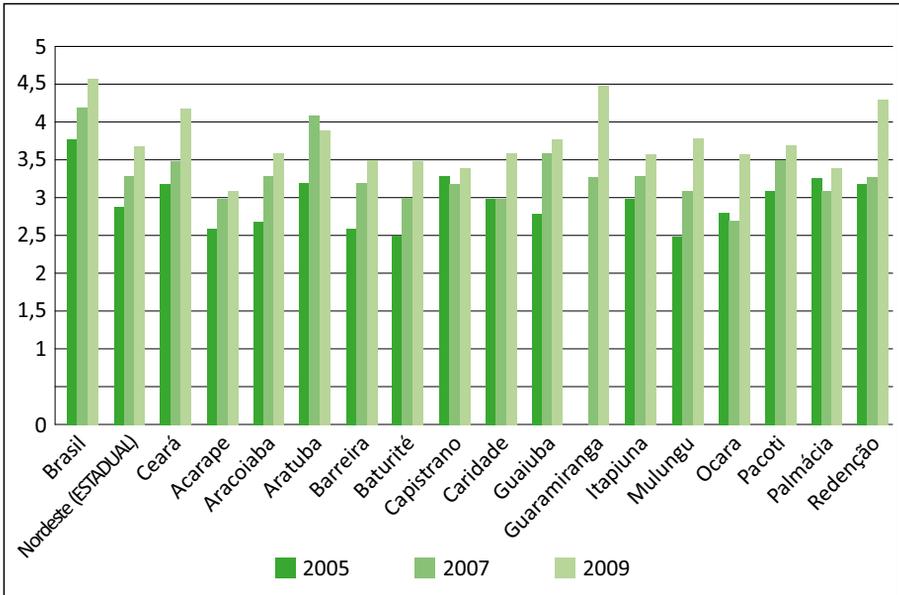
Conforme dados divulgados pelo Ministério da Educação, o Ideb cresceu em todas as etapas do ensino entre 2005 e 2009, superando as expectativas inicialmente definidas. No quinto ano do ensino fundamental, a nota média da rede pública do País foi 4,4, prevista para ser alcançada somente em 2011. Já no nono ano, o mesmo fenômeno se repetiu com a nota 3,7 prevista para o ano de 2011, o que evidencia o esforço que as redes de ensino públicas estão fazendo no sentido de atingir as metas estabelecidas pelo Ideb. No Ceará, os resultados alcançados foram 4,2 e 3,6 para a 5ª e 9ª anos respectivamente. Esses valores eram esperados em 2013.

Juntos, os municípios da região pesquisada no Ceará possuem uma rede pública que atende 58.249 crianças na educação infantil e ensino fundamental, com 2.496 docentes (Censo Escolar – 2009). A oferta dessas duas etapas de ensino é realizada em 341 unidades escolares. No

que se refere aos resultados do Ideb na 5ª ano do Ensino Fundamental, na série histórica 2005 – 2009 apresentada no gráfico 1, observa-se um comportamento crescente em quase todos os municípios, exceto Aratuba, que em 2009 teve seu resultado reduzido em relação a 2007.

Gráfico 1

Municípios Maciço do Baturité: IDEB 4ª série do Ensino Fundamental no período 2005 – 2009



O gráfico permite observar que 2 dos 15 municípios que compõem o Maciço têm seus Ideb no ano de 2009 acima da média do Ceará, enquanto 5 municípios apresentam médias maiores que a média da região Nordeste. Vale ressaltar que tal situação, apesar de ocorrer em região de vulnerabilidade social, não deixa de surpreender em virtude do fato de caracterizar-se por forte organização dos diversos atores sociais e políticos. Observando a série histórica, constata-se que seis municípios apresentam evolução no Ideb 2005 – 2009 maiores que o Ceará, Nordeste e Brasil, como é possível constatar na Tabela 1.

Tabela 1

**IDEB 4ª série do Ensino Fundamental nos municípios Maciço do Baturité evolução no período 2005 – 2009**

IDEB nas redes – 4ª série / 5º ano	Evolução 2005-2009			
	2005	2007	2009	
Brasil	3,8	4,2	4,6	21,1%
Nordeste (ESTADUAL)	2,9	3,3	3,7	27,6%
Ceará	3,2	3,5	4,2	31,3%
Acarape	2,6	3	3,1	19,2%
Aracoiaba	2,7	3,3	3,6	33,3%
Aratuba	3,2	4,1	3,9	21,9%
Barreira	2,6	3,2	3,5	34,6%
Baturité	2,5	3	3,5	40,0%
Capistrano	3,3	3,2	3,4	3,0%
Caridade	3	3	3,6	20,0%
Guaiuba	2,8	2,7	3,8	35,7%
Guaramiranga	SD	3,6	4,5	-
Itapiúna	3	3,3	3,6	20,0%
Mulungu	2,5	3,1	3,8	52,0%
Ocara	2,8	2,7	3,6	28,6%
Pacoti	3,1	3,5	3,7	19,4%
Palmácia	3,3	3,1	3,4	3,0%
Redenção	3,2	3,3	4,3	34,4%

Fonte: INEP

Pesquisa recentemente concluída sobre fatores explicativos de bons resultados (OLIVEIRA, 2011) mostrou que a evolução do Ideb no período considerado está associada à definição de ações de intervenção nas escolas, focalizadas na melhoria do desempenho dos alunos. Segundo literatura internacional isso se deve, basicamente, a três dimensões – estrutura, recursos e processos<sup>6</sup>. As mudanças na estrutura e nos recursos são mais visíveis socialmente, mas são nos processos que os sistemas aportam maiores investimentos, aperfeiçoando a forma como a instrução é ministrada, muito mais do que modificando o conteúdo ensinado.

6. Disponível em: <[http://www.mckinsey.com/client-service/Social\\_Sector/our\\_practices/Education/Knowledge\\_Highlights/~/\\_media/Reports/SSO\\_Education\\_Intro\\_Standalone\\_Nov24\\_Portuguese.ashx](http://www.mckinsey.com/client-service/Social_Sector/our_practices/Education/Knowledge_Highlights/~/_media/Reports/SSO_Education_Intro_Standalone_Nov24_Portuguese.ashx)>. Acesso em: 23/06/2011.

Ou seja, é no interior da escola, no seu microcosmo multifacetado e genuíno que se gestam as mudanças mais significativas. Tais considerações justificam o estudo que, referendado na perspectiva da economia social ou solidária, postula identificar indicadores e fatores relacionados à gestão e ao sucesso escolar visando à compreensão desses elementos em territórios de pobreza e vulnerabilidade social.

Para investigar tal realidade, a proposta de investigação aqui apresentada adota procedimentos metodológicos orientados pelo modelo misto de pesquisa (*mixed model research*), o qual permite integrar procedimentos quantitativos e qualitativos dentro e ao longo dos estágios da investigação (JOHNSON; CHRISTENSEN, 2003). Distintas técnicas de coleta e análise de dados estão sendo empregadas para dar conta dos objetivos explicitados ou deles decorrentes.

O estudo da educação nos municípios considerados requer um olhar quantitativo e o próprio recurso à análise de indicadores demanda uma estratégia de tal natureza. Nesta perspectiva, conforme mencionado, são utilizadas bases de dados com informações pertinentes ao desenvolvimento da investigação. Para situar a região em relação ao contexto mais geral do País e do Ceará, recorre-se à análise de indicadores do IBGE, Censo Escolar, Ideb e Datasus. Informações complementares relativas ao Estado do Ceará estão sendo pesquisadas junto ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece) e à Seduc, em particular os resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee). O trabalho de campo junto às redes municipais, já concluído, envolveu entrevistas com 15 (quinze) secretário(a)s de educação, diretores e coordenadores de 30 (trinta) escolas, focalizando aspectos históricos e contextuais, demanda, perspectivas e projetos educacionais, práticas de ensino e aprendizagem, recursos humanos, pedagógicos e financeiros, entre outros.

A seleção da amostra dos estabelecimentos foi feita com base em dados do Ideb e do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaee) optando-se por incluir em cada município as unidades com maiores e menores resultados<sup>7</sup>. Para as situações de inexistência de Ideb para uma segunda escola, o que inviabilizaria a coerência interna da amostra, estabeleceu-se como critério de escolha o fator “maior vulnerabilidade social” da segunda escola, assim definido pela maior taxa de abandono.

---

7. Optou-se pelo uso da expressão “maior” e “menor” IDEB na expectativa de evitar a oposição entre “melhor” e “pior”.

No que diz respeito à análise qualitativa, optou-se pela adoção de estratégias metodológicas pertinentes ao estudo de caso múltiplo (YIN, 2005), complementadas pela análise de conteúdo temático-categorial (BARDIN, 2006) e pela pesquisa-ação (BARBIER, 2007). O estudo de caso (CHIZOTTI, 2003) é um recurso eficaz ao entendimento de realidades singulares cujos resultados não são necessariamente generalizáveis, situação que se aplica aos municípios a serem focalizados pela presente investigação.

O uso da análise de conteúdo (MAYRING, 2000), por sua vez, se faz necessário à medida que a pesquisa procura focalizar documentos-chave da política educacional em cada município. Este recurso é também utilizado para a análise das entrevistas realizadas com os secretários municipais de educação e dirigentes escolares. Finalmente, a pesquisa-ação apresenta-se como opção estratégica quando a investigação pretende associar-se a perspectivas de inovação e mudança na realidade objeto de estudo, caso específico da proposta ora apresentada.

### 3. Achados de campo

Neste tópico, são apresentados alguns achados oriundos do trabalho de campo realizado junto às secretarias municipais de Educação e às escolas da amostra no primeiro semestre de 2012. A coleta de dados resultou em um amplo conjunto de informações que permite gerar diferentes incursões. Sem esgotar o rico potencial que poderá ser melhor estudado em outras aproximações e levando em conta considerações de outros estudos, são aprofundadas questões relativas à localização das unidades, clima escolar e infraestrutura.

#### 3.1 Localização

Conforme se viu no início da discussão deste texto, a localização (urbana ou rural) das escolas tem sido apontada como um importante fator de diferenciação em termos de alto ou baixo rendimento de estudantes (UNESCO, 2008, p. 51). De fato, parece óbvio que como regra geral, as escolas localizadas na zona urbana costumam ter melhores recursos de apoio à aprendizagem podendo, inclusive, contar com recursos humanos mais qualificados, sobretudo em situações quando é dada aos docentes a alternativa de escolha de seus locais de trabalho.

Ao realizar o levantamento de dados sobre as escolas da região notou-se que, em termos de localização, há equiparação de unidades localizadas na zona rural como se pode ver no Quadro 1.

## Localização e Ideb (2009) das escolas da amostra

Município	IDEB	Escola	Localização
Acarape	3,8	EEF Humberto de Campos	Rural
	2,6	EEF Antonio Correia de Castro	Rural
Aracoiaba	4,0	EEF Dra Nagila Maria Pontes Paz Passos	Urbana
	2,5	EEIEF Menino Jesus de Praga	Rural
Aratuba	4,9	EMEIEF José Mendes da Cruz	Rural
	3,2	EMEIEF Norberto Botelho	Rural
Barreira	4,2	EMEIEF Boanerges Jacó	Urbana
	2,7	EMEIEF Francisco Correia Lima	Rural
Baturité	3,4	EEEM Nações Unidas	Urbana
	2,5	EEEF Laura Vicuna	Urbana
Capistrano	3,7	EEF Marieta Cals	Urbana
	2,8	EEF Nossa Senhora de Lourdes	Rural
Caridade	4,1	EEF Senador Virgílio Távora	Urbana
	2,8	EEF Isaías Marques	Urbana
Guaiuba	4,1	EEB Municipal Maria Alzenira Ribeiro da Silva	Urbana
	3,3	EEB Municipal José Cabral de Araújo	Urbana
Guaramiranga	4,5	EMEF Prof. Julio Holanda	Urbana
	4,5	EMEF Rodrigo de Argolo Caracas	Urbana
Itapiúna	3,8	EEF Recanto da Criança	Urbana
	2,7	EEIEF Centro de Educação Rural	Rural
Mulungu	3,7	EEF Hermenegildo Rocha Pontes	Urbana
	-	EEF Maria Amélia Pontes	Rural
Ocara	4,1	EEF José Pires de Freitas	Urbana
	3,1	EEF José Pereira de Sousa	Rural
Pacoti	4,3	EMEIEF Rosa Maria Rebouças	Rural
	3,0	EMEF São Luis	Urbana
Palmácia	3,7	EEF João Damasceno Vieira	Rural
	3,0	Felisma Macambira de Educação Rural	Rural
Redenção	5,5	EEIEF Joaquim José da Silva	Rural
	2,8	EMEIEF Teodoro Conrado da Silveira	Rural

Fonte: INEP

Contrariando expectativas de que as escolas da zona rural tivessem desempenho inferior àquelas da zona urbana, constatou-se que, no caso específico da região pesquisada, tal situação não se confirma. Isto porque um contingente considerável da amostra (33,3%) de escolas de maior Ideb selecionadas está localizada na zona rural, conforme o Quadro 1 acima permite visualizar.

O trabalho de campo ofereceu elementos para se perceber que no caso dos estabelecimentos urbanos e rurais da presente amostra, esta não é uma diferença trivial. Se, por um lado, as condições de infraestrutura tendem a ser melhores na sede dos municípios e à medida que se adentra aos distritos e à zona rural há uma aparência de condições mais precárias de funcionamento das unidades, também foram encontradas escolas em situações de flagrante pobreza nos centros urbanos. Entretanto, o elemento novo detectado pelo estudo diz respeito ao melhor desempenho de algumas das escolas localizadas em distritos ou na zona rural. O que contribuiria para tal situação? Algumas possíveis explicações poderiam ser consideradas.

A adoção de uma política de equidade no acompanhamento a todas as escolas da rede por parte das secretarias poderia explicar a diluição das diferenças entre as unidades da zona urbana e da zona rural. Dado que o tema não foi contemplado nas entrevistas, o tema merece ser aprofundado em estudos posteriores.

Outra explicação estaria articulada à liderança dos gestores, um dos fatores apontados como determinantes de diferenças no desempenho escolar na literatura sobre a temática. Se em geral esta tendência se confirma, é oportuno lembrar que, por vezes, os fatores que conduzem ao sucesso escolar não parecem ser deliberadamente buscados pela gestão, como se viu em estudo anterior sobre o assunto (VIEIRA & VIDAL, 2010; VIEIRA, 2011). A gestão, em tais circunstâncias, é fruto de ações nem sempre planejadas. No cotidiano do trabalho, quando algo não dá certo, outras saídas são buscadas e, não raro, bons resultados são frutos de “sorte”. Confirma-se, assim, a perspectiva de uma gestão notadamente “artesanal e intuitiva”, identificada nas incursões referidas. Em escolas de três municípios da amostra as razões para melhoria dos resultados no Ideb são de difícil compreensão, ensejando maiores esforços nesse sentido.

Uma terceira possibilidade seria a de que a diluição das diferenças entre escolas de maior e menor Ideb estaria associada à própria situação dos territórios de alta vulnerabilidade social, marcados pela pobreza.

Diante da complexidade inerente aos fenômenos educacionais, conjecturamos a possibilidade de combinação entre as razões aventadas acima. É possível que determinada secretaria educacional adote intencionalmente uma política de equidade no acompanhamento das escolas, mas que o fator explicativo preponderante para o aumento no desempenho das unidades seja a liderança de seus gestores.

### 3.2 Clima escolar

Na literatura sobre fatores associados ao sucesso escolar tem sido recorrente o entendimento de que o clima escolar, ou seja, a “cultura interna das escolas”<sup>8</sup> (CUNHA & COSTA, 2009) é um dos elementos que favorecem o êxito de estudantes. Estudos realizados na América Latina reiteram que, ao lado de outras variáveis este é um elemento-chave de efetividade em nível da escola – o clima positivo é traduzido como um ambiente agradável e favorável à aprendizagem, onde professores e alunos estão à vontade, vivenciando um entorno ordenado e tranquilo, compartilhando normas sobre uso do tempo e disciplina (RACZYNSKI & MUÑOZ, 2006, p. 280).

Na mesma direção, conforme referido no início do texto, o Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo sobre a aprendizagem dos estudantes da América Latina e do Caribe constata que esta é “a variável que maior influência exerce sobre o rendimento dos estudantes”, destacando ser essencial gerar um ambiente respeitoso, acolhedor e positivo nas escolas (UNESCO, 2008, p. 45).

Investigações realizadas no Brasil reconhecem a centralidade deste fator, como concluem os estudos **Aprova Brasil, o direito de aprender** (MEC/INEP/UNICEF. s. d.), “Gestão escolar e qualidade da educação: um estudo sobre dez escolas paulistas” (ABRUCIO, 2010) e **Melhores práticas de ensino médio no Brasil** (INEP, 2010). A existência de um bom clima escolar é apontada como elemento central ao êxito das escolas pesquisadas.

Durante o trabalho de campo nas escolas do Maciço do Baturité observou-se um clima de trabalho bastante positivo entre a direção, professores, alunos e funcionários. Em 40% dos municípios essa característica foi observada de forma mais evidente nas escolas, apresentando-se como elemento distintivo e particular dessas unidades.

8. Para esses mesmos autores, uma apropriada definição de clima escolar diz respeito ao “conjunto das expectativas recíprocas compartilhadas pelos agentes do espaço escolar” (CUNHA & COSTA, 2009, p. 2).

A dinâmica observada nessas escolas sugere alinhamento com as ideias de que ambientes de respeito, acolhedores e positivos, pautados nas relações humanas harmoniosas propiciam espaços promotores da aprendizagem dos alunos.

Compreendemos, contudo, que para melhor conhecer esta realidade seria necessária uma aproximação maior de cada unidade escolar, e a adoção de um olhar mais etnográfico sobre a realidade pesquisada para afirmar com maior segurança se, de fato, prevalecem bons ambientes de trabalho pedagógico.

### 3.3 Infraestrutura

O impacto da infraestrutura sobre o desempenho escolar é um tema controverso na literatura sobre gestão educacional e escolar. Ao contrário de achados de pesquisas internacionais (HANUSHEK, 2003) que não indicam este aspecto como relevante para escolas de países desenvolvidos, no caso brasileiro, tudo indica que seja diferente. Na linha das constatações anteriormente mencionadas relativas ao SERCE (op. cit.), pesquisas têm mostrado que “há, sim, efeitos sobre os resultados acadêmicos dos alunos” (ABRUCIO, 2010, p. 263), como evidenciam também os estudos de Sátiro e Soares (2007).

O estudo internacional discute que depois do clima escolar, a infraestrutura<sup>9</sup>, os serviços básicos e a existência de bibliotecas escolares são variáveis que, consideradas em seu conjunto, influenciam o rendimento escolar dos alunos (UNESCO, 2008, p. 159).

Há razões para crer que a controvérsia sobre a variável infraestrutura e serviços básicos também se aplica às escolas integrantes da amostra desta pesquisa. Em primeiro lugar, vale observar que de uma maneira geral, as 30 unidades visitadas não se configuram como exemplos de excelente infraestrutura. Ao contrário, retratando o contexto de pobreza onde se inserem, são escolas modestas, muitas vezes com sérios problemas estruturais, tais como a conservação dos prédios, banheiros inadequados, quadras esportivas avariadas ou mesmo inexistentes, bibliotecas em espaços e condições de improviso, etc. Em razão destas se relacionarem positivamente com a aprendizagem dos alunos – algo também referido no SERCE (UNESCO, 2008) – foram analisadas na pre-

---

9. O SERCE (UNESCO, 2008, p. 172) aponta como elementos relacionados à infraestrutura da escola a sala de professores, quadra esportiva, laboratórios, sala de informática, refeitório, bibliotecas, dentre outros.

sente investigação, tendo sido consideradas, em geral, ambientes pouco estimulantes da cultura geral e escolar.

Em pelo menos quatro municípios as escolas observadas apresentavam infraestruturas deficitárias, destacando-se aquelas de menor Ideb, localizadas tanto na zona urbana quanto rural. Um município obteve destaque positivo, face ter apresentado infraestrutura adequada à aprendizagem de seus alunos.

Não se sustenta a ideia de que a infraestrutura, como fator isolado possa conduzir os alunos a bons níveis de rendimento escolar. Inferimos, entretanto, que uma unidade escolar necessite reunir condições mínimas de estrutura e funcionamento para que seja capaz de contribuir com o desenvolvimento e a aprendizagem de seus alunos.

Soares (2008) alerta para o fato de que a infraestrutura escolar adequada é, em alguns contextos, algo superado. No Brasil em geral, porém, essa é uma questão ainda passível de enfrentamento, como sugere a região pesquisada. "Aqui ainda há muito que precisa ser feito para a melhoria da infraestrutura das escolas" (SOARES, 2008, p. 40).

#### 4. Considerações finais

Os avanços teórico-metodológicos das investigações sobre a complexidade do fenômeno da educação na sua relação com fatores de sucesso escolar têm sido consideráveis. Desde as abordagens do capital humano e da herança cultural nos anos 1970, tem sido desenvolvida uma diversidade de índices que contribuem para a análise das políticas educacionais e a melhoria da gestão educacional, com destaque no planejamento de objetivos e na avaliação de resultados. Importantes inovações no cenário internacional e nacional têm permitido uma compreensão mais equitativa e qualitativa das intervenções necessárias à eficiência e eficácia dos sistemas educacionais. O estudo em curso aponta, por sua vez, tanto as contribuições como as incompletudes do índice Ideb para a análise de políticas municipais e gestão da educação em um território de pobreza.

A observação *in situ* das intervenções municipais e da gestão escolar, sob os pressupostos iniciais dos índices de desenvolvimento da educação que classificam as escolas dos municípios do Maciço do Baturité, bem como da literatura pertinente, permite confirmar as tendências gerais dos referidos índices destacando avanços e possibilitando identificar fatores prioritários de intervenção política e administrativa. Por outro lado, nos contextos em análise, a complexidade do fenômeno inclui situações

em que a qualidade das mudanças e dos avanços não é revelada ou ainda, configura contradições, tanto positivas como negativas.

A compreensão inicial dos fatores de localização, de clima escolar e de infraestrutura na sua relação com a gestão da educação e o sucesso escolar, abordados neste artigo, aponta para os aportes de outros fatores tais como formação de professores e gestores, a disponibilidade e o acesso a recursos financeiros, a participação e organização comunitária no entorno da escola, a continuidade das políticas de gestão, entre outras. Ademais, em contexto de territórios de pobreza historicamente excluídos das condições de acesso à equidade social, o desenvolvimento e a consolidação de uma cultura fundada na educação sistemática à qual tem direito o ser humano requer não somente tempo como substanciais investimentos de recursos humanos e financeiros.

O destaque no desempenho de escolas localizadas na zona rural em comparação aos centros urbanos gera indagações que contestam estudos mais tradicionais sobre gestão escolar nestes contextos. Associado a esse fenômeno, importa compreender melhor a relação complexa das mudanças culturais na sociedade contemporânea com o *clima escolar* e o sucesso escolar. Quanto ao fator da infraestrutura e sua relação com os demais elementos da gestão escolar, o discurso político da equidade na distribuição de recursos não soa estranho aos resultados observados na pesquisa de campo.

Nesta perspectiva, as inovações e os estudos que contribuem à compreensão da especificidade do fenômeno da educação na complexidade de suas diferenças em contextos sociais, culturais, políticos e econômicos de territórios de pobreza, repousam na parceria dos mais diversos atores envolvidos com as dimensões da gestão da educação, ou seja, dos parceiros políticos e institucionais aos parceiros atuando na universidade, na escola e na comunidade. As intervenções educacionais que fazem diferença e promovem transformações sociais têm origem em movimentos de parceria que alvejam à emancipação das comunidades necessitadas.

## Referências

- ABRUCIO, Luiz Fernando. "Gestão Escolar e qualidade da educação: um estudo sobre dez escolas paulistas". Fundação Victor Civita. **Estudos & pesquisas educacionais**. N. 1, 2010, p. 241-274.
- BARBIER, René. **A pesquisa-ação**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BRASIL. MEC. INEP. **Melhores práticas de ensino médio no Brasil**, 2010.
- BRASIL. MEC. INEP. UNICEF. **Aprova Brasil, o direito de aprender** (s.d.).
- BROOKE, Nigel; SOARES, Francisco. **Pesquisa em eficácia escolar**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- BRUNNER, José Joaquín; ELACQUA, Gregory. **Factores que inciden en una educación efectiva** – evidencia internacional. Disponível em: <[http://www.educoas.org/portal/bdigital/ lae-ducacion/139/pdfs/139pdf1.pdf](http://www.educoas.org/portal/bdigital/lae-ducacion/139/pdfs/139pdf1.pdf)> Acesso em: 06 ago. 2011.
- CHIZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- CUNHA, Marcela Brandão; COSTA, Márcio da. O clima escolar de escolas de alto e baixo prestígio. **32ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação**, 2009, Caxambu. Sociedade, cultura e educação: novas regulações, 2009. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos/trabalhos/GT14-5645--Int.pdf>> Acesso em: 27 jun. 2012.
- LEFEBVRE, Henri. **The production of space**. Cambridge: Blackwell Publishers, 1991.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. **Os campos da pesquisa em educação do campo: espaço e território como categorias essenciais**. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaodocampo /artigo\\_bernardo.pdf](http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaodocampo/artigo_bernardo.pdf)> Acesso em: 01 jun. 2012.
- FERNANDES, Reynaldo. **Nota Técnica** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Brasília: INEP, 2007. 26 p. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/> Acesso em: 19/04/2009.
- HANUSHEK, E. A. The failure of input-based schooling policies. **Economic Journal**, v. 113, p. F64-F98, Feb. 2003.
- JOHNSON, B.; CHRISTENSEN, L. B. **Educational research**: quantitative, qualitative, and mixed approaches. 2 ed. Boston: Allyn & Bacon. 2003.
- MAYRING, P. Qualitative content analysis. **Forum Qualitative Sozialforschung/ Forum: Qualitative Social Research** [On-line Journal], v. 1, n. 2. 2000. Disponível em: <<http://qualitative-research.net/> Acesso em: 2 mar. 2002.
- MCKINSEY & COMPANY. **Como um sistema escolar de baixo desempenho pode evoluir para tornar-se bom? E como um sistema de bom desempenho pode atingir o nível de excelência?** s.d. Disponível em:

<[http://www.mckinsey.com/clientservice/Social\\_Sector/our\\_practices/Education/Knowledge\\_Highlights/~/\\_media/Reports/SSO/Education\\_Intro\\_Stand-alone\\_Nov24\\_Portuguese.ashx](http://www.mckinsey.com/clientservice/Social_Sector/our_practices/Education/Knowledge_Highlights/~/_media/Reports/SSO/Education_Intro_Stand-alone_Nov24_Portuguese.ashx)> Acesso em: 06. ago. 2011.

OLIVEIRA, Romualdo P. [et al.] **Bons resultados no IDEB: um estudo exploratório de fatores explicativos.** Relatório final. MEC.INEP.CAPES. Observatório da Educação. Mimeo. 2011.

RACZYNSKI V., Gonzalo, MUÑOZ S., Dagmar. "Factores que desafían los buenos resultados educativos de escuelas en sectores de pobreza". PREAL. **Educación y brechas de equidad en América Latina.** Tomo II, 2006. p. 275-351.

ROJAS, Mauricio Bravo; RAMÍREZ, Sergio Verdugo. Gestión escolar y éxito académico en condiciones de pobreza. **REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación.** 2007, Vol. 5, n. 1.

SÁTIRO, Natália; SOARES, Sergei. **A infra-estrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental:** um estudo com base nos censos escolares de 1997 a 2005. Brasília, 2007.

SOARES, José Francisco (Coord.). **Escola eficaz:** um estudo de caso em três escolas da rede pública do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: GAME/FaE/UFMG, 2002.

SOARES, José Francisco. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. **REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación.** 2004, Vol. 2, nº 2.

SOARES, José Francisco. "Caminhos para o sucesso escolar na escola pública". GATTI, Bernadete (org.) **Construindo caminhos para o sucesso escolar.** Organizado por Bernardete Gatti. Brasília: UNESCO, Inep/ MEC, Consed, Undime, 2008, p. 37-44.

UNESCO. OREALC. El derecho a una educación de calidad para todos en América Latina y El Caribe. **REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación.** 2007, Vol. 5.

UNESCO. Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Los aprendizajes de los estudiantes de la América Latina y el Caribe. **Resumen Ejecutivo del Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo,** 2008.

VERDIS, Athanasios, KRIEMADIS, Thanos, PASHIARDIS, Petros. Historical, comparative and statistical perspectives of school effectiveness research: rethinking educational evaluation in Greece. **The international journal of educational management.** 17/4. 2003, 155-169.

VELEZ, Eduardo; SCHIEFELBEIN, Ernesto; VALENZUELA, Jorge. Factores que afectan el rendimiento académico en la educación primaria. **Revisión de la Literatura de América Latina y el Caribe.** Disponível em: <http://www.oei.es/calidad2/Velezd.PDF> Acesso em: 06 ago. 2011.

VIEIRA, Sofia Lerche.; VIDAL, Eloísa Maia. **Gestão e sucesso escolar**: visão de diretores *versus* indicadores. Trabalho publicado nos anais do I Congresso Ibero-Brasileiro de Política y Administración de la Educación - VI Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação - IV Congresso do Fórum Português de Administração Educacional. Elvas, 2010.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Gestão e sucesso escolar**: um enigma a decifrar. Relatório de pesquisa. Bolsa de Produtividade PQ/. CNPq – mar. 2008/fev. 2011. Fortaleza, 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

### Portais e sites

<http://www.communityresearchcanada.ca>

<http://www.aruc-es.ugam.ca/>

<http://www.acu.ac.uk/>

<http://www.research-africa.net>

<http://laboratorio.inep.gov.br>

<http://www.oei.es>

<http://www.mckinsey.com>





# Cenários da educação no Maciço do Baturité/CE: reflexões sobre as políticas públicas de educação na região<sup>10</sup>

Eloísa Maia Vidal | Antônio Nilson G. Moreira  
Stela M. Meneghel | Paulo Speller

## Resumo

O trabalho apresenta e discute dados dos municípios do Maciço do Baturité/CE, no Nordeste do Brasil. Tem por objetivo investigar fatores que influenciam os resultados e refletir sobre políticas que possam contribuir para a superação dos problemas. Os dados provêm de bases oficiais e permitem identificar a importância do investimento estatal para a economia da região, bem como a manutenção de problemas educacionais, ainda que se observem melhorias. Emergem questões que indagam sobre a formulação de políticas, como: dependência dos governos municipais em relação às demais esferas, e das famílias aos programas de transferência de renda; permanência de problemas com o acesso à educação infantil e ensino fundamental; analfabetismo funcional e falta de salas de aula; e gastos educacionais.

**Palavras-chave:** Maciço do Baturité; Indicadores Educacionais; Política Educacional.

---

10. Comunicação Oral apresentada no III Congresso Iberoamericano de Política e Administração da Educação. Zaragoza, 14 a 17 de novembro de 2012. Disponível em [http://www.anpae.org.br/iberoamerica-no2012/Trabalhos/EloisaMaiaVidal\\_res\\_int\\_\\_B\\_GT5.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamerica-no2012/Trabalhos/EloisaMaiaVidal_res_int__B_GT5.pdf).

## 1. Introdução

Este trabalho, resultado parcial da pesquisa Observatório da Educação no Maciço do Baturité<sup>11</sup>, busca aproximar-se da realidade desta microrregião territorial por meio do diálogo entre indicadores sociais, econômicos e educacionais. Objetiva promover melhor compreensão das condições que produzem os resultados educacionais da região e subsidiar a reflexão sobre políticas que possam contribuir para a superação dos problemas detectados.

A metodologia, baseada na pesquisa documental, utiliza informações disponíveis em órgãos como: Instituto de Planejamento Estratégico do Estado do Ceará (Ipece), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM), Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), dentre outros.

Este texto, organizado em quatro partes, inicia com a apresentação de indicadores que caracterizam o Maciço do Baturité em sua base econômica. A segunda parte traz dados relativos aos gastos com educação na região; a terceira mostra indicadores de rendimento escolar. Ao final, fazemos uma reflexão sobre o papel das políticas educacionais no contexto analisado em seu potencial de contribuição para o desenvolvimento regional.

## 2. Características do contexto socioeconômico do Maciço do Baturité

O Estado do Ceará tem sua organização administrativa fundamentada em oito macrorregiões de planejamento, consideradas a partir de suas características socioeconômicas e geográficas: Região Metropolitana de Fortaleza; Litoral Oeste; Sobral-Ibiapaba; Sertão dos Inhamuns; Sertão Central; Maciço do Baturité; Litoral Leste-Jaguaribe; e Cariri-Centro Sul.

O território do Maciço do Baturité, objeto deste estudo, ocupa uma área de 4.820 Km<sup>2</sup> e do ponto de vista do planejamento macrorregional abrange treze municípios: Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Itapiúna, Guaramiranga, Mulungu, Ocara, Pacoti,

---

11. Pesquisa coordenada por Dra. Sofia Lerche Vieira, realizada pela Universidade Estadual do Ceará (Uece) com apoio da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (Unilab) e financiamento do CNPq.

Palmácia e Redenção. Para efeito deste trabalho foram incluídos outros dois: Guaiuba e Caridade, ambos filiados à Associação dos Municípios do Maciço do Baturité (Amab).

Os processos de colonização e de povoamento do Maciço foram amplamente descritos por Ceará (2001), Porto (2008) e outros, razão pela qual não serão aqui analisados. Apenas destacamos a composição da população em torno da cafeicultura e da instalação da estrada de ferro (séc. XIX), e a constatação de que “o passado do Maciço foi mais expressivo, do ponto de vista econômico, do que é o seu presente” (CEARÁ, 2001, p. 12).

A população de 274.634 habitantes tem densidade média de 57 habitantes por quilômetro quadrado sendo que 64,5% da população reside em localidades urbanas, com 35,5% na zona rural, refletindo o processo de urbanização do Brasil nas últimas décadas (IPECE, 2010).

A Tabela 1 apresenta a população residente na região por grupos de idade e mostra que, em 2010, 27,67% tinham idade até 14 anos (equivale a aproximadamente 76.000 pessoas). Este público é alvo de políticas municipais de educação, mas, considerada também a faixa de 15 a 24 anos (19,91%), tem-se que quase metade da população (47,58%) demanda educação formal.

Tabela 1

População do Maciço do Baturité por grupos etários - 2010		
Grupos de idade	População Residente	
	2010	%
<b>Total</b>	<b>274.634</b>	<b>100</b>
Até 4 anos	21.859	7,96
5 – 9 anos	23.671	8,62
10 – 14 anos	30.454	11,09
15 – 19 anos	29.610	10,78
20 – 24 anos	25.344	9,23
25 – 29 anos	22.561	8,21
30 – 34 anos	19.856	7,23
35 – 39 anos	17.391	6,33
40 – 44 anos	16.558	6,03
45 – 49 anos	14.526	5,29
50 – 59 anos	21.431	7,80
60 – 69 anos	15.248	5,55
70 anos ou mais	16.125	5,87

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados do sítio do Ipece

De acordo com a Tabela 1, a população economicamente ativa (entre 15 e 60 anos) representa 60,9% do total. No entanto, dados do Ipece apontam que, em 2010, apenas 19.505 pessoas (11,6%) possuíam emprego formal. Segundo estudo de Cavalcanti (2008), “com relação ao indicador de Emprego e Renda, nenhum dos municípios do Maciço conseguiu sequer atingir a média do Estado” (p. 117). Isso denota a incipiente situação de desenvolvimento econômico dos municípios e da região como um todo e também que, neste contexto, os 11,4% da população com mais de 60 anos de idade (31.373 pessoas), podem ser importantes para a renda da família caso usufruam de aposentadoria.

A precariedade econômica do Maciço faz-se evidente na Tabela 2, relativa à renda por domicílio dos moradores: 31% vivem em situação de extrema pobreza, com renda mensal até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo; 87% (ou 64.396 domicílios) têm renda mensal de até um salário mínimo e apenas 3% de toda a população (2.107 domicílios) tem renda superior a 2 salários mínimos. Chama atenção, ainda, que 5% (4.472 domicílios) não declararam nenhum rendimento, apesar dos programas sociais do Governo Federal.

Tabela 2

## Renda domiciliar do Maciço do Baturité – 2010

Classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita (salário mínimo – R\$ 510,00)	Domicílios particulares permanentes				
	Região de Baturité		Ceará		Região de Baturité / Ceará (%)
	Nº	%	Nº	%	
Total	74.249	100	2.365.276	100,00	3,14
Até $\frac{1}{4}$	23.171	31	515.628	21,80	4,49
Mais de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$	22.172	30	648.315	27,41	3,42
Mais de $\frac{1}{2}$ a 1	19.053	26	659.736	27,89	2,89
Mais 1 a 2	4.271	6	253.603	10,72	1,68
Mais de 2 a 3	765	1	69.758	2,95	1,10
Mais de 3 a 5	407	1	56.524	2,39	0,72
Mais de 5	935	1	55.797	2,36	1,68
Sem rendimento	3.472	5	105.371	4,45	3,30

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados do sítio do Ipece

Os percentuais de rendimento domiciliar do Maciço, quando comparados aos do Ceará, mostram que a média da região é menor que a estadual. Este aspecto, aliado ao fato de que grande parte da popula-

ção em idade ativa não possui vínculo empregatício formal, explicita a pobreza em que vive a população.

Quanto à origem da renda dos municípios, segundo o setor econômico, a Tabela 3 indica que em todos predomina o setor de serviços, e que em sete ele representa mais de 2/3 das receitas – fenômeno mais acentuado nos municípios com menor PIB *per capita*.

Tabela 3

Produto Interno Bruto por setor econômico no Maciço do Baturité – 2008

Municípios	PIB por setor, 2008		
	Agropecuária	Indústria	Serviços
Acarape	10,43	24,73	64,85
Aracoiaba	20,13	10,99	68,88
Aratuba	39,72	6,30	53,98
Barreira	26,08	10,84	63,08
Baturité	13,06	11,55	75,40
Capistrano	21,82	9,34	68,84
Caridade	19,50	11,60	68,90
Guaiuba	14,93	13,37	71,70
Guaramiranga	33,36	13,81	52,83
Itapiúna	24,82	9,75	65,43
Mulungu	37,54	6,10	56,36
Ocara	23,85	9,42	66,73
Pacoti	31,27	8,05	60,69
Palmácia	16,83	8,80	74,37
Redenção	12,86	12,80	74,33

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio do Ipece.

Dado que a administração pública situa-se no âmbito dos serviços, movimentando recursos das três esferas federativas – União, Estado e Municípios – buscamos identificar a origem das receitas públicas dos municípios no exercício 2010. Estas informações, expostas na Tabela 4, foram classificadas em seis grupos:

1. *Receitas próprias oriundas de impostos*: a competência de arrecadação é do município – Imposto Predial e Territorial Urbano/IPTU, Imposto sobre a Transmissão de Bens Intervivos/ITBI, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza/ISS e Dívida Ativa Tributária.
2. *Demais receitas próprias*: tarifas e taxas arrecadadas pelo município.
3. *Contribuição dos servidores* ao regime próprio de previdência.
4. *Transferências resultantes de impostos*, feitas: (i) pela União (Fundo de Participação dos Municípios /FPM; Imposto Territorial Rural/ITR); (ii) pelo Estado (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços /ICMS; Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores/IPVA; Imposto sobre Produtos Industrializados /IPI).
5. *Transferência para manutenção de Programas específicos*: Merenda Escolar, Complementação do Fundeb, Programa Dinheiro Direto na Escola/PDDE, dentre outros.
6. *Convênios*.

Tabela 4

## Origem das receitas municipais no Maciço do Baturité – 2010

Origem da Receita	Valor em R\$	%
1. Receitas próprias oriundas de impostos	10.343.549,66	2,80
2. Demais receitas próprias	9.592.465,83	2,60
3. Receitas da contribuição ao regime próprio de previdência	8.346.371,91	2,26
4. Transferências resultantes de impostos	214.316.970,46	58,02
5. Transferências para a manutenção de programas	93.645.723,00	25,35
6. Transferências oriundas de convênios	33.151.453,22	8,97
<b>Total</b>	<b>369.396.534,08</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio da STN

Se analisarmos a origem das receitas da Tabela 4 em duas categorias: (i) próprias (soma dos grupos 1, 2 e 3); e (ii) obtidas por transferências (soma de 4, 5 e 6), fica explícito quanto a renda do Maciço depende do Estado: em média, 92% das receitas têm origem em transferências (estaduais ou federais); somente 8% advêm do próprio município.

Estes dados denotam a situação de pobreza e dependência de recursos estatais (arrecadados e transferidos pelo Estado e a União) as quais, já identificadas em décadas anteriores (CEARÁ, 2001), se mantêm em toda região, assim como a incapacidade de reversão deste quadro por meio de políticas estaduais com foco no desenvol-

vimento regional. Nesse sentido cabe destacar o Plano de Desenvolvimento Regional (2002), elaborado pela Associação dos Municípios do Maciço do Baturité (Amab) – proposta estratégica que, com base em detalhado diagnóstico das características socioambientais e considerando as potencialidades e limites de cada município, indicou áreas e projetos estruturantes para o seu avanço.

Mas este Plano, o primeiro do Ceará, não foi executado. Para tanto contribuiu, dentre outros fatores, a descontinuidade administrativa – prática comum em todo o País, que impede que um dado planejamento tenha sequência em outros governos. Assim, apesar dos esforços despendidos e do grande volume de recursos aportados nos últimos anos, o cenário de desenvolvimento do Maciço permanece o mesmo de décadas atrás, com pequenas alterações.

Neste quadro de estagnação, em que os recursos dos programas de assistência são fundamentais para a economia local, é interessante analisar o alcance de alguns deles. A Tabela 5 mostra uma estimativa da população beneficiária do Programa Bolsa Família (PBF), cuja base de cálculo considera que cada família é constituída por uma média de quatro pessoas<sup>12</sup>.

Tabela 5

Famílias do Maciço do Baturité cadastradas no Programa Bolsa Família (PBF) em relação à população total por município – 2011

Município	População 2010	Famílias cadastradas PBF	Estimativa % população beneficiária do PBF <sup>13</sup>
Guaramiranga	4.164	1.364	131,03
Capistrano	17.062	4.544	106,53
Aratuba	11.529	2.963	102,80
Aracoiaba	25.391	6.516	102,65
Baturité	33.321	8.248	99,01
Mulungu	11.485	2.658	92,57
Itapiúna	18.626	4.305	92,45
Ocara	24.007	5.532	92,17

12. Segundo o IBGE, com a taxa de natalidade de 2,1 filhos, o número médio de pessoas por família chega a 4,2. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicossociais2010/SIS\\_2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicossociais2010/SIS_2010.pdf)>. Acesso em 10/06/2012.

13. O cálculo foi realizado considerando a estimativa convencionada de quatro pessoas por família. Multiplicamos o total de famílias cadastradas no PBF por quatro e assim obtivemos a relação entre esse resultado e a população total do município.

cont. Tabela 5

Famílias do Maciço Baturité cadastradas no Programa Bolsa Família (PBF) em relação à população total por município - 2011

Município	População 2010	Famílias cadastradas PBF	Estimativa % população beneficiária do PBF
Guaiuba	24.091	5.082	84,38
Pacoti	11.607	2.428	83,67
Palmácia	12.005	2.474	82,43
Caridade	20.020	4.085	81,62
Redenção	26.415	5.347	80,97
Barreira	19.573	3.941	80,54
Acarape	15.338	2.992	78,03
<b>Total</b>	<b>274.634</b>	<b>62.479</b>	<b>91,00</b>

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio do MDS

Os dados mostram municípios em que o total de beneficiados pelo PBF ultrapassa a população, o que permite questionar, de um lado, a veracidade quanto ao total de famílias cadastradas e, de outro, quem são os beneficiados pelo programa? Na média, porém, estima-se que 91% da população do Maciço seja beneficiada por essa política social, destacando a importância deste tipo de programa para a população e para a educação.

A Tabela 6 mostra o percentual de crianças do ensino fundamental cadastradas no PBF em relação à matrícula total deste nível de ensino na região, ano 2011.

Tabela 6

Crianças do ensino fundamental cadastradas no PBF em relação à matrícula nesse nível de ensino no Maciço do Baturité – 2011

Município	Matrícula no EF 2011	Beneficiários do PBF de 6 a 15 anos	% de crianças do EF com PBF
Itapiúna	2.869	3.379	117,80%
Baturité	4.678	5.254	112,30%
Mulungu	1.551	1.716	110,60%
Capistrano	2.734	2.985	109,20%
Acarape	2.086	2.235	107,10%
Guaiuba	3.637	3.871	106,40%
Pacoti	1.762	1.863	105,70%
Aracoiaba	4.226	4.225	100,00%

Crianças do ensino fundamental cadastradas no PBF em relação à matrícula nesse nível de ensino no Maciço do Baturité – 2011

Município	Matrícula no EF 2011	Beneficiários do PBF de 6 a 15 anos	% de crianças do EF com PBF
Caridade	3.092	3.075	99,50%
Palmácia	1.588	1.546	97,40%
Redenção	4.349	4.183	96,20%
Ocara	4.186	3.959	94,60%
Guaramiranga	1.010	932	92,30%
Barreira	3.520	3.080	87,50%
Aratuba	4.485	2.236	49,90%
<b>Total</b>	<b>45.773</b>	<b>44.539</b>	<b>97,00%</b>

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis nos sítios do MDS e INEP.

Observamos que em sete municípios o total de alunos contemplados com o PBF ultrapassa a matrícula total da rede no ensino fundamental. Novamente, cabe questionar: quem são os beneficiados dessa política que ultrapassada as matrículas deste nível de ensino? Serão alunos de escolas da rede privada ou da rede estadual? Estarão ainda na educação infantil, apesar da idade? Em que medida são cumpridas as condicionalidades do Programa?

### 3. Características da política educacional no Maciço: indicadores de gasto

Conforme Vieira (2008), “o financiamento é um dos fatores determinantes para a operacionalização da política e da gestão da educação” (p. 51). A compreensão, portanto, sobre a política educacional e alguns de seus programas nos diversos municípios do Maciço do Baturité, passa pela análise dos gastos públicos em educação na região, bem como dos mecanismos para sua aplicação. A procedência dessa discussão se fundamenta, ainda, no fato de que os recursos destinados à educação dos municípios são proporcionalmente maiores que os destinados a outras políticas públicas por dispositivo constitucional<sup>14</sup>.

14. O Art. 212 da CF 88 estabelece que no mínimo 25% das receitas resultantes de impostos dos municípios serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Tabela 7 mostra seis indicadores de gasto em educação, obtidos junto ao SIOPE, relativos ao exercício financeiro de 2010. A seguir, analisaremos em detalhe cada um deles. O primeiro, relativo aos investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), mostra que em 2010 todos os municípios investiram acima do valor mínimo estabelecido constitucionalmente, de 25%. A maioria deles, no entanto, situa-se no limite próximo a este piso; apenas dois municípios superaram os 30%.

Tabela 7

Indicadores de gastos educacionais por município do Maciço do Baturité - 2010

	Indicadores					
	% de aplicação em MDE	% do Fundeb para remunerar os profissionais do magistério	Gasto por aluno da educação infantil	Gasto por aluno do ensino fundamental	Gasto por aluno da educação de jovens e adultos	Despesas com não docentes da área educacional por aluno
Acarape	25,73	83,09	1.595,07	2.349,22	472,37	0,00
Aracoiaba	33,98	60,43	713,72	2.541,25	0,00	319,72
Aratuba	26,62	60,85	1.266,45	2.406,48	87,14	576,44
Barreira	25,05	60,23	32,70	2.461,70	329,49	294,52
Baturité	29,18	60,32	535,65	2.608,76	301,56	427,03
Capistrano	25,06	60,14	393,33	2.801,84	388,79	387,50
Caridade	28,13	61,48	183,85	2.501,28	85,80	341,90
Guaiuba	27,59	61,15	1.042,57	2.204,64	7,90	613,49
Guaramiranga	26,54	62,95	1.987,06	2.228,27	487,63	289,36
Itapiúna	30,74	61,29	812,53	2.626,20	63,38	284,58
Mulungu	26,96	65,84	39,30	2.440,61	186,80	432,71
Ocara	27,78	62,14	1.598,40	2.360,79	89,63	370,26
Pacoti	28,98	62,65	2.122,45	2.395,20	815,46	550,15
Palmácia	26,24	89,31	1.163,96	2.514,64	414,40	18,72
Redenção	26,72	60,95	1.144,04	2.133,77	233,00	336,33

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio do FNDE/SIOPE.

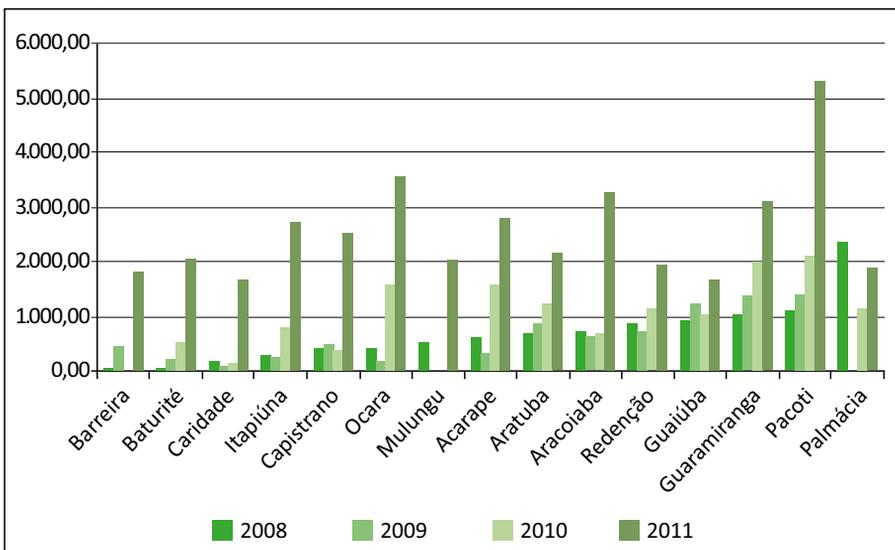
O segundo indicador trata dos recursos do Fundeb destinados à remuneração dos profissionais do magistério, em que o artigo 2º inciso XII da Emenda Constitucional nº 53/2006 estabelece o mínimo de 60% para este fim. Novamente, quase todos os municípios situam-se no limite do mínimo previsto; apenas dois têm valores superiores.

Considerando que em 2010 o Fundeb já estava implantado em sua totalidade, o gasto municipal por aluno da educação infantil (EI) apresenta variações preocupantes. Chama a atenção que na maioria de municípios (onze ao todo) o gasto por aluno é muito inferior ao custo-aluno estabelecido por lei para o ano de 2010 – R\$ 1.415,97. Ou seja: apenas quatro municípios de todo o Maciço atendem à legislação. Observamos variações preocupantes: Barreira registra gasto de R\$ 32,70, enquanto Pacoti investiu R\$ 2.122,45 por criança. Ainda que a veracidade de alguns destes dados possa ser questionada em função de atecnias na discriminação das despesas, é fato que também explicitam que a região está distante de atuar no sentido de promover a equidade na garantia do direito à educação para todas as crianças.

O gasto por aluno de EI no Maciço, período 2008 – 2011, é retratado no Gráfico 2. Dois aspectos chamam atenção: a variação do investimento por município e o aumento do gasto por aluno em 2011. Mas, como vimos, apesar da tendência recente de ampliação de investimentos os municípios ainda não atingem o valor mínimo do custo-aluno estabelecido por Lei. A série histórica revela que a EI não tem sido foco das políticas educacionais da região e sugere que, apesar da existência de mecanismos legais de acompanhamento, a avaliação sobre os resultados ainda é precária por parte dos órgãos de controle interno e externo.

Gráfico 2

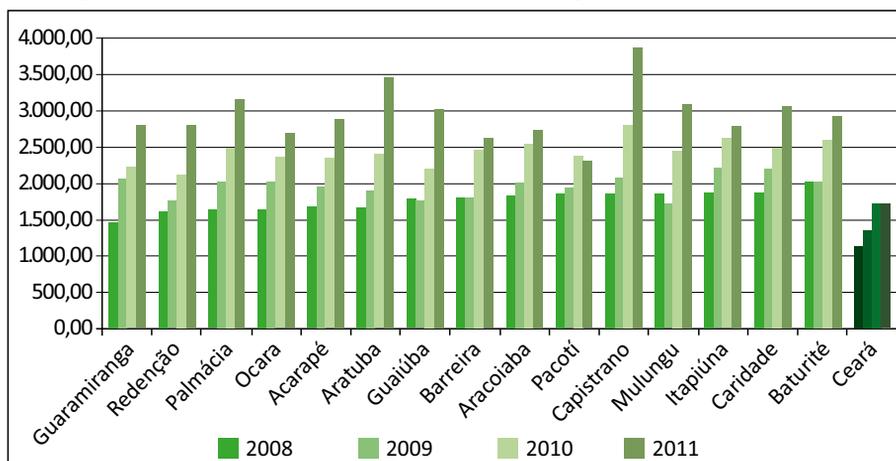
Gasto por aluno da educação infantil no Maciço do Baturité, 2008 – 2011



O Gráfico 3 apresenta o gasto por aluno do ensino fundamental (EF) no período 2008 – 2011. Revela que, tal como na EI, nos anos recentes houve tendência de ampliação de investimento por aluno embora, para esta etapa do ensino, os gastos por município apresentem maior equilíbrio, com variações menores. Chama a atenção que o Maciço o investimento no EF esteve bastante acima do custo-aluno estabelecido por lei, de R\$ 1.415,97 em 2010. O maior valor investido foi R\$ 2.801,84 em Capistrano, superando em 27% o menor valor investido por aluno, em Guaiúba. A exceção no aumento de investimentos é Pacoti. Mais uma vez essa situação evidencia atecnias que podem estar ocorrendo nas despesas ou apenas na prestação de contas dos recursos do Fundeb.

Gráfico 3

Gasto por aluno do ensino fundamental no Maciço do Baturité, 2008 – 2011<sup>15</sup>



Vale ressaltar que no período 2002 – 2011 houve declínio no número de matriculados em todos os municípios do Maciço, totalizando redução média de 34% das matrículas da região. Podemos entender este fenômeno pela via do comportamento da estrutura etária no Brasil nos últimos dez anos (VIDAL, COSTA e VIEIRA, 2007), mas também como indicio de que existem crianças na faixa etária obrigatória fora da escola – hipótese já levantada quando abordamos o atendimento do Programa Bolsa Família.

Os valores arrecadados no Fundef em seu último ano de existência (2006), e no Fundeb desde sua instituição (2007), estão expostos na

15. Os municípios de Caridade e de Baturité não apresentam valores no exercício de 2011, pois no momento da consulta ao SIOPE ainda não haviam inserido as informações no sistema.

Tabela 8. Eles revelam que a receita dos municípios passou por crescimento progressivo e significativo, com média de 188% no período 2006 – 2011. A intensa variação nos gastos por aluno observada nos anos recentes, portanto, deve-se não só à redução do número de estudantes, mas também ao aumento das receitas.

Tabela 8

## Fundeb por município no Maciço do Baturité, 2006 – 2011

Município	Ano					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Acarape	1.512.544,00	2.426.707,72	3.088.057,99	3.675.675,07	4.203.283,44	5.385.833,83
Aracoiaba	4.027.728,59	5.542.381,94	7.659.275,47	8.498.899,62	9.521.064,25	12.895.241,93
Aratuba	4.159.135,71	4.728.526,78	6.837.432,13	7.053.006,60	5.546.697,10	7.227.325,49
Barreira	3.489.940,36	4.143.011,19	5.767.288,85	6.121.943,55	6.976.761,53	9.327.001,32
Baturité	3.967.716,18	5.098.611,01	7.407.681,62	7.892.952,05	9.079.421,12	12.164.796,64
Capistrano	3.206.189,81	3.975.816,73	5.706.725,80	6.479.510,29	7.232.865,36	9.790.531,82
Caridade	1.500.323,46	1.859.635,28	3.199.292,39	5.853.595,87	6.418.230,93	6.745.395,17
Guaiuba	3.682.319,58	4.818.621,86	6.539.889,84	7.041.014,47	8.093.077,06	11.190.208,35
Guaramiranga	918.486,12	1.160.952,89	1.713.938,73	1.958.258,60	2.084.243,90	2.764.757,85
Itapiúna	3.187.390,35	4.359.588,61	5.667.920,60	6.724.564,55	6.816.101,75	8.344.526,42
Mulungu	1.787.607,69	2.149.714,05	2.931.693,64	2.325.028,83	3.364.441,16	4.529.920,53
Ocara	4.353.911,02	5.642.699,00	7.369.213,29	8.159.086,79	8.884.506,70	11.561.154,89
Pacoti	1.788.363,41	2.504.015,98	3.428.499,26	3.622.434,25	4.126.464,67	5.479.058,93
Palmácia	1.633.623,70	1.512.184,15	2.881.095,51	3.127.266,51	3.588.633,65	4.909.511,54
Redenção	4.264.357,92	4.741.744,36	7.193.262,53	8.241.022,20	9.922.276,58	13.333.770,69
<b>Total</b>	<b>43.479.637,90</b>	<b>54.664.211,55</b>	<b>77.391.267,65</b>	<b>86.774.259,25</b>	<b>95.858.069,20</b>	<b>125.649.035,40</b>

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM – CE

Se neste item identificamos que os anos recentes permitiram um crescimento expressivo dos recursos para a educação na região, a análise sobre sua aplicação nos diversos níveis de ensino indica problemas quanto à aplicação de valores mínimos de custo-aluno estabelecidos por lei e suscitam questionamentos quanto à veracidade de algumas informações oficiais. Eles indicam, portanto, a necessidade das políticas de aumento de investimentos e de estabelecimento de indicadores estarem apoiadas em mecanismos de acompanhamento quanto à sua evolução, e de avaliação de resultados por parte dos órgãos de con-

trole. Estas ações, feitas junto aos municípios, talvez conferissem maior eficácia aos recursos empregados – seja da perspectiva de superação da pobreza da população, como vimos na primeira parte, seja do impacto no ensino, como veremos a seguir.

## 4. Cenários da Educação no Maciço: indicadores de rendimento

Neste tópico, analisamos indicadores de rendimento educacional do Maciço por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). A tabela 9 traz a taxa de escolarização líquida, a distorção idade-série e a média de alunos por sala de aula entre 2000 – 2010.

Tabela 9

Taxas de escolarização líquida, distorção idade-série e a média de alunos por sala de aula no Maciço do Baturité, 2000 – 2010

Município	Ensino Fundamental				Alunos / salas de aulas	
	Taxa de escolarização líquida (%)		Taxa de distorção idade/série (%)		2000	2010
	2000	2010	2000	2010		
Acarape	88,12	73,11	42,49	8,59	42,94	33,10
Aracoiaba	100,00	92,81	46,66	6,75	50,82	35,17
Aratuba	100,00	100,00	50,03	4,01	50,21	41,68
Barreira	100,00	95,39	45,08	8,83	37,88	39,00
Baturité	98,41	93,45	45,11	7,54	51,17	37,06
Capistrano	98,28	92,20	50,06	5,85	36,38	32,96
Caridade	92,85	79,70	53,23	9,51	43,75	35,29
Guaiuba	94,09	80,24	60,56	6,83	54,52	41,45
Guaramiranga	100,00	100,00	43,79	4,84	40,71	34,26
Itapiúna	99,28	85,98	48,35	5,92	52,33	36,55
Mulungu	98,26	69,08	55,55	10,73	47,34	36,26
Ocara	96,94	89,53	53,33	10,50	41,37	36,38
Pacoti	95,55	94,01	52,69	6,75	47,67	31,01
Palmácia	100,00	76,65	44,22	5,29	52,40	37,24
Redenção	100,00	97,51	44,83	5,90	43,67	33,86

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio do Ipece

Os dados mostram notório esforço dos municípios, no período em estudo, para correção da distorção idade/série: a média da região, de 47,74% em 2000, caiu para 7,74% em 2010. Há resultados de queda neste indicador da ordem de 79,8% a 92,0%, que se reflete na taxa de escolarização líquida – municípios como Aratuba e Guaramiranga indicam a universalização do ensino fundamental na idade adequada.

No entanto, cabe notar que 13 municípios mostram decréscimo nas taxas de escolarização líquida, com variações de 1,6% a 29,7%. Este dado nos leva, mais uma vez, a indagar se o pleno atendimento às crianças de 6 a 14 anos de fato ocorre nestas localidades. No que respeita às condições de infraestrutura, o Maciço aponta média de 33,86 alunos por sala, sugerindo que as escolas disponíveis para oferta de ensino encontram-se lotadas, sinalizando a carência de espaço físico na região.

Na tabela 10 observamos a taxa de analfabetismo funcional de pessoas com quinze anos ou mais cuja escolarização é inferior a quatro anos. A despeito do aumento da população nesta faixa etária (média 25,8%), em uma década registra-se, no Maciço, decréscimo médio de 34,86% para 25,79% neste indicador. Embora este seja um avanço importante, merece destaque que 1/4 da população de 15 anos ou mais, que em grande parte saiu dos bancos escolares recentemente, não dispõe de competências para operações em matemática e português.

Tabela 10

População residente e analfabetismo funcional de pessoas com 15 anos ou mais no Maciço do Baturité, 2000 – 2010

Município	População residente 15 anos ou mais		Taxa de analfabetismo funcional 15 anos ou mais (%)	
	2000	2010	2000	2010
Acarape	8.211	11.039	30,73	21,77
Aracoiaba	15.768	18.645	40,77	30,07
Aratuba	7.539	8.198	36,45	25,35
Barreira	11.012	14.222	33,99	27,46
Baturité	19.750	24.101	30,28	22,45
Capistrano	10.077	12.355	37,25	27,62
Caridade	9.840	14.313	37,20	26,83
Guaiuba	12.592	17.329	33,46	23,07
Guaramiranga	3.600	3.021	31,36	17,87
Itapiúna	10.255	13.351	37,71	30,42

cont. Tabela 10

População residente e analfabetismo funcional de pessoas com 15 anos ou mais no Maciço do Baturité, 2000 – 2010

Município	População residente 15 anos ou mais		Taxa de analfabetismo funcional 15 anos ou mais (%)	
	2000	2010	2000	2010
Mulungu	5.717	8.102	35,47	22,98
Ocara	13.842	17.641	40,51	30,07
Pacoti	6.968	8.350	33,73	20,36
Palmácia	6.347	8.788	33,75	24,09
Redenção	16.367	19.195	30,05	24,32

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio do Ipece

Dados sobre indicadores de rendimento (IR – taxa de aprovação) e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), na Tabela 11, também mostram avanços importantes. Vale lembrar que o Ideb é composto por três indicadores: (i) taxa de aprovação média nas séries/anos que compõem a etapa de ensino; (ii) resultados de desempenho de aprendizagem em Língua Portuguesa; (iii) resultados de desempenho de aprendizagem em Matemática (os dois últimos obtidos mediante a aplicação da Prova Brasil<sup>16</sup>).

Tabela 11

Evolução do Ideb e do Indicador de Rendimento no Maciço do Baturité, 2005 – 2009

Município	IR 2005	IR 2007	IR 2009	Evolução IR 2005-2009	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009	Evolução Ideb 2005-2009
Mulungu	0,67	0,83	0,89	33,40%	2,5	3,1	3,8	52,00%
Baturité	0,67	0,73	0,79	16,70%	2,5	3,0	3,5	40,00%
Guaiuba	0,84	0,79	0,88	4,60%	2,8	2,7	3,8	35,70%
Barreira	0,76	0,80	0,84	11,20%	2,6	3,2	3,5	34,60%
Redenção	0,76	0,83	0,92	20,90%	3,2	3,3	4,3	34,40%
Aracoiaba	0,78	0,90	0,91	15,60%	2,7	3,3	3,6	33,30%
Ocara	0,72	0,73	0,87	21,30%	2,8	2,7	3,6	28,60%
Guaramiranga <sup>17</sup>	-	0,88	0,93	-1,80%	-	3,6	4,5	25,00%

16. A Prova Brasil é aplicada a cada biênio para as turmas de 5º e 9º anos do ensino fundamental.

17. A evolução do IR e do Ideb foram calculadas no período 2007 – 2009.

**Evolução do Ideb e do Indicador de Rendimento  
no Maciço do Baturité, 2005 - 2009**

<b>Município</b>	<b>IR 2005</b>	<b>IR 2007</b>	<b>IR 2009</b>	<b>Evolução IR 2005-2009</b>	<b>Ideb 2005</b>	<b>Ideb 2007</b>	<b>Ideb 2009</b>	<b>Evolução Ideb 2005-2009</b>
Aratuba	0,92	0,94	0,90	4,90%	3,2	4,1	3,9	21,90%
Caridade	0,73	0,69	0,77	5,20%	3,0	3,0	3,6	20,00%
Itapiúna	0,83	0,85	0,87	23,70%	3,0	3,3	3,6	20,00%
Pacoti	0,73	0,87	0,90	30,70%	3,1	3,5	3,7	19,40%
Acarape	0,62	0,75	0,81	2,70%	2,6	3,0	3,1	19,20%
Capistrano	0,90	0,88	0,93	3,80%	3,3	3,2	3,4	3,00%
Palmácia	0,88	0,85	0,92	5,70%	3,3	3,1	3,4	3,00%

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio do INEP

Os dados apontam que a taxa de aprovação cresceu em todos os municípios no período 2005 – 2009, sendo que em alguns o indicador ficou acima de 20%. Há uma exceção: Guaramiranga, com decréscimo de 1,8%. Vale destacar que nenhum dos municípios atingiu taxa de aprovação de 100%, revelando que seu Ideb ainda pode melhorar. É interessante observar, em quatro municípios (Itapiúna, Pacoti, Capistrano e Palmácia), crescimento do Indicador de Rendimento maior que o do Ideb.

A análise do Ideb no período 2005 – 2009 quanto à proficiência dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática, na Tabela 12, indica que no geral houve maior crescimento de desempenho em Matemática. No entanto, em quatro municípios a aprendizagem nas duas ou em uma das disciplinas apresentou declínio, ainda que tenha havido evolução no Ideb.

Ideb e desempenho por disciplina na Prova Brasil  
no Maciço do Baturité, 2005 – 2009

Município	Crescimento Ideb 2005/2009	Evolução Língua Portuguesa 2005-2009	Evolução Matemática 2005-2009
Mulungu	52,00%	6,10%	9,40%
Baturité	40,00%	10,70%	13,60%
Guaiuba	35,70%	18,00%	18,10%
Barreira	34,60%	10,30%	16,40%
Redenção	34,40%	2,90%	10,90%
Aracoiaba	33,30%	5,20%	10,90%
Ocara	28,60%	0,40%	9,10%
Guaramiranga <sup>18</sup>	25,00%	13,20%	11,00%
Aratuba	21,90%	13,30%	18,10%
Caridade	20,00%	7,30%	13,60%
Itapiúna	20,00%	9,60%	9,10%
Pacoti	19,40%	-5,50%	3,20%
Acarape	19,20%	-11,20%	-1,30%
Capistrano	3,00%	-5,10%	2,50%
Palmácia	3,00%	-3,50%	2,70%

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio do INEP

Este conjunto de dados permite refletir sobre quais condições contribuem para o sucesso da aprendizagem nos municípios do Maciço. Embora, no geral, os indicadores de rendimento analisados apontem avanços significativos, é fato que os resultados ainda são bastante tímidos se comparados aos obtidos em outras regiões do Estado e, também, se considerado o volume de investimentos realizados.

Para além de assegurar a permanência de crianças na escola por meio do PBF, exigem atenção gastos relacionados ao ambiente de aprendizagem, como infraestrutura e qualificação docente, certamente importantes para promover e ampliar o potencial de aprendizagem.

18. A evolução do IR e do Ideb foram calculadas no período 2007 – 2009.

## 5. Considerações finais

Os temas debatidos neste texto fazem uma reflexão sobre o limite da relação de dependência municípios-Estado e sobre os limites das políticas educacionais em vigor, aparentemente incapazes de resgatar famílias e escolas de programas compensatórios e oferecer à população e à região alternativas de desenvolvimento econômico e social.

A análise de indicadores da realidade social, demográfica, econômica e educacional do Maciço do Baturité denota a permanência de uma situação de dependência acentuada de transferências de recursos financeiros dos entes federados – Estado e União. É uma região que tem saudades do seu passado, insegurança com o presente e preocupação com o futuro, como deixam transparecer os documentos analisados. A ausência de empregos formais, a renda *per capita* nos domicílios muito baixa e uma acentuada necessidade de programas de transferência de renda mostra a importância e o poder das políticas públicas, e neste texto destacamos as de educação, para promover alterações neste cenário.

O retrato da educação no Maciço mostra quanto municípios muito próximos geograficamente e com condições econômicas semelhantes podem apresentar variações na condução das suas políticas. A despeito disso, o fato de todos apresentarem redução do número de matrículas e significativa elevação das receitas deveria, a princípio, implicar melhorias no sistema educacional em vários aspectos, inclusive no desempenho de aprendizagem dos alunos.

No entanto, permanecem os desafios da universalização do ensino fundamental (em 13 dos 15 municípios); da correção de fluxo de modo a reduzir/eliminar a distorção idade/série; da construção de escolas e/ou ampliação das salas de aula nas já existentes; da criação de turmas de educação de jovens e adultos a fim de reduzir as taxas de analfabetismo funcional; da obtenção de melhores resultados nos exames de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática.

Estes dados trazem preocupação quanto à natureza dos investimentos em educação, que não parecem obedecer à lógica de políticas planejadas, conforme afirma Moreira (2011, p. 158). Nesse sentido, as análises realizadas sugerem ao menos duas limitações de políticas:

- (i) dos municípios quanto ao planejamento e emprego de recursos – as ações não atingem os diversos níveis da educação e geram o efeito “cobertor de pobre” – investimento em determinados setores em detrimento de outros;

(ii) dos órgãos e conselhos de estado quanto ao acompanhamento, avaliação e controle – a ausência de registro, assim como a inconsistência de vários indicadores de gastos em educação, mostra que o ciclo da política pública não se completa e, por conseguinte, mostra-se ineficaz.

Como consequência, em quase todas as tabelas deste estudo – tanto de investimentos quanto de resultados de aprendizagem – observamos o efeito “dente de serra”, ou seja, movimentos oscilatórios, sem que os gestores do processo possam identificar claramente as motivações das políticas e/ou, ainda, quais medidas contribuíram para o sucesso ou o declínio de determinado indicador.

É com base no exposto que consideramos que os esforços e investimentos em educação efetuados nos municípios do Maciço do Baturité nas últimas décadas não se traduzem, necessariamente, em melhorias no potencial de aprendizagem das crianças e, por extensão, suporte para a superação da pobreza da população. Em que pesem os recentes resultados positivos e a ampliação do acesso e da permanência de crianças na escola, ainda há muito a fazer no sentido de propiciar educação de qualidade para todos.

## Referências

AMAB, **Plano de Desenvolvimento Regional do Maciço do Baturité**. Fortaleza: AMAB, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação**. Disponível em <<http://fnde.gov.br>> acesso em 02/05/2012.

CEARÁ. Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional. **Maciço do Baturité**. Plano de Desenvolvimento Regional. Fortaleza: SDLR, 2001.

MOREIRA, A. N. G. M. **Aplicação dos recursos da educação**: estudo exploratório em municípios cearenses com melhores resultados do Ideb. Dissertação. 170 f. Dissertação de mestrado em educação – Centro de Educação, Universidade Estadual do Ceará, 2011.

NASCIMENTO Alexandre Sabino do. **A produção do espaço no/do Maciço do Baturité**: reflexões sobre o papel do Estado na formulação de políticas de desenvolvimento urbano-regional. Disponível em <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/2736/273620613015.pdf>>. Acesso em 18/05/2012.

PORTO. Luana Cavalcanti. **Cortes e recortes do turismo no Maciço do Baturité** – CE: reflexões a partir da avaliação do programa de apoio ao turismo regional (PROATUR). Dissertação. Universidade Federal do Ceará. Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, 2008.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Quadro de Dados Contábeis Consolidados Municipais**. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/stn>> acesso em 03/01/2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ. **Receita por fonte**. Disponível em <<http://www.tcm.ce.gov.br>> acesso em 03/01/2012.

VIDAL, E. M; COSTA, L. e VIEIRA, S. L. Ensino Fundamental: fim de um ciclo expansionista? In. **Análise da Pesquisa Nacional por amostra de domicílios – PNAD 2005**. Brasília: MTE, CGEE. 2007, pp. 119 – 170.

VIEIRA, S. L. **Educação Básica**: Política e gestão da escola. Fortaleza: Liberlivro, 2008.



# O papel da Universidade na transformação de um território de pobreza<sup>19</sup>

Sofia Lerche Vieira | Eloisa Maia Vidal  
Stela Meneghel | Jacques Therrien  
Paulo Speller | Fátima Portela  
Ana Paula Cardoso | Antônio Nilson G. Moreira

## 1. Introdução

Este trabalho traz reflexões sobre o papel e contribuição da Universidade em territórios de pobreza a partir das experiências de um projeto de pesquisa iniciado em 2011 sobre a política educacional e a gestão escolar em 15 (quinze) municípios que constituem a microrregião do Maciço do Baturité – Ceará – Brasil<sup>20</sup>, onde recentemente foi criada a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab)<sup>21</sup>. Trata-se de estudo quanti-qualitativo, no qual se recorre à análise de indicadores econômicos e sociais da região acoplada a um trabalho de campo com observações e entrevistas a dirigentes municipais de educação e diretores de escolas. A partir desta aproximação com a realidade os pesquisadores, vinculados às universidades mencionadas,

---

19. The University's role in the transformation of a poverty territory). Comunicação Oral apresentada no VIII International Meeting of the Paulo Freire Forum. Los Angeles, Set/2012. Trabalho desenvolvido com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

20. O projeto é desenvolvido pelos grupos de pesquisa: "Política Educacional, Gestão e Aprendizagem", da Universidade Estadual do Ceará (Uece) e "Educação, Sociedade e Desenvolvimento Regional", da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab).

21. A Unilab foi criada em agosto de 2010 e começou a funcionar em maio de 2011. Tem por objetivo promover a interação Sul-Sul na perspectiva da cooperação solidária entre Brasil e países da CPLP, quais sejam: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste, além de Portugal.

pretendem propor e desenvolver estratégias de intervenção para a região como um todo e conforme a demanda de cada um dos municípios do referido território.

Tal iniciativa visa contribuir para o avanço de investigações sobre a educação em “territórios de vulnerabilidade social”, oferecendo subsídios para estudos e ações que, em parceria com a comunidade, trabalhem alternativas para a superação de problemas a partir de ações no campo educacional. Nessa perspectiva, considera-se a importância da contribuição das Universidades e faz-se uma reflexão sobre o caso específico da Unilab, como instituição formadora de estudantes brasileiros e de países da CPLP<sup>22</sup>.

Esta investigação insere-se no âmbito de um dos princípios da referida Universidade, a cooperação solidária, e tem por foco o estudo, análise e proposição de ações voltadas à melhoria das condições educativas tanto do Maciço do Baturité quanto dos países parceiros da Unilab.

## 2. Políticas de expansão da educação superior no Brasil

Desde as primeiras instituições cujas origens remontam à Idade Média, a articulação da Universidade com polos de desenvolvimento urbanos foi elo importante e significativo. Na maioria dos países tem sido forte a tendência e tradição de criá-la em regiões de interesse cultural, social e/ou econômico, ainda que seja possível observar, em contextos diversos, algumas exceções à regra.

No Brasil, o movimento de criação de instituições de ensino superior teve trajetória semelhante, com a característica de que as primeiras instituições de educação superior (IES), criadas no início do século XIX por iniciativa do Estado justamente nas capitais dos estados mais desenvolvidos, tinham por objetivo atuarem como escolas de formação profissional. Apenas na década de 1940 do século XX elas começaram a se tornar universidades, aproximando-se efetivamente da pesquisa<sup>23</sup> (CUNHA, 2007).

Na década de 1970 houve forte expansão do sistema de ensino superior como instância de formação profissional por meio do setor privado, que desde então se tornou hegemônico na oferta de educação

22. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

23. Poucas IES nasceram como universidades, caso da Universidade de Brasília, cuja criação coincide com a edificação da cidade que viria a ser sagrada como capital da República, em 1961.

superior. No entanto, neste mesmo período o Governo Federal criou alguns mecanismos e instituições (agências de fomento, em especial) com o objetivo de tornar algumas IES públicas ‘centros de excelência’ em pesquisa. Como resultado, o País passou a contar com uma maioria de instituições de natureza privada, ocupadas da certificação para o exercício profissional (Faculdades e Escolas e com menos de 3 mil estudantes), ao mesmo tempo que com algumas poucas instituições públicas, voltadas à pesquisa – as universidades – que, localizadas nos grandes centros urbanos, ocupam-se da formação em nível de pós-graduação e da produção de conhecimento (MENEHHEL, 2001).

A partir de meados da década de 1990, teve início uma nova e forte onda de expansão do sistema de ensino superior, exclusivamente por meio do setor privado. No entanto, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) imprimiu novos contornos a essa política: retomou o crescimento de IES federais e reverteu a tendência de criá-las nas capitais, buscando um perfil diferenciado. No seu mandato, a expansão foi direcionada prioritariamente para locais pouco habitados, assim como para zonas de fronteira (um movimento chamado de ‘interiorização’), com forte foco na inclusão social. Além disso, outra peculiaridade: criou duas universidades voltadas à integração internacional<sup>24</sup>. Este é o caso da Unilab, a última das 14 (quatorze) universidades federais criadas nesse período, cujo objetivo é:

...ministrar ensino superior, desenvolver pesquisas nas diversas áreas de conhecimento e promover a extensão universitária, tendo como missão institucional específica formar recursos humanos para contribuir com a integração entre o Brasil e os demais países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), especialmente os países africanos, bem como promover o desenvolvimento regional e o intercâmbio cultural, científico e educacional (Lei nº 12.289/2010, Art. 2º)

A constituição da Unilab, instituição de ensino, pesquisa e extensão deu-se, portanto, orientada à construção de vínculos estreitos com a realidade específica da região onde foi inserida, o interior do Ceará – no Maciço do Baturité –, ao mesmo tempo em que com a promoção da cooperação internacional com os países lusófonos.

---

24. Conferir sobre o assunto a matéria: “Novas universidades federais cobrem vazios no mapa do ensino”. Disponível em <<http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/novas+universidades+federais+cobrem+vazios+no+mapa+do+ensino/n1237826145927.html>> Acesso em: 19 jul. 2012.

## 2.1 A atuação extensionista da Unilab

Também se faz importante conhecer a forma com que a Unilab compreende a relação com seu entorno próximo. Documento intitulado “Diretrizes Gerais”, elaborado pela Comissão Organizadora da Universidade (julho de 2010), afirma:

...a extensão será o ponto de partida das atividades acadêmicas, fazendo ensino e pesquisa fundamentados e integrados à realidade social e sem detrimento da capacidade de desenvolver tecnologia e inovação. Entende-se, portanto, a relação com a comunidade como *momento e segmento da produção acadêmica*, muito além da mera difusão de conhecimento. Por meio da extensão a Unilab promoverá, portanto, *a característica de universidade comprometida com seu entorno e circunstâncias*, efetuada por meio da constante interação dialógica com diversos segmentos e atores da sociedade (p. 39, itálicos do original)..

Tal concepção de extensão é próxima da cunhada na década de 1960 quando, em todo o mundo, se debatia a responsabilidade social da Universidade diante dos problemas sociais. Naquele momento, na Europa, os principais alvos de crítica às IES, em particular do movimento estudantil, eram: (i) isolamento: não estavam a serviço da sociedade em geral, desempenhando ações em favor apenas de classes dominantes; (ii) descomprometimento com problemas mundiais, tais como fome, ecologia, paz; (iii) falta de compromisso com problemas nacionais (criminalidade, desemprego, habitação) e/ou regionais e ausência de envolvimento com demandas locais – como assistência médica e jurídica, planejamento urbano, educação, dentre outros<sup>25</sup> (SANTOS, 1987, pp. 205-206).

Na América Latina, a mobilização popular que marcou esta década gerou significativas mudanças na concepção de extensão universitária, que transitou do enfoque de difusão do conhecimento e popularização da ciência para maior inserção das IES na realidade social, econômica, política e cultural do País, absorvendo as contradições cotidianas das relações sociais e contribuindo para sua superação e transformação. Esta percepção sobre a necessidade de as universidades assumirem maior responsabilidade social, valorizarem as comunidades e promoverem intervenções nos problemas sociais, ainda segundo Santos (1987), “continua vigente no imaginário simbólico de muitas universidades e univer-

25. A grande expansão do número de vagas que possibilitou que camadas médias da população tivessem acesso às IES a partir da segunda metade do século XX - a chamada ‘massificação’ da Universidade - foi uma reação a este tipo de crítica e reivindicação (SANTOS, 1987).

sitários e tende a reforçar-se em períodos históricos de transição ou de aprofundamentos democráticos” (p. 209).

Nessa linha, tem-se que a busca de interlocução Universidade-Sociedade ocorre por meio de apreensão e conhecimento da realidade (ensino), bem como sua investigação (pesquisa) realizados em ampla interação com a comunidade, de forma a gerar propostas de intervenção (extensão). Paulo Freire (1975), em sua obra, manifestou-se muitas vezes a favor desta concepção e contra as práticas tradicionais de extensão:

...a ação extensionista implica, qualquer que seja o setor em que se realize, a necessidade que sentem aqueles que chegam na ‘outra parte do mundo’ de mudar a parte considerada inferior para, à sua maneira, torná-la normal ou, pelo menos, semelhante ao seu mundo. Desta maneira, em seu ‘campo associativo’, o termo extensão se relaciona significativamente com transmissão, entrega, doação, invasão cultural, manipulação etc. E todos estes envolvem ações que ‘coisificam’ o homem (como se fosse um objeto), negando-lhe como SER de transformação do mundo.

Para Freire a extensão não pode ser prática de “domesticação”. Ao contrário: ele entende que educar e educar-se, na prática da liberdade, não é propagar algo do ‘seu local de conhecimento’ para o ‘local da ignorância’ e, com este conhecimento, ‘salvar’ o outro. Por isso, a partir de Freire o conceito, propósito e conteúdo de programas de extensão das universidades latino-americanas começaram a ser redefinidos com o objetivo de colocar a ‘comunicação dos afazeres universitários’ em contato e diálogo permanente com a sociedade (TÜNNERMANN, s/d, p. 22-25).

Segundo análise de Santos (1997) a instituição acadêmica, sobrecarregada de funções e serviços que não lhe são próprios, tem deixado de articular atividades de ensino e pesquisa às demandas da comunidade, fazendo da extensão espaço para inúmeras práticas – estágios, cursos, fóruns, seminários, eventos culturais, prestação de serviços, ações assistencialistas, consultorias, dentre outros. O excesso dessas atividades, realizadas de modo fragmentado, encarrega-se de fracionar as ações da Universidade e de manter a **separação entre reflexão acadêmica e ação comunitária**. Por conseguinte, confirma-se que a transmissão de conhecimento cabe ao ensino, a reflexão é atribuição da pesquisa, e a ação é o território da extensão<sup>26</sup>.

26. Segundo Michelotto (1999) esta separação fica visível no texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Atento a esta separação o Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras definiu extensão universitária como “processo educativo, cultural e científico que articula o ensino e a pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre Universidade e sociedade”. Nesta perspectiva, a função social da Universidade não seria expressa por meio de uma terceira atividade, mas por pesquisa e ensino concebidos e gerenciados tendo, como ponto de partida, suas possibilidades de contribuição social. A extensão deixa de ser, deste modo, uma atividade à parte ou paralela da estrutura universitária, para tornar-se eixo estruturante, dimensão e etapa indispensável da organização do ensino e da pesquisa na Universidade (BOTOMÉ, 1996, p. 79).

A despeito da força e importância desta concepção e conceituação, porém, os dois séculos de ensino superior profissionalizante e a política de financiamento das IES públicas (baseada fundamentalmente no potencial de produção científica) estabeleceram um ‘caldo cultural’ em que ensino e pesquisa ‘andam sozinhos’ e onde a interlocução com a comunidade (extensão) ainda não é considerada necessária para o bom desenvolvimento das atividades acadêmicas.

A Unilab foi criada em momento ímpar da educação superior no Brasil, em que o Governo Lula permitiu a retomada do seu sentido público (houve duplicação de recursos, ampliação de vagas e criação de novas universidades federais, implantação de políticas afirmativas visando à democratização do acesso e da permanência, dentre outros) e, por extensão, a revisão de seu papel social e função central no desenvolvimento do país. Neste contexto, houve abertura para que seu projeto institucional buscasse desenvolver-se com e a partir de demandas postas pela sociedade e, em particular, pela comunidade do seu entorno próximo.

Diante do exposto a atuação extensionista da Unilab no Maciço do Baturité, território marcado pela pobreza social e econômica, é estratégica – da perspectiva da política de democratização da ES no País –, além de um imperativo do cumprimento da sua missão institucional de cooperação solidária.

---

Nacional, de 1996, que especifica a ação extensionista das IES como: “promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição” (Art. 43-VII). Ou seja, afirma a concepção de difusão de conhecimento e de fragmentação das atividades universitárias em dois momentos: um de criação/reflexão e, outro, de disseminação de conhecimento e ação.

## 2.2 A proposta da Unilab para a área de educação

Encravada em território ímpar, definido por uma composição geográfica que agrega trechos de Mata Atlântica à zona do semiárido, a Unilab está inserida em um contexto marcado por profundas desigualdades sociais e econômicas. Os indicadores da região Nordeste do Brasil, e particularmente do Maciço, revelam territórios marcados pela pobreza, subnutrição, analfabetismo e carências diversas de infraestrutura básica. Dentre seus principais desafios, portanto, está o compromisso de responder às demandas da população dos municípios do Maciço do Baturité.

Segundo as “Diretrizes da Unilab”, a tarefa de promoção do desenvolvimento social e econômico sustentáveis será realizada por meio de ações articuladas em torno de áreas estratégicas e prioritárias para o desenvolvimento territorial tanto do Maciço quanto dos países parceiros na CPLP: (a) Desenvolvimento Rural; (b) Saúde Coletiva; (c) Formação de Professores; (d) Tecnologias e Desenvolvimento Sustentável; (e) Gestão Pública. Com base nestas áreas, a Universidade iniciou atividades em maio de 2011, com cursos de graduação em Agronomia, Enfermagem, Formação de Professores de Ciências da Natureza e Matemática, Engenharia de Energias e Administração Pública.

A característica de Universidade voltada à cooperação internacional, em particular com estudantes, pesquisadores e instituições oriundos de países que têm o português como língua oficial, é uma construção<sup>27</sup> que exige a identificação de novas articulações entre o local e o global. Trata-se, afinal, de uma instituição que tem “os pés no Maciço e os olhos na África”. Ou seja: o laboratório de estudos para a formulação de propostas em sintonia com os objetivos da cooperação com a África é, pois, o próprio território.

Visando realizar estudos que busquem esta sintonia local/global, a Unilab tem buscado dialogar com os municípios de seu entorno, dando início a atividades e projetos de cooperação em diversas áreas. No entanto tem sido privilegiada, dada sua relevância, a interlocução com atores do sistema de educação básica, considerado em todo o mundo

27. Cabe assinalar que, de todos os países da CPLP, o Brasil é o único em que o português é idioma hegemônico. Em todos os demais apenas uma parcela pequena da população fala português (menos de 10% e em geral como segunda língua) e com variações linguísticas muito próprias. Assim que, apesar de serem muitos os pontos em comum, existem diversos entraves – desde o idioma - à afirmação de uma ‘identidade’ entre os referidos países.

fundamento e elemento de indução do processo de desenvolvimento sustentável. A Universidade visualiza neste momento, por essa via, sua principal contribuição como instituição voltada ao fomento à produção de conhecimento, ao apoio à formação de profissionais e ao estímulo à aprendizagem e uso de tecnologias da informação e comunicação.

### 3. O percurso metodológico da pesquisa

Face ao contexto delineado, a Unilab tem buscado articular-se a grupos de pesquisa já consolidados no Ceará, capazes de contribuir para a realização de estudos em sintonia com sua missão institucional de cooperação solidária na área educacional. A parceria para a construção do Observatório da Educação no Maciço do Baturité (OBEM) surge deste direcionamento, agregando pesquisadores de duas universidades cearenses (Unilab e Uece) com o objetivo de traçar um amplo diagnóstico das condições de organização e funcionamento das redes municipais de ensino. A estratégia metodológica para a realização de tal iniciativa envolve recursos da pesquisa colaborativa e da pesquisa-ação. Como resultado, pretende contribuir para o desenvolvimento e melhoria dos indicadores de educação na região, visando, inicialmente, à formação de gestores municipais de educação e escolares.

O estudo, iniciado em 2011 (deverá prolongar-se ao menos até dezembro de 2013), adota uma perspectiva quanti-qualitativa, fazendo uso da análise de indicadores diversos que permitem melhor compreender o contexto em que se insere a educação no território em análise. Para tanto recorre às seguintes bases de dados: Instituto de Planejamento Estratégico do Estado do Ceará (Ipece), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM), Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), dentre outros.

Do ponto de vista qualitativo, o levantamento compreendeu visitas a todas as cidades da região<sup>28</sup>, com realização de entrevistas com o(a) secretário(a) de educação de cada um dos 15 (quinze) municípios integrantes da amostra, assim como diretores de 30 (trinta) escolas, 2 (duas) em cada município. As visitas permitiram que fossem feitas observações,

---

28. O trabalho de campo teve início em novembro de 2011, com realização de pré-teste em duas cidades (Acarape e Redenção), prosseguindo no primeiro semestre de 2012, quando as equipes visitaram 13 (treze) outros municípios - Aracoíaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Caridade, Guaiuba, Guarimiranga, Itapiuna, Mulungu, Ocara, Pacoti e Palmácia.

registros fotográficos e entrevistas que, transcritas e digitadas, estão em processo de análise. O material coletado nesta primeira incursão à realidade local viabilizou a produção de um vídeo e alguns trabalhos com resultados preliminares (VIDAL *et al*, 2012; VIEIRA *et al*, 2012; DANTAS, 2012) que constituem o substrato de suporte para os passos subsequentes – no sentido de aprofundamento tanto de estudos quanto de elaboração dos processos formativos previstos no âmbito do projeto.

## 4. Primeiros resultados

Este tópico apresenta uma síntese dos principais achados quanti e qualitativos da pesquisa desenvolvida pelo OBEM, de forma a situar o leitor quanto aos desafios para a promoção de melhorias na educação básica da região do Maciço do Baturité<sup>29</sup>.

### 4.1 Achados quantitativos

A análise de indicadores diversos relativos ao território selecionado para a pesquisa permitiu fazer algumas inferências preliminares, quais sejam:

- **Um contexto de pobreza:** A maioria dos municípios é extremamente pobre: considerando a região, 31% dos domicílios vivem em situação de extrema pobreza, com renda mensal até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo; 87% (ou 64.396 domicílios) têm renda mensal de até um salário mínimo e apenas 3% de toda a população (2.107 domicílios) tem renda superior a 2 salários mínimos.
- **Dependência em relação à União e ao Estado:** Os dados permitiram observar forte dependência de transferências governamentais (União e Estado): em média, 92% das receitas municipais têm origem em transferências (estaduais ou federais); somente 8% advêm do próprio município.
- **Forte presença de um programa de transferência direta de renda:** A maioria da população escolar situa-se em famílias contempladas por recursos do Programa Bolsa Família<sup>30</sup>: nos 15

29. Para reflexões detalhadas sobre o tema, conferir: VIDAL *et al*, 2012; VIEIRA *et al*, 2012; DANTAS, 2012.

30. O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País. Ele está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. O PBF possui três eixos principais focados na transferência de renda, condicionalidades e ações e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já as ações e programas complementares objetivam o

municípios do Maciço temos uma média de 91% da população beneficiária dessa política social, destacando a importância de programas desta natureza para a população e para a educação.

- **Descontinuidade no uso de recursos para educação:** O planejamento e emprego de recursos mostram que as ações não atingem os diversos níveis e setores da educação de forma contínua e sistematizada. Os gestores afirmam que em alguns anos são feitos investimentos em determinados setores em detrimento de outros, e no ano seguinte faz-se o inverso, tentando 'dar um pouco a todos'. Ao final, a falta de continuidade nos investimentos impede o alcance de bons resultados em todos os setores que se pretendeu apoiar. A ausência de registros e inconsistência de vários indicadores de gastos em educação mostra que o ciclo da política pública não se completa e, por conseguinte, mostra-se ineficaz.
- **Decréscimo nas taxas de escolaridade:** Observa-se decréscimo nas taxas de escolaridade líquida do ensino fundamental, com variações de 1,6% a 29,7% entre 2000 e 2010. Tal constatação possibilita diversas explicações. Uma delas estaria associada ao desaquecimento das iniciativas de aceleração de fluxo escolar populares no início da vigência do Fundef, pouco a pouco desativadas nos anos 2000. A este fato poderia articular-se a hipótese de que com a implantação do Fundeb, alunos de outros níveis e modalidades de ensino também representam recursos para o município, tirando o foco dos esforços do ensino fundamental.
- **Melhoria de alguns indicadores:** Os dados sobre educação indicam melhoria em alguns indicadores a exemplo do Ideb<sup>31</sup>, embora mostrem que o Maciço encontra-se abaixo da média do Estado. No entanto, nas séries históricas dos diversos municípios também se observa o comportamento aleatório de indicadores educacionais, a exemplo da taxa de escolarização e taxas de rendimento – que oscilam entre situações de melhoria e piora, sem que seja possível detectar as razões para uma ou outra. A atenção aos indicadores de rendimento escolar por parte da rede escolar e dos estabeleci-

---

desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. (<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>)

31. O Ideb foi criado em 2006 pelo Ministério da Educação e é "um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou SAEB) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio) - com informações sobre rendimento escolar (aprovação)" (FERNANDES, 2007).

mentos de ensino parece restringir-se àqueles que interferem na composição do Ideb – caso da taxa de aprovação que, ao longo de todas as séries históricas, tem-se mostrado crescente.

## 4.2 Achados qualitativos

A realidade apreendida a partir das visitas aos municípios e do contato direto com as escolas integrantes da amostra permitiu observar um *aparente paradoxo*. De maneira geral, as condições de organização e funcionamento da educação retratam o contexto maior em que estão inseridas; ou seja, as condições de pobreza que caracterizam a economia do território do Maciço possuem reflexos visíveis na rede escolar local. A maioria das escolas visitadas está localizada em terrenos com construções modestas e poucos espaços de lazer para as crianças. Salas pequenas, com problemas de iluminação, improvisação de ambientes, ausência de recursos didático-pedagógicos são marcas comuns à maioria. Em verdade, esta não é uma condição exclusiva das escolas Maciço do Baturité, ou mesmo do Ceará. Como bem observa Gatti (2011),

Não temos dado muita importância às condições de infraestrutura de trabalho nas escolas, suas condições físicas. Essas condições, quase nunca lembradas também impactam na qualidade do trabalho e, claro, em seus resultados. Precariedade dos prédios, calor demais, luz de menos, carteiras inadequadas, paredes sujas, falta de conservação, etc., etc. A maioria das nossas escolas públicas não tem sala para os professores trabalharem, prepararem as suas aulas, trocarem ideias, receberem os alunos, os pais. Quando há, são pequenas, mal arrumadas, com condições de guarda de materiais de ensino precárias. A própria construção das escolas é precária, ela é feia, ela é feita com materiais baratos. Quer dizer, muito poucos Estados, muito poucos municípios podem ter o orgulho de apresentar os seus prédios escolares com uma estrutura bem-feita, decente, com espaços bem-distribuídos (p. 53).

No entanto, os dados chocam por evidenciarem que, a despeito do enorme montante de recursos investidos – seja diretamente nas escolas, seja em programas para os municípios, seja em políticas mais amplas (como alimentação escolar) – professores e estudantes vivem inseridos em ambientes que não lhes oferecem condições mínimas de ensino-aprendizagem.

A despeito de condições adversas, no entanto, o que se viu em campo foram escolas em pleno funcionamento, com professores e gestores motivados, crianças estudando e secretarias de educação apoiando o trabalho pedagógico de sua rede. O *aparente paradoxo* se explica, pois, pelo fato de que, sob circunstâncias pouco favoráveis e soluções pautadas pela simplicidade, e muito além do que os indicadores ou mesmo os registros fotográficos permitem mostrar, a tarefa cotidiana da oferta de educação escolar está sendo cumprida com compromisso e entusiasmo.

Com base em pesquisas previamente realizadas pela equipe (VIEIRA e VIDAL, 2010; VIDAL e VIEIRA, 2011) e incorporando conclusões de amplo estudo sobre a educação na América Latina<sup>32</sup> (que aponta características comuns aos sistemas educativos da região), aprofundou-se na primeira incursão aos dados qualitativos “variáveis associadas à escola” elementos que, segundo a Unesco (2008) “podem contribuir significativamente para diminuir as desigualdades de aprendizagem associadas a disparidades sociais” (p. 43), a saber: clima escolar, localização e infraestrutura.

- **Bom clima escolar:** Na literatura sobre fatores associados ao sucesso escolar, tem sido recorrente o entendimento de que o clima escolar, ou seja, a “cultura interna das escolas”<sup>33</sup> (CUNHA; COSTA, 2009) é um dos elementos que favorecem o êxito de estudantes. Na mesma direção, conforme referido no início do texto, o Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (SERCE) sobre a aprendizagem dos estudantes da América Latina e do Caribe constata que esta é “a variável que maior influência exerce sobre o rendimento dos estudantes” (Unesco, 2008, p. 45). Durante o trabalho de campo nas escolas do Maciço do Baturité observou-se um clima de trabalho bastante positivo entre a direção, professores, alunos e funcionários. Em 40% dos municípios essa característica foi observada de forma mais evidente nas escolas, apresentando-se como elemento distintivo e particular dessas unidades. A dinâmica observada nessas escolas sugere alinhamento com as ideias de que ambientes de respeito, acolhedores e positivos, pautados nas relações humanas harmoniosas propiciam espaços promotores da aprendizagem dos alunos. Compreende-se, contudo, que para melhor

32. Conferir, a propósito, o Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (SERCE) promovido pelo Laboratório Latinoamericano de Evaluación de La Calidad de La Educación (LLECE) (UNESCO, 2008).

33. Para esses mesmos autores, uma apropriada definição de clima escolar diz respeito ao “conjunto das expectativas recíprocas compartilhadas pelos agentes do espaço escolar” (CUNHA; COSTA, 2009, p. 2).

conhecer esta realidade seria necessária uma aproximação maior de cada unidade escolar, e a adoção de um olhar mais etnográfico sobre a realidade pesquisada para afirmar com maior segurança se, de fato, prevalecem bons ambientes de trabalho pedagógico.

- **Diferenças pouco expressivas no desempenho por localização:** A localização (urbana ou rural) das escolas tem sido apontada como um importante fator de diferenciação em termos de alto ou baixo rendimento de estudantes (UNESCO, 2008, p. 51). De fato, parece óbvio que como regra geral, as escolas localizadas na zona urbana costumam ter melhores recursos de apoio à aprendizagem podendo, inclusive, contar com recursos humanos mais qualificados, sobretudo em situações quando é dada aos docentes a alternativa de escolha de seus locais de trabalho. Os dados coletados pela pesquisa, no entanto, indicam que 33,3% das escolas de maior Ideb da amostra situam-se na zona rural, não se confirmando a hipótese de melhor desempenho daquelas situadas na zona urbana. Neste aspecto vale observar que o contato com as secretarias e a visita às escolas mostraram que muitas das unidades classificadas como urbanas efetivamente estão localizadas em distritos e, portanto, poderiam enquadrar-se na categoria de estabelecimentos rurais<sup>34</sup>. Assim, por um lado, é fato que as condições de infraestrutura tendem a ser melhores na sede dos municípios e que, à medida que se adentra aos distritos e à zona rural, há uma aparência de condições mais precárias de funcionamento das unidades. Mas, por outro lado, também foram encontradas escolas em situações de flagrante pobreza nos centros urbanos. O elemento novo detectado pelo estudo, portanto, diz respeito ao melhor desempenho de algumas das escolas localizadas em distritos ou na zona rural. Dentre as possíveis explicações para tais resultados caberia registrar que as condições de pobreza terminam por imprimir um padrão homogêneo de distribuição, independentemente de localização. Vale observar que as visitas mostraram escolas com baixo rendimento localizadas na zona rural ou em distritos que, sob a

34. A título de exemplo, a escola Centro de Educação Rural Felismina Macambira, situada no Distrito de Gado, zona rural do município de Palmácia, apresenta, em seu cadastro junto ao INEP, que a mesma está localizada em zona urbana, como pode ser constatado no endereço: < [http://www.dataescola.brasil.inep.gov.br/dataEscola Brasil/home.seam](http://www.dataescola.brasil.inep.gov.br/dataEscola%20Brasil/home.seam)>. Acesso em 30/07/2012. A classificação sobre localização das escolas, adotada pelo INEP, provem do IBGE, que define **área urbana**: área interna ao perímetro urbano de uma cidade ou vila, definida por lei municipal e - **área rural**: área de um município externa ao perímetro urbano. Nesse caso, escolas em distritos municipais podem ser consideradas rurais. ([http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/manual\\_nocoas/elementos\\_representacao.html](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/manual_nocoas/elementos_representacao.html))

perspectiva do contato com a realidade – isto é, sem olhar para os números – poderiam perfeitamente estar na categoria daquelas de maior rendimento e vice-versa. Esta seria, portanto, mais uma variável a merecer maior aprofundamento de estudos.

- **Precariedade das condições de infraestrutura:** Com raras exceções as 30 (trinta) unidades visitadas não se configuram como exemplos de excelente infraestrutura. Ao contrário, de maneira geral retratam o contexto de pobreza em que se inserem: são escolas modestas e muitas vezes apresentam sérios problemas estruturais, tais como a conservação dos prédios, banheiros inadequados, quadras esportivas avariadas ou mesmo inexistentes, bibliotecas em espaços e condições de improviso etc. Em razão de estas se relacionarem positivamente com a aprendizagem dos alunos – algo também referido no SERCE (UNESCO, 2008) – foram analisadas na presente investigação, tendo sido consideradas, via de regra, ambientes pouco estimulantes da cultura geral e escolar. Foram identificadas escolas com infraestrutura deficitária em pelo menos quatro municípios, destacando-se aquelas de menor Ideb, localizadas tanto na zona urbana quanto rural. Não se sustenta a ideia de que a infraestrutura, como fator isolado, possa conduzir os alunos a bons níveis de rendimento escolar. Sabe-se, entretanto, que uma unidade escolar necessita reunir condições mínimas de estrutura e funcionamento para que seja capaz de contribuir com o desenvolvimento e a aprendizagem de seus alunos.

## 5. Contribuição freiriana à análise

Os pesquisadores notaram, ao percorrer os municípios e conversar com gestores da educação e das escolas do Maciço do Baturité, elevado nível de satisfação com a situação da educação e da rede escolar. Não apenas a indagação do estudo sobre necessidades formativas obteve respostas evasivas por parte dos entrevistados, como também se observou significativa homogeneidade dos discursos e alinhamento com o discurso oficial do Estado. Pareceu oportuno, portanto, aprofundar um tanto mais as possíveis explicações para tal percepção. Afinal, no entendimento da equipe, eram/são flagrantes as necessidades de melhoria em vários aspectos da gestão, em particular no que se refere à infraestrutura escolar, que apresenta carências diversas.

Nesta busca de compreender a fala dos diretores, a concepção freiriana mostrou-se recurso interpretativo valioso à apreensão da realidade observada, de modo especial por suas considerações sobre a consci-

ência, apresentadas em *Educação como prática de liberdade* (FREIRE, 1993). Neste escrito seminal de sua epistemologia, Freire propõe três estados de consciência, a saber: a consciência mágica, a consciência ingênua e a consciência crítica<sup>35</sup>.

No primeiro estado, a consciência mágica, há uma adaptação passiva à situação existente. No segundo, embora ocorra certa percepção dos problemas, a consciência não é capaz de captar o nexo entre os mesmos e as questões estruturais. O terceiro estado, de consciência crítica, corresponde a uma compreensão mais abrangente da situação, captando as contradições existentes no seio da sociedade. É da percepção deste estado geral de coisas que nasce a possibilidade de mudança. Na mesma linha, vale lembrar o pensamento de Saviani (2007), na afirmação de que:

...a consciência crítica é precisamente aquela que se sabe condicionada e, mais do que isto, sabe o quê e porquê a condiciona. Diferentemente, a consciência ingênua não se sabe condicionada. Em consequência, procede como se pairasse acima das condições concretas e como se pudesse manipular a seu bel-prazer os fatores objetivos (p. 202-3).

Considerando o que se observou em campo em termos da sintonia entre a fala dos Secretários Municipais de Educação, do(a)s diretores(a)s escolares e as prioridades expressas nas políticas governamentais federais e estaduais, caberia questionar a tomada de consciência no âmbito da autonomia do sujeito, como protagonista de sua existência no mundo.

O contexto da política municipal está muito próximo do cidadão, contribuindo para que a “ideologia dominante”, que no caso brasileiro tende a se reduzir ao “grupo político majoritário”, imponha um regime de obediência incondicional aos gestores de plantão. Na quase totalidade dos municípios não foram detectadas “vozes dissonantes”, fato já observado em estudo anterior da equipe sobre *Bons resultados no Ideb*: estudo exploratório de fatores explicativos (OLIVEIRA *et al*, 2011).

É preciso não esquecer também, o modo como o cidadão brasileiro se relaciona com o Estado. As relações entre Estado e Sociedade foram forjadas de modo muito diferente de outros países uma vez que, con-

---

35. Para aprofundamento sobre o tema, conferir além de Freire: Beisiegel (2010), Oliveira; Carvalho (2007) e Correia; Bonfim (2008).

forme Furtado (*apud* MATIJASCIC, 2010), “O Brasil é uma criação do Estado português. Não se trata de uma sociedade que construiu um Estado e sim de um Estado que constituiu uma sociedade” (p. 9). Esse fundamento está presente na sociedade brasileira até os dias atuais, quando observamos que “a recente melhoria das condições de vida que estão beneficiando a sociedade tiveram por origem iniciativas e, sobretudo, uma ação proativa do Estado” (MATIJASCIC, 2010, p. 9).

Observamos na região do Maciço do Baturité a ausência ou quase ausência do que François Merrien denomina ‘comunidades epistêmicas’, representadas “por redes de especialistas que possuem um modelo comum no que diz respeito à causalidade e ao conjunto de valores políticos. Eles unem-se pela crença inabalável no engajamento para formular políticas públicas que busquem a melhoria e o bem-estar da humanidade” (IDEM, IDEM).

As políticas públicas nos municípios do Maciço, especialmente a política de educação, mostram, de forma clara, a pouca participação dos atores locais na concepção dos modelos implantados, sendo estes provenientes das instâncias federal ou estadual, cabendo aos gestores locais a mera execução das ações. Tal fato também está associado ao estado de consciência ingênua, proposto por Freire e observado nas entrevistas por meio da “fragilidade da argumentação; forte teor de emocionalidade; explicações mágicas; tendência ao conformismo” (FREIRE, 1959, p. 30/31).

## 6. Para finalizar

A fim de que a contribuição social das IES efetivamente ocorra, parece fundamental que estas sejam capazes, no planejamento e execução das atividades extensionistas, de estabelecer laços fortes com os atores envolvidos. Apenas vínculos sólidos entre Universidade e Sociedade permitem alavancar projetos de grande alcance, que envolvem parcerias e recursos significativos para a instituição, formação discente e reflexão docente em ações de transformação da realidade, e que articulam excelência acadêmica e relevância social, reflexão e ação, em prol do desenvolvimento da Sociedade e, também, da instituição acadêmica.

Como a Unilab pode intervir no contexto do Maciço? Do ponto de vista da infraestrutura, as escolas deste território ainda se distanciam do “padrão mínimo de qualidade” estabelecido pelo governo federal. Embora tenha havido melhoria significativa nas condições de funcionamento da rede, muitos dos problemas do passado persistem. A esse respeito é oportuna a referência de um diagnóstico de quase cinquenta anos:

Em relação ao equipamento escolar e ao material didático, a situação do ensino primário brasileiro é, em certas regiões mais pobres, dramática: as carteiras, as mesas, as cadeiras, são muitas vezes, na zona rural, substituídas pelo banco simples, que serve ao mesmo tempo para sentar e escrever, neste último caso ficando as crianças ajoelhadas no chão. Mesmo em regiões menos pobres há falta de mapas, quadros, gravuras, material de modelagem, isso sem falar em equipamento mais sofisticado, do tipo audiovisual (projetores, fonógrafos, rádios etc.), praticamente inexistente (BRASIL, 1966, p. 67-68).

É verdade que o “banco simples” desapareceu. A pobreza franciscana das escolas, entretanto, permanece. A falta de materiais pedagógicos e de “equipamento mais sofisticado” é visível. Tais carências, entretanto, não parecem visíveis ou problemáticos aos olhos daqueles que atuam no cotidiano das escolas do Maciço.

Assim, uma ação formativa por parte da Universidade na perspectiva da cooperação solidária junto aos gestores educacionais e escolares do território implicaria trabalhar junto a esses atores a percepção da situação em que a rede escolar se encontra. Nesta perspectiva, a visão freiriana apontaria para um trabalho de conscientização. À equipe de pesquisa, a ideia de trabalhar conjuntamente um Plano de Desenvolvimento da Educação no Maciço do Baturité apresenta-se como uma possibilidade a ser aprofundada.

Consta no compromisso dos grupos de pesquisa engajados no OBEM reafirmar e consolidar o papel da Universidade no desenvolvimento regional e local, no que tange a políticas educacionais e suas implicações socioeconômicas e culturais. O desenvolvimento das atividades de investigação, contudo, deve viabilizar a articulação efetiva da relação Universidade e Sociedade junto à relação Universidade-Governo na transformação de um território de pobreza, como é o caso em estudo.

No contexto contemporâneo, parecem predominar duas vertentes de iniciativas e empreendimentos peculiares à Universidade em relação às suas políticas de pesquisa capazes de assegurar sua inserção nos contornos onde puder atuar, como instituição estratégica e com potencial de sustentabilidade. De um lado, se encontra a relação Universidade-Empresa inspirada por interesses de investimento na produção de saberes e conhecimentos necessários às inovações modernizantes de caráter predominantemente de mudanças do contexto econômico.

Por outro lado, na linha de uma contribuição freiriana à análise do ‘papel da Universidade na transformação de um território de pobreza’ e sua transformação reside em trabalhos realizados em parcerias entre Universidade-Comunidade na dimensão de uma economia solidária fundada no trabalho e na pesquisa colaborativa. Nessa perspectiva, os saberes e conhecimentos próprios de cada segmento são articulados em prol das transformações e melhorias de contextos educacionais, culturais, sociais, econômicos e políticos.

## Referências

- ABRUCIO, Luiz Fernando. “Gestão Escolar e qualidade da educação: um estudo sobre dez escolas paulistas”. FUNDAÇÃO Victor Civita. **Estudos & Pesquisas educacionais**. N. 1, 2010, p. 241-274.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. **Paulo Freire**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.
- BOTOMÉ, Sílvio Paulo. **Pesquisa alienada, ensino alienante: o equívoco da extensão universitária**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.
- BRASIL. **Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social**. 1966.
- BRASIL. MEC. INEP. **Melhores práticas de ensino médio no Brasil**, 2010.
- BRASIL/MEC/INEP/UNICEF. **Aprova Brasil, o direito de aprender** (s.d.).
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.289, de 20 de julho de 2010**. Dispõe sobre a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12289.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12289.htm)> Acesso em: 26 jul. 2012.
- CORREIA, Wilson; BONFIM, Cláudia. Práxis pedagógica na filosofia de Paulo Freire: um estudo dos estádios da consciência. **Trilhas filosóficas**. Ano 1. Nº 1. Jan/Jun 2008, p. 55-66.
- CUNHA, Luiz Antonio. **A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. 2.ed. São Paulo: UNESP, 2007.
- CUNHA, Marcela Brandão; COSTA, Márcio da. O clima escolar de escolas de alto e baixo prestígio. **32ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação**, 2009, Caxambu. Sociedade, cultura e educação: novas regulações, 2009. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos/trabalhos/GT14-5645-Int.pdf>> Acesso em: 27 jun. 2012.
- DANTAS, Larissa Martins. A política educacional no chão da escola: estudo de caso em dois municípios cearenses. **Monografia de graduação**. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará. Centro de Educação. 2012 (mimeo).
- FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação: a conscientização no meio rural**. São Paulo: Paz e Terra. 1975.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática de liberdade**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 23 ed. 1993.

\_\_\_\_\_. **Educação e atualidade brasileira**. Tese de concurso para a cadeira de história e filosofia da educação na Escola de Belas Artes de Pernambuco, Recife, 1959 (mimeo.)

GATTI, Bernadete A.; GARCIA, Walter (org.) **Textos selecionados de Bernadete A. Gatti**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

MATIJASCIC, Milko (org). Estado *versus* mercado: falsas disjuntivas e a natureza dos fenômenos sob um olhar da história. In **Presença do Estado no Brasil**: federação, suas unidades e municipalidades. 2ª ed. rev. e ampl. Brasília: Ipea, 2010.

MENEGHEL, Stela M. A crise da Universidade moderna no Brasil. UNICAMP: Campinas, 2001. (**Tese Doutorado**).

MICHELOTTO, R. M. A liberação do acesso e a extensão como estratégias de democratização da Universidade: a experiência da Itália e do Brasil. UFSCar, São Carlos, 1999. (**Tese Doutorado**).

OLIVEIRA, Paulo César de; CARVALHO, Patricia de. A intencionalidade da consciência no processo educativo segundo Paulo Freire. **Paidéia**. 2007, 17(37), 219-230. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/paideia/v17n37/a06v17n37.pdf>> Acesso em: 05 ago. 2012.

OLIVEIRA, Romualdo Portela et al. **Bons resultados no Ideb**: estudo exploratório de fatores explicativos. Relatório de pesquisa realizada no âmbito do Observatório da Educação. CAPES/MEC/INEP. São Paulo, 2011 (mimeo.).

RACZYNSKI V., Gonzalo, MUÑOZ S., Dagmar. Factores que desafían los buenos resultados educativos de escuelas en sectores de pobreza. In **Educación y brechas de equidad en América Latina**. PREAL. Tomo II, 2006. p. 275-351.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice** – o social e o político na pós-modernidade. Porto: Afrontamento, 1987.

SAVIANI, Dermeval. Análise crítica da organização escolar brasileira através das Leis N. 5.540/68 e N. 5.692/71. **Educação**: do senso comum à consciência filosófica. 17 ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2007, p. 175-206.

TÜNNERMANN, C. El nuevo concepto de extensión universitaria y difusión cultural. **Revista Pensamiento Universitario da Universidad Nacional Autónoma de México**, Centro de Estudios sobre la Universidad [s.l.], n. 19, [s.d.]. pp. 03-31.

UNESCO. LLECE. Segundo Estudio Regional Comparativo e Explicativo (SERCE). **Resumo Executivo**. A aprendizagem dos estudantes da América Latina e do Caribe – Resultados do Segundo Estudio Regional Comparativo e Explicativo. Santiago, Chile. Junho, 2008. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001609/160926por.pdf>> Acesso em: 26 jul. 2012.

VIDAL, Eloísa Maia; MOREIRA, Antonio Nilson; MENEGHEL, Stela; SPELLER, Paulo. **Cenários da educação no Maciço do Baturité/CE**: reflexões sobre as políticas públicas de educação na região. Fortaleza, jun./ 2012 (mimeo.).

\_\_\_\_\_; VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em dez municípios cearenses. **Estudos em Avaliação Educacional**. FCC. vol. 22, n. 50, set. /dez. 2011, p.419-434. Disponível em <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1658/1658.pdf>> Acesso em: 05 ago. 2012.

VIEIRA, Sofia Lerche; THERRIEN, Jacques; CARDOSO, Ana Paula; PORTELA, Fátima. **Políticas municipais e gestão da educação em um território de pobreza**. jun./2012 (mimeo.)

\_\_\_\_ et al. **Observatório da Educação no Maciço do Baturité (OBEM)**. Projeto de pesquisa. Apoio financeiro: CNPq/Edital Universal nº 14/2011. Fortaleza, ago./2011 (mimeo.).

\_\_\_\_. VIDAL, Eloísa Maia. Gestão e sucesso escolar: visão de diretores versus indicadores. **VI Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Elvas, Cáceres e Mérida. 29 de abril a 02 de maio de 2010. Disponível em <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/108.pdf>> Acesso em: 05 ago. 2012.

# Política educacional e poder local em pequenos municípios<sup>36</sup>

Sofia Lerche Vieira | Eloisa Maia Vidal  
Stela M. Meneghel | Antônio Nilson G. Moreira

## Resumo

O trabalho apresenta a análise de resultados de investigação em 15 municípios do Maciço do Baturité, Ceará, relativos a indicadores sociais, econômicos e educacionais, na tentativa de aproximar-se da realidade da região. Usando metodologia mista de análise de dados, procura desvendar o contexto e as condições que produzem os resultados educacionais, para subsidiar o debate sobre políticas que possam contribuir na superação dos problemas. Os dados conduzem a uma reflexão sobre a dependência municípios-Estado e as políticas educacionais em vigor, aparentemente incapazes de resgatar famílias e escolas de programas compensatórios e oferecer alternativas de desenvolvimento econômico e social.

**Palavras-chave:** Indicadores sociais; resultados educacionais; programas compensatórios.

---

36. Comunicação Oral apresentada no XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. Recife - PE, 27 a 30 de maio de 20. Home page do trabalho: <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/SofiaLercheVieira-ComunicacaoOral-int.pdf>

## 1. Introdução

Este trabalho traz reflexões resultantes de investigação desenvolvida em 15 municípios do Maciço do Baturité, Ceará, onde são discutidos indicadores sociais, econômicos e educacionais que buscam aproximar-se da realidade da região estudada. Busca-se compreender o contexto e as condições que produzem seus resultados educacionais de modo a subsidiar o debate sobre políticas que possam contribuir para a superação dos problemas detectados.

Adotou-se uma abordagem metodológica mista para a análise dos dados. Isto porque se as características estruturais podem ser analisadas por métodos quantitativos, os qualitativos permitem captar aspectos processuais e o ponto de vista dos sujeitos, ampliando o espectro interpretativo (BRYMAN, 1999, apud FLICK, 2009). Os dados quantitativos foram obtidos junto a bases de dados institucionais diversas e os dados qualitativos são provenientes de trabalho de campo realizado em 2012, envolvendo 45 sujeitos com os quais foram realizadas entrevistas semiestruturadas, gravadas em áudio, acerca da política educacional no âmbito do município e das escolas.

A primeira parte do texto focaliza a relação federativa estabelecida a partir dos normativos legais que regem a arrecadação e distribuição de receitas entre a União, estados e municípios, bem como programas de transferência de renda, com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF) e de transferência constitucional, no caso do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A segunda parte discute a questão do poder local, apontando a relação de dependência entre os poderes municipais e os poderes estadual e federal do ponto de vista do financiamento e da execução de políticas educacionais.

## 2. Contexto socioeconômico

O território do Maciço do Baturité, objeto deste estudo, é uma das oito macrorregiões de planejamento do Ceará, consideradas a partir de suas características socioeconômicas e geográficas<sup>1</sup>.

Os processos de colonização e de povoamento do Maciço foram amplamente descritos por Ceará (2001), Porto (2008) e outros, razão pela qual não serão aqui analisados. Destaque-se apenas a composição da população em torno da cafeicultura e da instalação da estrada de ferro (séc. XIX) e a constatação de que “o passado do Maciço foi mais expressivo, do ponto de vista econômico, do que é o seu presente” (CEARÁ, 2001, p. 12).

A população total abrange 274.634 habitantes distribuídos por uma área de 4.820 Km<sup>2</sup>, dos quais 64,5% residem em localidades urbanas e 35,5% na zona rural, refletindo o processo de urbanização do Brasil nas últimas décadas (IPECE, 2010). A densidade média é de 57 pessoas por quilômetro quadrado.

A população residente na região é apresentada na Tabela 1 segundo grupos de idade. Os dados permitem identificar que, em 2010, 27,67% estava na faixa etária até 14 anos (o que equivale a aproximadamente 76.000 pessoas). Este segmento é alvo de políticas municipais de educação, mas, se considerada também a faixa entre 15 e 24 anos (19,91%), tem-se que quase metade da população (47,58%) demanda educação formal.

Tabela 1

População do Maciço do Baturité por grupos etários – 2010		
Grupos de idade	População Residente	
	2010	%
Total	274.634	100
Até 4 anos	21.859	7,96
5 – 9 anos	23.671	8,62
10 – 14 anos	30.454	11,09
15 – 19 anos	29.610	10,78
20 – 24 anos	25.344	9,23
25 – 29 anos	22.561	8,21
30 – 34 anos	19.856	7,23
35 – 39 anos	17.391	6,33
40 – 44 anos	16.558	6,03
45 – 49 anos	14.526	5,29
50 – 59 anos	21.431	7,80
60 – 69 anos	15.248	5,55
70 anos ou mais	16.125	5,87

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados do site do Ipece.

Ainda de acordo com os dados da Tabela 1, a população economicamente ativa (entre 15 e 60 anos) representa 60,9% do total. Dados do Ipece apontam que, em 2010, apenas 19.505 pessoas (11,6%) possuíam emprego formal. Segundo estudo de Porto (2008), “com relação ao Indicador de Emprego e Renda, nenhum dos municípios do Maciço

conseguiu, sequer, atingir a média do Estado” (p. 117), o que denota a incipiente situação de emprego e de desenvolvimento econômico dos municípios e da região como um todo. Neste contexto, os 11,4% da população com mais de 60 anos de idade (31.373 pessoas) e em condições de usufruir de aposentadoria ou outros programas de transferência de renda, advindos dos governos federal ou estadual, podem ser elementos fundamentais na constituição da renda familiar.

A precariedade econômica da região é evidenciada na Tabela 2, relativa à renda por domicílio dos moradores: 31% vivem em situação de extrema pobreza, com renda mensal até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo; 87% (ou 64.396 domicílios) têm renda mensal de até um salário mínimo e apenas 3% de toda a população (2.107 domicílios) têm renda superior a dois salários mínimos. Chama atenção, ainda, que 5% (4.472 domicílios) não declararam nenhum rendimento, apesar da significativa presença de programas sociais e fundos do Governo Federal, como se vê a seguir.

Tabela 2

## Renda domiciliar do Maciço do Baturité – 2010

Classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita (salário mínimo – R\$ 510,00)	Domicílios particulares permanentes				
	Região de Baturité		Ceará		Região de Baturité / Ceará (%)
	Nº	%	Nº	%	
Total	74.249	100	2.365.276	100,00	3,14
Até $\frac{1}{4}$	23.171	31	515.628	21,80	4,49
Mais de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$	22.172	30	648.315	27,41	3,42
Mais de $\frac{1}{2}$ a 1	19.053	26	659.736	27,89	2,89
Mais 1 a 2	4.271	6	253.603	10,72	1,68
Mais de 2 a 3	765	1	69.758	2,95	1,10
Mais de 3 a 5	407	1	56.524	2,39	0,72
Mais de 5	935	1	55.797	2,36	1,68
Sem rendimento	3.472	5	105.371	4,45	3,30

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados do site do Ipece

A Tabela 2 mostra, ainda, que a distribuição dos percentuais de rendimento domiciliar do Maciço, quando comparada à do Ceará, tem média menor que a estadual. Este aspecto, aliado ao fato de que grande parte da população em idade ativa não possui vínculo empregatício formal, explicita a pobreza em que vive a população e a forte dependência do Estado, como se verá mais adiante.

Quanto à origem da renda dos municípios do Maciço segundo o setor econômico, a Tabela 3 indica que em todos eles predomina o setor de serviços. Os dados apontam que em metade dos municípios este setor representa mais de 2/3 das receitas, sendo este fenômeno mais acentuado nos municípios com menor PIB *per capita*.

Tabela 3

Produto Interno Bruto por setor econômico no Maciço do Baturité – 2008

Municípios	PIB por setor, 2008		
	Agropecuária	Indústria	Serviços
Acarape	10,43	24,73	64,85
Aracoiaba	20,13	10,99	68,88
Aratuba	39,72	6,3	53,98
Barreira	26,08	10,84	63,08
Baturité	13,06	11,55	75,40
Capistrano	21,82	9,34	68,84
Caridade	19,5	11,6	68,90
Guaiuba	14,93	13,37	71,70
Guaramiranga	33,36	13,81	52,83
Itapiúna	24,82	9,75	65,43
Mulungu	37,54	6,1	56,36
Ocara	23,85	9,42	66,73
Pacoti	31,27	8,05	60,69
Palmácia	16,83	8,8	74,37
Redenção	12,86	12,8	74,33

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no site do Ipece.

Aprofundando a informação de que a administração pública situa-se no âmbito dos serviços, movimentando recursos das três esferas federativas (União, Estado e Municípios), buscou-se identificar a origem das receitas públicas dos municípios no exercício 2010. Estes dados, expostos na Tabela 4, foram classificados em seis grupos: 1) Receitas próprias oriundas de impostos; 2) Demais receitas próprias; 3) Contribuição dos servidores ao regime próprio de previdência; 4) Transferências resultantes de impostos; 5) Transferência para manutenção de Programas específicos; e, 6) Convênios.

Tabela 4

## Origem das Receitas municipais no Maciço do Baturité – 2010

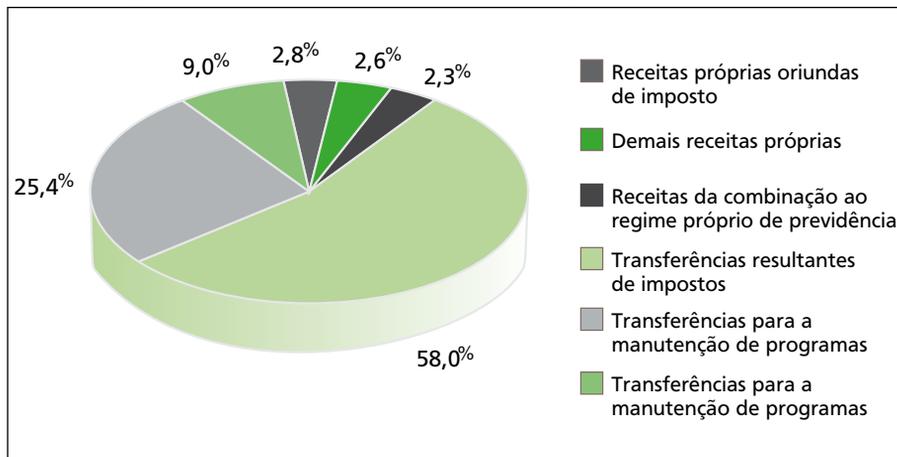
Origem da Receita	Valor em R\$	%
1. Receitas próprias oriundas de impostos	10.343.549,66	2,80
2. Demais receitas próprias	9.592.465,83	2,60
3. Receitas da contribuição ao regime próprio de previdência	8.346.371,91	2,26
4. Transferências resultantes de impostos	214.316.970,46	58,02
5. Transferências para a manutenção de programas	93.645.723,00	25,35
6. Transferências oriundas de convênios	33.151.453,22	8,97
<b>Total</b>	<b>369.396.534,08</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no site da STN

O agrupamento da origem das receitas da Tabela 4 em duas categorias: receitas próprias (soma dos grupos 1, 2 e 3) e receitas obtidas por transferências (soma de 4, 5 e 6) deixa explícita a dependência da região do Maciço em relação ao Estado: em média, 92% das receitas têm origem em transferências (estaduais ou federais) e somente 8% advêm de recursos com origem no conjunto de municípios, como mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1

## Origem das Receitas mundiais no Maciço do Baturité - 2010



Estes dados confirmam a situação de pobreza e dependência de recursos estatais (arrecadados e transferidos pelo Estado e a União) as quais, já identificadas em décadas anteriores (CEARÁ, 2001), se mantêm

em toda a região, assim como a incapacidade de reversão deste quadro por meio de políticas estaduais com foco no desenvolvimento regional.

Vale destacar que a despeito de tais circunstâncias, a região buscou superar tal situação, criando a Associação dos Municípios do Maciço do Baturité (Amab) em 1997 e elaborando em 2002, o Plano de Desenvolvimento Regional – uma proposta estratégica que, com base em detalhado diagnóstico das características socioambientais e considerando as potencialidades e limites de cada município, indicou áreas e projetos estruturantes para o seu avanço.

Este Plano, o primeiro elaborado para uma macrorregião do Ceará, entretanto, não chegou a ser efetivamente implantado. Para tanto contribuiu, dentre outros, a descontinuidade administrativa no âmbito do governo estadual – prática comum no País, que impede que um dado planejamento tenha sequência em governos seguintes. Assim, apesar dos esforços despendidos e do grande volume de recursos aportados nos últimos anos, o cenário de desenvolvimento do Maciço permanece o mesmo de décadas atrás, com pequenas alterações.

Se a receita pública é, em sua quase totalidade, originária de transferências do Estado ou da União, algo muito semelhante acontece no âmbito privado: considerável parte das rendas dos domicílios tem sua origem em políticas de transferência de renda. Neste quadro de estagnação, em que os recursos dos programas de assistência são fundamentais para a economia local, é interessante analisar o alcance de alguns deles. A Tabela 5 mostra uma estimativa da população beneficiária do Programa Bolsa Família (PBF), cuja base de cálculo considera que cada família é constituída por uma média de quatro pessoas:

Tabela 5

Famílias do Maciço do Baturité cadastradas no Programa Bolsa Família (PBF) em relação à população total por município – 2011

<b>Município</b>	<b>População 2010</b>	<b>Famílias cadastradas PBF</b>	<b>Estimativa % população beneficiária do PBF<sup>2</sup></b>
Guaramiranga	4.164	1.364	131,03
Capistrano	17.062	4.544	106,53
Aratuba	11.529	2.963	102,80
Aracoíaba	25.391	6.516	102,65
Baturité	33.321	8.248	99,01
Mulungu	11.485	2.658	92,57
Itapiúna	18.626	4.305	92,45
Ocara	24.007	5.532	92,17

cont. Tabela 5

Famílias do Maciço Baturité cadastradas no Programa Bolsa Família (PBF) em relação à população total por município - 2011

Município	População 2010	Famílias cadastradas PBF	Estimativa % população beneficiária do PBF <sup>2</sup>
Guaiuba	24.091	5.082	84,38
Pacoti	11.607	2.428	83,67
Palmácia	12.005	2.474	82,43
Caridade	20.020	4.085	81,62
Redenção	26.415	5.347	80,97
Barreira	19.573	3.941	80,54
Acarape	15.338	2.992	78,03
<b>Total</b>	<b>274.634</b>	<b>62.479</b>	<b>91,00</b>

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no site do MDS

Os dados mostram municípios onde o total de beneficiados pelo PBF ultrapassa a população, o que permite questionar, de um lado: qual a veracidade quanto ao total de famílias cadastradas? e, de outro: quem são os beneficiados pelo programa? Na média, porém, estima-se que 91% da população seja beneficiada pela referida política social, destacando a importância deste tipo de programa para a população e para a educação.

A Tabela 6 mostra o percentual de crianças do ensino fundamental cadastradas no PBF em relação à matrícula total deste nível de ensino na região, ano 2011.

Tabela 6

Crianças do ensino fundamental cadastradas no PBF em relação à matrícula nesse nível de ensino no Maciço do Baturité – 2011

Município	Matrícula no EF 2011	Beneficiários do PBF de 6 a 15 anos	% de crianças do EF com PBF
Itapiúna	2.869	3.379	117,80%
Baturité	4.678	5.254	112,30%
Mulungu	1.551	1.716	110,60%
Capistrano	2.734	2.985	109,20%
Acarape	2.086	2.235	107,10%
Guaiuba	3.637	3.871	106,40%
Pacoti	1.762	1.863	105,70%
Aracoiaba	4.226	4.225	100,00%
Caridade	3.092	3.075	99,50%
Palmácia	1.588	1.546	97,40%
Redenção	4.349	4.183	96,20%
Ocara	4.186	3.959	94,60%

cont. Tabela 6

crianças do ensino fundamental cadastradas no PBF em relação à matrícula nesse nível de ensino no Maciço do Baturité – 2011

Município	Matrícula no EF 2011	Beneficiários do PBF de 6 a 15 anos	% de crianças do EF com PBF
Guaramiranga	1.010	932	92,30%
Barreira	3.520	3.080	87,50%
Aratuba	4.485	2.236	49,90%
<b>Total</b>	<b>45.773</b>	<b>44.539</b>	<b>97,00%</b>

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis nos sites do MDS e Inep.

Os dados mostram que, em média, 97% das crianças do Maciço matriculadas no ensino fundamental (ou seja, quase a totalidade das crianças de 6 a 15 anos estudantes da rede) são beneficiárias do PBF. Permitem observar, ainda, que em sete municípios o total de alunos contemplados pelo programa ultrapassa a matrícula total da esfera municipal no ensino fundamental.

Outro programa importante para análise é o Fundeb, pois significativa fonte de aporte de recursos do Governo Federal para a educação dos municípios. Conforme revela a Tabela 7, que apresenta os valores repassados pelo Fundo aos municípios do Maciço do Baturité desde sua instituição, em 2007, a receita destes tem crescendo tendo praticamente duplicado em quase todos, atingindo a média de 129,8% no período analisado.

Tabela 7

Fundeb por município no Maciço do Baturité, 2007 – 2011

Município	Ano				
	2007	2008	2009	2010	2011
Acarape	2.426.707,72	3.088.057,99	3.675.675,07	4.203.283,44	5.385.833,83
Aracoiaba	5.542.381,94	7.659.275,47	8.498.899,62	9.521.064,25	12.895.241,93
Aratuba	4.728.526,78	6.837.432,13	7.053.006,60	5.546.697,10	7.227.325,49
Barreira	4.143.011,19	5.767.288,85	6.121.943,55	6.976.761,53	9.327.001,32
Baturité	5.098.611,01	7.407.681,62	7.892.952,05	9.079.421,12	12.164.796,64
Capistrano	3.975.816,73	5.706.725,80	6.479.510,29	7.232.865,36	9.790.531,82
Caridade	1.859.635,28	3.199.292,39	5.853.595,87	6.418.230,93	6.745.395,17
Guaiuba	4.818.621,86	6.539.889,84	7.041.014,47	8.093.077,06	11.190.208,35
Guaramiranga	1.160.952,89	1.713.938,73	1.958.258,60	2.084.243,90	2.764.757,85
Itapiúna	4.359.588,61	5.667.920,60	6.724.564,55	6.816.101,75	8.344.526,42
Mulungu	2.149.714,05	2.931.693,64	2.325.028,83	3.364.441,16	4.529.920,53

## Fundeb por município no Maciço do Baturité, 2007 - 2011

Município	Ano				
	2007	2008	2009	2010	2011
Ocara	5.642.699,00	7.369.213,29	8.159.086,79	8.884.506,70	11.561.154,89
Pacoti	2.504.015,98	3.428.499,26	3.622.434,25	4.126.464,67	5.479.058,93
Palmácia	1.512.184,15	2.881.095,51	3.127.266,51	3.588.633,65	4.909.511,54
Redenção	4.741.744,36	7.193.262,53	8.241.022,20	9.922.276,58	13.333.770,69
<b>Total</b>	<b>54.664.211,55</b>	<b>77.391.267,65</b>	<b>86.774.259,25</b>	<b>95.858.069,20</b>	<b>125.649.035,40</b>

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no site do TCM/CE.

Cabe destacar que o aumento das receitas do Fundeb, aliado à redução do número de estudantes nas escolas (fenômeno observado no Brasil, na última década, em função da diminuição do crescimento vegetativo), também permitiu que nos anos recentes todos os municípios do País ampliassem em muito os gastos por aluno. No entanto, apesar deste crescimento expressivo dos recursos para gastos em educação, estudo recente (VIDAL *et al*, 2012) que analisa sua aplicação nos diversos níveis de ensino da região, indica sérios problemas quanto à:

- (i) aplicação de valores mínimos de custo-aluno estabelecidos por lei, suscitando questionamentos quanto à veracidade de algumas informações oficiais;
- (ii) apresentação de melhorias nos indicadores de desempenho da região, em particular nas provas aplicadas pelo Ideb.

Este conjunto de dados aponta que o aumento de recursos para a educação não implica, diretamente, em avanços nos indicadores educacionais. Evidencia, ainda, que as políticas de aumento de investimentos e de estabelecimento de indicadores devem ser apoiadas em mecanismos de acompanhamento quanto à sua evolução, bem como de avaliação de resultados por parte dos órgãos financiadores.

As considerações acima sobre a forte presença e predomínio das políticas da União e do Estado em todos os municípios do Maciço foram corroboradas pelas entrevistas realizadas junto às instâncias locais – gestores das secretarias de educação e das escolas – para a coleta de dados qualitativos. Os depoimentos apontaram percepção sobre a necessidade e a presença dos programas estatais para a garantia da manutenção do aluno na escola, bem como do seu funcionamento (Programa Bolsa

Família, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Merenda Escolar, dentre outros). No entanto, a maior evidência do poder do Estado manifestou-se nas incontáveis referências aos sistemas de avaliação do governo federal (Saeb, Prova Brasil, Ideb) e do governo estadual (Spaece). Estes representam uma ilustrativa metáfora do controle de resultados hoje exercido pelo poder central (União) e intermediário/regional (Estado) sobre o poder local (municípios).

As provas realizadas para aferir o desempenho dos alunos da rede municipal estão, de tal modo, entranhadas no calendário escolar, que seus protagonistas parecem pautar seu cotidiano pelas iniciativas da secretaria estadual e do governo federal, que chegam e invadem as rotinas das escolas. O aumento das horas, das atividades e das temáticas a serem desenvolvidas em jornadas escolares ampliadas, bem como a escolha do material didático-pedagógico para os estudantes, parecem ser planejados e determinados, tendo em vista apenas os resultados das avaliações.

O vínculo entre resultado da avaliação e financiamento é o que permite compreender a importância conferida às provas citadas. Afinal, parte dos repasses do governo estadual aos municípios, por meio da concessão de recursos provenientes de impostos (caso específico do Imposto sobre Circulação de Mercadorias/ICMS)<sup>3</sup>, depende diretamente do resultado do desempenho das escolas e do município. Dessa forma, a avaliação funciona como mecanismo de controle, embora não necessariamente seja apoio para o desenvolvimento de políticas educacionais nos municípios e nas escolas, uma vez que se ocupa apenas em premiar ou punir, conforme o volume de recursos a serem repassados ou, então, cortados.

Estas questões induzem a uma reflexão sobre o significado e os sentidos do conceito de poder local e suas repercussões no campo da política educacional – tema do próximo tópico.

## 2. Poder local e política educacional no Brasil

A expressão poder *local* remete à existência de outras esferas de poder e, de modo específico, por oposição, à noção de poder *central*. Esta não é uma questão trivial, pois a reflexão sobre 'poder' remete a conceitos teóricos que ultrapassam o campo da educação. Ao mesmo tempo, a percepção de tais diferenças torna impossível ignorar os dois polos de tal oposição que, em movimento de permanente tensão, se opõem e se complementam.

O poder central e o poder local representam diferentes esferas de intervenção na vida pública. A depender das circunstâncias geopolíticas, de contextos mais autoritários ou democráticos, eles podem pender para um lado ou outro na balança dominação/subordinação. A esse respeito, vale o comentário sobre política educacional:

Se considerarmos a natureza do Estado português e do processo de colonização aqui instalado, teremos elementos para visualizar como se forja a relação entre poder central e poder local no Brasil. A obra do Brasil Colônia tem a marca definidora da centralização. A simbiose colonizador-colonizado é complexa e comporta mediações não redutíveis a uma aproximação simples. Vale lembrar, entretanto, como tese geral, que se a centralização é a *tendência dominante* das origens de nossa história, um movimento na direção contrária também se expressa como tendência dominada no cenário que vai se configurando na sociedade emergente (VIEIRA, 2008a, p. 28-29).

É oportuno sublinhar que tais ideias estão associadas à noção de hierarquias institucionais, ou seja, “o poder diz respeito ao lugar onde se está e onde são tomadas decisões”, como bem diz Frago (1994):

La noción de poder implica otras dos: la de decisión y la del lugar o instancia desde el que alguien decide sobre una cuestión determinada. Lleva aparejada, asimismo, las de proceso y flujo, así como las de escenario o contexto. Como gustan decir los anglosajones, utilizando un término muy español, la de la arena donde tienen lugar los acuerdos y negociaciones, las presiones e imposiciones, los conflictos y tensiones. El sistema educativo y la organización escolar serían, vistos así, la arena o escenario en el que unas determinadas instancias toman una serie de decisiones mediante un proceso y en un contexto que, limitado formalmente a las mismas, excede sin embargo a ellas. Constituyen, de este modo, espacios de poder y toma de decisiones, espacios de conflicto con todo lo que ello implica de tensiones y dilemas, de ambigüedades y contradicciones (p. 31).

Tema objeto de tratamento privilegiado da Ciência Política, “a noção histórica de Poder Local no Brasil está vinculada ao coronelismo, patrimonialismo e personalismo no exercício do poder político” (SANTIN, 2007, p. 324). Sob circunstâncias democráticas, contudo, este entendimento requer novos olhares, de modo a incorporar a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais que ressignificam as formas de articulação com a sociedade política.

Trata-se, portanto, de um tema sujeito a contradições. Visto de uma perspectiva progressista, poder local apresenta forte potencial de intervenção positiva dos principais interessados nos destinos da vida pública. Por outro lado, historicamente, tem sido associado a atraso político e práticas conservadoras, por excelência, que inibem o avanço desta mesma vida pública.

Para além das polêmicas e avançando esta reflexão em seus desdobramentos no campo educacional, observa-se que o interesse e debate sobre a questão do poder local são marcados pela interdisciplinaridade e, apesar de estar longe de ser novo na educação brasileira (OLIVEIRA, 1999; MENEZES, 2001; FARIA, 2006), permanece pleno de atualidade.

Revestindo-se do rótulo centralização e descentralização, as dinâmicas e embates entre poder central e poder local marcam, com efeito, a história da política educacional no Brasil, inscrevendo-se como tema chave de sua trajetória. No século XX este tema esteve em debate permanente entre educadores dos mais diversos matizes, tanto conservadores quanto liberais, polarizando discussões nas assembleias nacionais constituintes – particularmente no contexto da redemocratização – após o fim do Estado Novo.

Nos anos recentes, no contexto da abertura democrática subsequente à ditadura militar, o tema do poder local foi retomado, ganhando novas cores e substância. Se no passado o papel das diferentes esferas do poder público deixou margem a dúvidas e, conseqüentemente, a múltiplas interpretações sobre o papel das instâncias locais, com o advento da Constituição de 1988 e da legislação educacional que a regulamentou, a situação mudou. Com a Emenda Constitucional n° 14/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (lei n° 9394/96) e a lei n° 9424/94 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), foi criada uma base jurídica sobre a qual se fortalecem os alicerces do poder local no campo educacional.

A legislação é clara quanto ao papel do poder local na educação. Ao município cabe a organização e a gestão dos anos iniciais de escolarização, sendo de sua responsabilidade “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental” (LDB, art. 11, V). Aos estados, por sua vez, compete “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio (LDB, art. 10, VI). A diferença entre o papel de cada instância não é simples: uma coisa

é “oferecer”, outra é “assegurar”, e tais diferenças expressam algo da competição entre as esferas do poder público – estados e municípios – a quem cabe a responsabilidade pela educação básica.

Em 2007, com a substituição do Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ficaram explícitas as responsabilidades dos entes federativos na oferta de educação, havendo comprometimento tanto de estados como municípios na oferta de ensino fundamental. Desta forma foi sedimentada tendência, que se esboçava há décadas, de descentralização dos encargos educacionais relativos à escolaridade obrigatória. Em outras palavras, foi ampliado o papel do poder local no que se refere à oferta de serviços.

Entretanto, tal ampliação não correspondeu, necessariamente, à maior autonomia dos municípios para administrar seus próprios serviços. Ao contrário, o poder central foi fortalecido no que diz respeito às definições relativas à política educacional, na qual não está prevista grande margem de inovação por parte do poder local. Neste contexto, tem efetivamente cabido à União a responsabilidade pela definição de políticas nacionais de educação e a avaliação dos sistemas educacionais, além da manutenção de seu próprio sistema de ensino, que corresponde praticamente apenas à educação superior federal.

Trata-se, portanto, de uma “descentralização que vem do centro” ou, nas palavras de Menezes (2001), uma “descentralização tutelada” (p. 68). Sob a batuta do governo federal, os agentes do poder local afinam-se sob um mesmo coro; de norte a sul do País, são os mesmos os programas de apoio técnico e financeiro, com reduzida observância às peculiaridades locais. Nessa perspectiva, é importante lembrar as limitações a que estão sujeitas a autonomia e o controle local na gestão da escola básica.

É certo que sob as circunstâncias de uma sociedade em rede, o local termina por “subordinar-se” ao global (DOWBOR, 2010; CASTELLS, 1999) ajustando-se, inclusive, aos ditames de organizações internacionais como o Banco Mundial, que apregoam o *slogan* do *think globally act locally*. Este, todavia, não é um movimento simples. O local e o global, em suas múltiplas dimensões onde espaço e tempo se interpenetram, estão a reconfigurar-se em lógicas distintas daquelas legadas pela geografia que aprendemos na escola.

Ao percorrer os municípios e conversar com gestores da educação e das escolas da região, a pesquisa detectou elevado nível de satisfação com a situação da educação e da rede escolar. Não apenas a indagação do estudo sobre necessidades formativas obteve respostas evasivas por parte dos entrevistados, como também se observou significativa homogeneidade dos discursos e alinhamento com o discurso oficial do Estado. Se a “a consciência crítica é precisamente aquela que se sabe condicionada e, mais do que isto, sabe o quê e porquê a condiciona” (SAVIANI, 2007, p. 202-3), o alinhamento entre a fala dos Secretários Municipais de Educação, do(a)s diretores(a)s escolares e as prioridades expressas nas políticas governamentais federais e estaduais oferece elementos para reflexão. Em que medida a capacidade dos sujeitos, no âmbito da sua autonomia, de tomarem consciência quanto a sua existência como protagonistas está sendo exercida.

O contexto da política municipal está muito próximo do cidadão, contribuindo para que a “ideologia dominante”, que no caso brasileiro tende a se reduzir ao “grupo político majoritário”, imponha um regime de obediência incondicional aos gestores de plantão. Na quase totalidade dos municípios não foram detectadas “vozes dissonantes”, fato já observado em estudo anterior da equipe sobre *Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos* (OLIVEIRA *et al*, 2011).

É preciso não esquecer, também, o modo como o cidadão brasileiro se relaciona com o Estado. As relações entre Estado e Sociedade foram forjadas de modo muito diferente de outros países uma vez que, conforme Celso Furtado (*apud* MATIJASCIC, 2010), “O Brasil é uma criação do Estado português. Não se trata de uma sociedade que construiu um Estado e sim de um Estado que constituiu uma sociedade” (p. 9). Esse fundamento está presente na sociedade brasileira até os dias atuais, quando observamos que “a recente melhoria das condições de vida que estão beneficiando a sociedade tiveram por origem iniciativas e, sobretudo, uma ação proativa do Estado” (MATIJASCIC, 2010, p. 9).

Observou-se na região do Maciço do Baturité a ausência ou quase ausência do que François Merrien denomina ‘comunidades epistêmicas’, representadas “por redes de especialistas que possuem um modelo comum no que diz respeito à causalidade e ao conjunto de valores políticos. Eles unem-se pela crença inabalável no engajamento para formular políticas públicas que busquem a melhoria e o bem-estar da humanidade” (IDEM, IDEM).

As políticas públicas nos municípios da região pesquisada, especialmente a política de educação, mostram, de forma clara, a pouca participação dos atores locais na concepção dos modelos implantados, sendo estes provenientes das instâncias federal ou estadual, cabendo aos gestores locais a mera execução das ações. Tal fato pode também estar associado a um estado de “consciência ingênua” observado nas entrevistas por meio da “fragilidade da argumentação; forte teor de emocionalidade; explicações mágicas; tendência ao conformismo” (FREIRE, 1959, p. 30-31).

Os temas debatidos neste texto fazem uma reflexão sobre o limite da relação de dependência municípios-Estado e das políticas educacionais em vigor, aparentemente incapazes de resgatar famílias e escolas de programas compensatórios e oferecer à população e à região alternativas de desenvolvimento econômico e social.

A análise de indicadores da realidade social, demográfica, econômica e educacional do Maciço do Baturité denota a permanência de uma situação de dependência acentuada de transferências de recursos financeiros dos entes federados – Estado e União. É uma região que tem saudades do seu passado, insegurança com o presente e preocupação com o futuro, como deixam transparecer os documentos analisados. A ausência de empregos formais, a renda *per capita* nos domicílios muito baixa e uma acentuada necessidade de programas de transferência de renda mostra a importância e o poder das políticas públicas, e neste texto destacamos as de educação, para promover alterações neste cenário.

## Referências

- AMAB. **Plano de Desenvolvimento Regional do Maciço do Baturité**. Fortaleza: AMAB, 2002.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. **Paulo Freire**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.
- BRASIL/MEC/INEP. **Prêmio inovação educacional 2006**: experiências selecionadas. Versão preliminar. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.
- BRASIL/Ministério da Educação. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação**. Disponível em <<http://fnde.gov.br>> acesso em 02/05/2012.
- BRASIL/MEC/INEP/UNICEF. **Aprova Brasil, o direito de aprender** (s.d.).
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede** – a era da informação: economia, sociedade e cultura. 3. ed. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CEARÁ. Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional. **Maciço do Baturité**. Plano de Desenvolvimento Regional. Fortaleza: SDLR, 2001.

CENPEC. **A democratização do ensino em 15 municípios brasileiros** – documento síntese. São Paulo: UNICEF, 1993.

CORREIA, Wilson; BONFIM, Cláudia. Práxis pedagógica na filosofia de Paulo Freire: um estudo dos estádios da consciência. **Trilhas filosóficas**. Ano 1. nº 1. Jan/Jun 2008, p. 55-66.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

DOWBOR, Ladislau. **Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços**. Jun. 1995. Disponível em: <<http://dowbor.org/5espaco.asp>>. Acesso em: 2 mar. 2010.

FARIA, Lia. A questão local: um debate para a educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, n.1, p. 69-84, jan./jun. 2006.

FLICK, Uwe. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Coleção Pesquisa Qualitativa. Porto Alegre: Bookman & Artmed, 2009.

FRAGO, A. V. Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas e usos de la descentralization en España. **Revista Iberoamericana de Educacion**, 4, 29-64. 1994.

\_\_\_\_\_. **Educação e atualidade brasileira**. Tese de concurso para a cadeira de história e filosofia da educação na Escola de Belas Artes de Pernambuco, Recife, 1959 (mimeo.)

Ipece. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Síntese dos Principais Indicadores Econômicos do Ceará**. <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/indicadores-economicos/indicadores-economicos> > acesso em 10/05/2012.

FRUTUOSO, Jurandi. A gestão do Sistema Único de Saúde. In. OLIVEIRA, Romualdo Portella de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**, organizado. Brasília: UNESCO, 2010, p. 89-105.

JACOBI, Pedro. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saude soc.** [online]. 1999, vol.8, n.1, pp. 31-48. ISSN 0104-1290. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12901999000100004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12901999000100004&script=sci_abstract&tlng=pt)> Acesso em: 03 mar. 2010.

KRAWCZYK, N. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação e Sociedade**. Ano XX - Ago/1999 - Número 67, Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n67/v20n67a04.pdf>> Acesso em: 11/03/2010.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia. **Revista Katálysis**. ISSN 1982-0259, Vol. 7, Nº. 1, 2004, pp. 85-98

MARTINS, Angela Maria; Oliveira, Cleiton de; Bueno, Maria Sylvania Simões. **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MATIJASCIC, Milko (org). Estado *versus* mercado: falsas disjuntivas e a natureza dos fenômenos sob um olhar da história. In **Presença do Estado no Brasil**: federação, suas unidades e municipalidades. 2ª ed. rev. e ampl. Brasília: Ipea, 2010.

MENEZES, Raul Miranda de. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 58-71, dez. 2001.

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton *et al.* **Municipalização do ensino no Brasil**: algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 11-36.

OLIVEIRA, Romualdo Portela et al. **Bons resultados no Ideb**: estudo exploratório de fatores explicativos. Relatório de pesquisa realizada no âmbito do Observatório da Educação. CAPES/MEC/INEP. São Paulo, 2011 (mimeo.).

OLIVEIRA, Paulo César de; CARVALHO, Patrícia de. A intencionalidade da consciência no processo educativo segundo Paulo Freire. **Paidéia**. 2007, 17(37), 219-230. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/paideia/v17n37/a06v17n37.pdf>> Acesso em: 05 ago. 2012.

PARANDEKAR, Suhas. **Desempenho dos alunos na Prova Brasil**: diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino. Brasília: MEC/INEP/Banco Mundial, 2008.

PORTO. Luana Cavalcanti. Cortes e recortes do turismo no Maciço do Baturité – CE: reflexões a partir da avaliação do programa de apoio ao turismo regional (PROATUR). Dissertação. Universidade Federal do Ceará. **Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas**, 2008.

SANTIN, Janaína Rigo. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**. 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil, Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS), p. 324-340. Disponível em: <[http://www.sociologia.ufsc.br/npms/janaina\\_rigo\\_santin.pdf](http://www.sociologia.ufsc.br/npms/janaina_rigo_santin.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2010.

SAVIANI, Dermeval. Análise crítica da organização escolar brasileira através das Leis N. 5.540/68 e N. 5.692/71. **Educação**: do senso comum à consciência filosófica. 17 ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2007, p. 175-206.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Quadro de Dados Contábeis Consolidados Municipais**. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/stn>> acesso em 03/01/2012.

SILVA, Márcia. “Poder local: conceito e exemplos de estudos no Brasil”. **Sociedade & Natureza**. Uberlândia, 20 (2): 69-78, dez. 2008.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar de Macedo (orgs.). **Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil**: bibliografia analítica (1996-2002).

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ. **Receita por fonte**. Disponível em <<http://www.tcm.ce.gov.br>> acesso em 03/01/2012.

VIDAL, Eloísa Maia; MENEGHEL, Stela Maria Meneghel; SPELLER, Paulo. Educação em território de vulnerabilidade social: estudo sobre indicadores de contexto do Maciço do Baturité/CE. Comunicação Oral. VII Seminário Regional de Educação/PE – II Simpósio Gestão da Educação e Inovação Pedagógica. **Anais**. Recife, 2012.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação Básica**: política e gestão da escola. Fortaleza: Liberlivro, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Política educacional em tempos de transição**. 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2008b.

\_\_\_\_\_; MAIA, Maurício Holanda; MATOS, Kelma Socorro Lopes de; COSTA, Edvar Araújo. **Educação, escola e comunidade**: um estudo-piloto no estado do Ceará. Projeto Nordeste. Série Estudos n. 9. Brasília: MEC, 1999. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000558.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2010.



# Relação escola-família: o que dizem os gestores<sup>37</sup>

Willana Nogueira Medeiros | Alana Dutra do Carmo  
Karla Karine N. F. Evangelista | Sofia Lerche Vieira

## Resumo

Este trabalho insere-se na pesquisa *Observatório da Educação no Maciço do Baturité* (OBEM), dos grupos de pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (Uece) e Educação, Sociedade e Desenvolvimento Regional (Unilab). Seu objetivo é realizar um levantamento de indicadores educacionais nos municípios que constituem a microrregião do Maciço do Baturité. O estudo pretende investigar por meio de pesquisa quanti-qualitativa a situação da política educacional e da gestão escolar em cada um dos municípios e a partir desta aproximação, analisar, propor e desenvolver estratégias de intervenção para a região como um todo e para cada município em particular. Para tanto, são utilizadas fontes oficiais e informações qualitativas obtidas junto às Secretarias Municipais de Educação e escolas através de entrevistas e análise de documentos. O presente artigo se propõe a discutir a relação entre as es-

---

37. Comunicação oral apresentada na V Semana de Pedagogia: Educação e Megaeventos: alterações curriculares, programas e política educacionais, remoções e impactos sociais. Fortaleza- CE, 21 a 23 de outubro de 2012.

colas integrantes da amostra e as comunidades em que estão inseridas. Objetiva-se caracterizar as situações encontradas nas escolas quanto à participação da comunidade local, principalmente de pais de alunos, no planejamento e avaliação das atividades da instituição. O estudo revela que na maioria das escolas a relação escola-família parece ocorrer de forma superficial não demonstrando envolvimento decisivo no processo de escolarização dos alunos, além de ser apontada pelos gestores escolares como uma das principais dificuldades enfrentadas pela instituição. Percebendo a importante influência dos fatores de contexto socioeconômico sob o processo de ensino-aprendizagem desenvolvido na escola, propõe-se focar na relação escola-comunidade na busca de entender os possíveis fatores que influenciam essa (não) integração.

**Palavras-chave:** Escola-comunidade; Ações de integração; Território de pobreza.

## 1. Introdução

Este trabalho faz parte de um conjunto de artigos realizados com o objetivo de refletir sobre as constatações preliminares de uma pesquisa denominada Observatório da Educação no Maciço do Baturité (OBEM), estando, portanto, inserido nesta pesquisa maior. Tais produções são frutos de visitas de campo que foram realizadas através da parceria entre a Universidade Estadual do Ceará (Uece) e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) que juntas desenvolvem um estudo de caráter quantitativo e qualitativo com o intuito de compreender o funcionamento da rede dos 15 municípios que compõem a microrregião do Maciço do Baturité que são: Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Caridade, Guaiuba, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção. Com isso, objetiva-se elaborar propostas de intervenção para a melhoria da situação educacional de cada um desses municípios considerados “territórios de vulnerabilidade social”.

O artigo ora apresentado pretende realizar um estudo sobre a relação entre as escolas integrantes da amostra e as comunidades de seu entorno, com o objetivo de analisar as situações encontradas nas escolas quanto à participação da comunidade local, principalmente de pais de alunos, no planejamento e avaliação das atividades da instituição, de forma a proporcionar uma visão panorâmica acerca desses municípios no tocante a essa relação.

Para o cumprimento dos objetivos desse trabalho foi adotada a pesquisa quantitativa na qual se buscou analisar dados de diferentes fontes oficiais e informações obtidas junto às Secretarias Municipais de Educação e escolas através de entrevistas e análise de documentos. A amostra compreende 30 (trinta) escolas, escolhidas a partir de seus resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), sendo 15 (quinze) de maior desempenho e 15 (quinze) de menor. Pretende-se dialogar com a literatura pertinente à temática, colocando em contraponto os achados de pesquisa.

Diante do exposto, espera-se que o presente estudo possa instigar futuros debates sobre essa complexa temática.

## 2. Contextualização que move as reflexões sobre o estudo

Do ponto de vista da sociologia, comunidade é um conjunto de pessoas com interesses comuns e que se organizam regidos por um conjunto de normas. Paro (1998) define o termo “comunidade” como sendo “conjunto de pais/famílias que, ou por residirem no âmbito regional servido por determinada escola, ou por terem fácil acesso a ela, são usuários, efetivos ou potenciais, de seus serviços”.

Exemplo desse tipo de organização é a comunidade escolar, constituída pelos membros do magistério, alunos, pais ou responsáveis pelos alunos e funcionários que protagonizam a ação educativa da escola.

O envolvimento dessa comunidade nas ações da escola e no processo de divisão de responsabilidade torna-se um elo entre escola-família. Desde a sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, em 1996, cada escola deve elaborar sua proposta pedagógica de forma a proporcionar a participação dos personagens que têm interesse no sucesso da educação e saber o que cada aluno precisa para se desenvolver como estudante e cidadão.

A participação dos pais de alunos nas ações da escola é um meio de estímulo para que a população desperte para o desenvolvimento de sua consciência crítica, promova a melhoria dos serviços e oportunidades oferecidas pela instituição escolar e incentive a implantação de uma prática democrática entre os segmentos escolares, construindo um ambiente propício para discussões e análise de problemas cotidianos.

O artigo 53 da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), afirma ser “[...] direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais”.

A LDB, Lei nº 9.394/96, também incentiva a participação da comunidade na gestão escolar:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: 1. participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; 2. participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalente. [...] os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira.

No decorrer do movimento histórico e da transferência de parte das funções educativas da família para a escola, tornou-se comum a reorganização e profissionalização das funções educativas. Consequentemente família e escola passaram a desenvolver funções bastante distintas no processo educativo. Essas duas instituições, que deveriam manter parcerias por serem responsáveis pela formação de um mesmo indivíduo, muitas vezes, acabam por se distanciar, podendo chegar a uma cisão (LUCK, 2010).

Nos últimos anos, a preocupação em relação a essa temática ganhou espaço, aparecendo na pauta das discussões de muitos pesquisadores. A literatura aponta que a relação escola-comunidade é ainda muito fragilizada, sendo a participação efetiva das famílias uma das principais dificuldades enfrentadas pelas escolas. Sobre essa (não) participação, Sá (2010) afirma existir

[...] diferentes níveis de profundidade de participação (preparação da tomada de decisão; tomada de decisão; execução da decisão tomada) que representa um primeiro contributo que permite discriminar graus diferenciados de partilha do poder e denunciar o carácter meramente instrumental de boa parte das ofertas participativas, frequentemente situadas no nível da simples consulta e, portanto, suscetíveis de serem utilizadas para legitimar decisões eventualmente já tomadas (p. 71).

A literatura versa, ainda, sobre a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola e da

participação da comunidade externa em Conselho Escolar ou equivalente, como condicionamento para uma gestão participativa.

Nestas reuniões devem estar presentes representantes dos atores escolares como professores, alunos, funcionários, pais da comunidade local, os coordenadores pedagógicos escolares, para que juntos possam discutir quais as necessidades de cada segmento para desenvolver ações de melhorias na escola, proporcionando a esse momento de planejamento a oportunidade de diagnosticar a realidade da escola e traçar ações para melhorar seus pontos negativos e aperfeiçoar seus pontos positivos.

Segundo Luck (2010) essa participação

Pode ser promovida mediante atividade as mais diversas, conforme sugerido pelos membros dos órgãos, como por exemplo: a) participar da elaboração e acompanhamento do projeto pedagógico da escola; b) envolver-se na realização de atividades pedagógicas da escola; c) participar de círculos de pais, para trocar experiência sobre a educação dos filhos; d) apoiar iniciativas de enriquecimento de parcerias e trabalho voluntário na escola; e) auxiliar na promoção da aproximação entre escola e comunidade; g) participar da ação da gestão de recursos financeiros da escola (p. 67).

Os estudos sobre o tema apontam programas que visam assistir a comunidade e em alguns casos servir como ponte entre a escola e a família, são eles: Programa Bolsa Família e Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Este último foi criado em 2004 com o intuito de promover monitoramento e avaliação na busca de garantir uma educação de qualidade, apoiando o processo de construção coletiva de projeto educacional na escola.

Observa-se, ainda, que a LDB nº 9.394/96, buscando promover o respeito às particularidades de cada região e, ao mesmo tempo, oferecer orientações para se alcançar uma educação de qualidade, defende uma educação com “uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela”.

A escola não pode esquecer que está inserida em uma sociedade que a influencia e isso deve estar evidenciado nas suas intenções, nos temas que irá tratar durante as aulas, refletindo no comportamento de todos dentro da escola, tendo como finalidade o desenvolvimento

integral do educando, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Cada escola deve gerenciar suas pautas de discussão baseadas na realidade escolar em que se encontra e tendo em vista o que necessita mudar para melhorar seus resultados. Nesse contexto trataremos da realidade observada nas 30 (trinta) escolas da amostra.

### 3. Relação escola-comunidade: achados de pesquisa

As escolas da amostra estão localizadas na microrregião do Maciço do Baturité composta por 13 (treze) municípios (Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção). No entanto, outros dois municípios foram selecionados de forma a compor também a amostra: Caridade e Guaiuba que estão localizados próximos à região e que aspiram a inclusão na Associação dos Municípios do Maciço do Baturité (Amab).

Vidal, Meneghel e Speller (2012) relatam que

A população do Maciço, de 274.634 habitantes, tem 64,5% da população residente em localidades urbanas, e 35,5% na zona rural, refletindo o processo de urbanização vivenciado no Brasil nas últimas décadas (Ipece, 2010). Considerando os grupos de idade, tem-se que 27,67% da população está na faixa até 14 anos de idade, público-alvo da educação municipal, o que equivale a aproximadamente 76.000 habitantes (p. 2).

Durante a ida a campo, os gestores escolares foram indagados sobre a relação de sua escola com a comunidade assistida pela mesma. De uma maneira geral, todos afirmam que essa relação é inevitável. Em contrapartida apresentam como uma das principais dificuldades da escola, o alcance de uma participação efetiva por parte das famílias nas atividades desenvolvidas pela instituição. A pesquisa revela o entendimento, por parte dos gestores, da importância dessa participação, mas ao mesmo tempo leva a perceber certo imobilismo por parte da escola no momento de promover ações visando superar a dificuldade em questão.

A principal dificuldade que a gente escuta falar mais entre nós pedagogos é a parceria com os pais. Você conseguir trazer os pais para a escola. Não sei se é porque muitas vezes a gente não faz do jeito correto, mas é mais difícil eles virem. Eles alegam que trabalham, alegam que não tem tempo para virem e que vão sempre ouvir reclamações dos filhos (Aracoiaba - Alto Ideb).

Segundo Castro (2010, p. 35), “esse tipo e explicitação incorre numa inversão perigosa de responsabilidades: uma coisa é valorizar a participação dos pais na vida escolar dos filhos; outra é apontar como principal problema da educação a falta de participação das famílias”.

Mediante esta aparente dificuldade, encontramos iniciativas em algumas escolas que decidiram assumir a realização de trabalhos que buscam promover a superação dessa situação. Para isso promovem encontros, palestras, reuniões, um dia dedicado apenas aos pais, em que são oferecidas atividades na expectativa de garantir a integração escola-família.

Nós temos o dia da família na escola, é um dia diferenciado, manhã e tarde. É uma vez no ano que tem essa preparação. Os pais vêm e se sentem à vontade para saber como é o dia-a-dia do aluno na escola, saber o que os filhos fazem na escola, o que eles aprendem. Então tem palestras, tem vídeos, curso de culinária, curso de corte de cabelo, tudo para eles se sentirem bem na escola (Ocara – Baixo Ideb).

Eu acho que muitas vezes os pais não se sentem parte da escola. Nós fazemos aqui gincanas, fazemos a feira cultural, mandamos convidar e alguns pais vêm... A gente queria que eles se entrosassem e podia ser que eles gostando da escola os filhos viessem a gostar (Aracoiaba – Alto Ideb).

Apesar de 63% das escolas apresentarem ações objetivando a participação dos pais em suas atividades, 50% apresentam dificuldade em atingir esta meta, justificando essa situação por sua inserção em comunidades carentes, violentas e onde a maioria da população é analfabeta. Eles afirmam que: “alguns alunos por algum motivo, alguns até infelizmente, por questão de drogas, eles estão desmotivados para estudar” (Aracoiaba – Alto Ideb). Dizem ainda, que “muitos dos nossos pais não são escolarizados, muito dos nossos alunos não sabem quem são os pais” (Caridade – Baixo Ideb).

Nota-se que embora se considere a relação escola-família facilitadora de bons resultados, nas escolas de alto e baixo Ideb há semelhança nessa relação. O estudo revela que essa relação parece ocorrer de forma superficial e em alguns casos, limitada à obrigatoriedade, não demonstrando envolvimento decisivo nas atividades de escolarização dos alunos. Nota-se, nas entrevistas, que os gestores escolares raramente sentem-se responsáveis pelo insucesso dos alunos, acreditando que este é reflexo do contexto que estão inseridos e da ausência ou omissão das famílias.

A gente sempre fica botando culpa em alguém né. A gente sempre tem que encontrar alguém pra colocar a culpa, mas assim a gente, é como eu falei no início, a gente tá localizado numa área bem difícil... os pais é uma área bem difícil (Caridade – Baixo Ideb).

Observa-se que, normalmente, quando o aluno atinge as expectativas desejadas, todos os atores escolares sentem-se corresponsáveis pelo alcance desse resultado positivo. Porém, quando o educando não atinge o sucesso esperado, inicia-se um processo de atribuição de culpa.

Normalmente, quando o aluno aprende, tira boas notas e se comporta adequadamente, mães, pais e professores se sentem como agentes complementares, corresponsáveis pelo sucesso. Todos compartilham os louros daquela vitória. Mas, quando os alunos ficam indisciplinados ou têm baixo rendimento escolar, começam as disputas em torno da divisão de responsabilidades pelo insucesso. (CASTRO, 2010, p. 31)

Dos gestores entrevistados, ouvimos que “o trabalho com a família é como na sala de aula, na sala de aula os alunos que mais participam são os alunos mais estudiosos, na família é a mesma coisa” (Guaramiranga – J. H). Afirmam ainda que

Tem pais que querem saber se ele está ali, mas não vêm aqui nem pra saber. Principalmente os pais daquelas crianças que não são assim consideradas como hiperativas, consideradas danadas. Eles parecem que têm é medo ou que não gostam de ouvir assim uma reclamaçãozinha do filho, daí a gente não consegue muito trazer pra escola (Barreira – Alto Ideb).

Pode-se constatar que o comportamento mais comum diante do fracasso escolar é a responsabilização do outro, ao invés do fortalecimento da parceria escola-família visando à superação da dificuldade. Segundo os gestores “Os pais mais frequentes são daqueles alunos que a gente chama de ‘tudo de bom’, e os alunos que dão mais trabalho, são esses pais que a gente não consegue trazer quando a gente mais precisa, esses são nossos desafios” (Guaramiranga – J. H)

Diante de questões tão complexas e relações tão frágeis, as escolas apontam o Programa Bolsa Família como principal incentivador dos pais e em alguns casos, o único responsável pelas matrículas realizadas, na intenção de relacionar a extrema pobreza vivenciada pela população e possíveis implicações educacionais.

(...) 80% das nossas crianças recebem Bolsa Família, então assim o que assegura ainda essa presença do aluno que caiu muito o índice de evasão, repetência foi graças a esse Bolsa Família. Agora é aquela história, a família joga a criança dentro da escola, a escola que tem que se virar com ela, é isso aí que a gente sente aquela falta do pai ir lá na escola e saber uma atividade de casa (Caridade - Alto Ideb).

Tem muita criança que é acompanhada pelos pais, mas a maioria tem pai analfabeto, pais que na maioria enviam crianças por causa do Bolsa Família. E muitas crianças aqui são conscientizadas que têm que vir por causa do Bolsa Família (Baturité – Baixo Ideb).

É difícil a participação. Nós mandamos bilhete, muitas vezes a gente chega até a falar que vai ter o cadastro do Bolsa Família e a gente vai ter que ter a assinatura deles, a presença deles e a participação na escola e até que eles ainda vêm. Mas é muito difícil trazer os pais para dentro da escola (Baturité – Alto Ideb).

Diante da vulnerabilidade que afeta a comunidade, 43% das escolas buscam políticas e programas de articulações com outras instituições, como a parceria com o *Centro de Referência de Assistência Social* e os programas Mais Educação (programa responsável por aumentar a oferta educativa nas escolas públicas ofertando atividades como: acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educomunicação, educação científica e educação econômica), Saúde na Escola (programa cujo objetivo é reforçar a prevenção à saúde dos alunos e construir uma cultura de paz nas escolas.) e Brasil Alfabetizado (programa voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos).

Em relação à participação dos pais na elaboração do Projeto Político Pedagógico e no Conselho Escolar, percebemos que 83% das escolas analisadas afirmam contarem com essa integração, porém esta representação nem sempre é vista como meio de fortalecimento da parceria escola-família.

O conselho, embora apresente função de ampliação da participação da comunidade escolar na gestão administrativa, financeira e pedagógica, na maioria das escolas da amostra tem função limitada à consulta na aprovação e aplicação de recursos. Percebe-se que, raramente, há convocação da representação de conselho e que não há reuniões sistemáticas, restringindo essa relação à mera obrigatoriedade burocrática. A hipótese explicativa para reduzida intervenção dos pais no con-

selho parece ser expressa pelo contexto de vulnerabilidade social em que estão inseridos, onde a alta taxa de analfabetismo, possivelmente, contribui para insegurança dos pais em debater diante da linguagem e recursos argumentativos dos gestores.

A consequência é que o conselho parece ser entendido como grupo responsável apenas pelo recebimento da verba do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O conselho não tem uma participação muito atuante não, a gente se reúne mais pra decidir o que vai ser comprado para a escola. Mas, não é atuante, porque é tanto assunto, tanta coisa da escola que ele se torna esquecido e menos atuante e acabamos nos reunindo para decidir as compras definitivas ou não da escola e as mudanças de membros se houver (Redenção – Alto Ideb).

Diante do exposto, percebe-se que uma ação bem estruturada de intercâmbio escola-comunidade se faz necessária na busca de avanços na garantia de uma educação de qualidade, contribuindo para que as dificuldades sejam convertidas em desigualdade de desempenho e de oportunidades para os alunos.

#### 4. Considerações finais

As relações entre escola-família mudaram de forma significativa no Brasil e no mundo no decorrer do processo histórico vivenciado pela humanidade. Com as mudanças no meio político, a educação também foi atingida passando a ser entendida como redentora das mazelas sociais, a chave mágica para superar todos os problemas oriundos da vulnerabilidade social vivenciada pela população (ARCE, 2001). A escola, por sua vez, sentindo-se sobrecarregada, aponta outra instituição como responsável pelo insucesso que venha a obter, a família.

A escola apresenta como função a socialização do conhecimento e a formação do indivíduo para a vida em sociedade, mas faz-se necessário que haja uma articulação com outros atores para que não venha a se sobrecarregar tentando resolver todos os problemas (externos e internos), e acabe por não conseguir cumprir sua função prioritária.

É importante também não desconsiderar as diferenças na cultura da região onde a escola está situada e a cultura interna de cada instituição escolar. Isto significa dizer que se deve pensar em projetos político-pedagógicos, políticas e programas que busquem contemplar as

necessidades e particularidades de cada escola, facilitando o bom relacionamento entre todos os atores da comunidade escolar.

A escola deve buscar compreender o cenário onde vivem seus alunos e as condições de vida dos mesmos, considerando as reais necessidades de seu público e utilizando o que foi apreendido da realidade a favor de sua aprendizagem.

A participação dos pais, por sua vez, é uma forma que estes podem encontrar de demonstrar aos filhos que “valorizam sua aprendizagem, que têm mais condições de acompanhar os estudos de seus filhos e também acompanhar o trabalho da escola e dele participar. E isso a família pode fazer, mesmo que tenha baixa escolaridade ou mesmo que os pais sejam analfabetos” (LUCK, 2010, p. 153).

As considerações acima permitem perceber que escola e a comunidade, quando integradas facilitam os avanços na garantia de uma educação de qualidade para todos. A família participando das atividades da escola; a escola assumindo sua identidade enquanto instituição capaz de converter a realidade de profunda carência em possibilidades/ oportunidades para os alunos.

## Referências

ARCE, Alessandra. Compre o kit neoliberal para a educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo. **Educação & Sociedade**, ano XXII, nº 74, Abril/2001. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/es/v22n74/a14v2274.pdf](http://www.scielo.br/pdf/es/v22n74/a14v2274.pdf) Acesso em: 22/10/2012.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9394/96**. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_ldbn1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf) .Acesso em: 19/10/12.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente Lei nº 8.069/90**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 19/10/12.

CASTRO, Margareth. REGATTIERI, Marilza. **Interação escola-família: subsídios para práticas escolares / organizado por Jane**. Brasília: UNESCO, MEC, 2010.

LUCK, Heloísa. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

\_\_\_\_\_. **Gestão da cultura e do clima organizacional da escola**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

PARO, V.H. **Gestão democrática da escola pública**. 2. Ed. São Paulo: Ática, 1998.

VEIGA, Ilma Passos Alecastro; FONSECA, Marília (orgs). **As dimensões do projeto político-pedagógico:** novos desafios para a escola. Campinas, SP: Papyrus, 2001.

VIDAL, E. M.; MENEGHEL, S. M.; SPELLER, P. **Educação em território de vulnerabilidade social:** estudo sobre indicadores de contexto do Maciço do Baturité/ CE. Fortaleza, 2012, mimeo.

# As principais dificuldades dos gestores escolares no Maciço do Baturité<sup>38</sup>

Alana Dutra do Carmo | Karla Karine N. F. Evangelista  
Willana Nogueira Medeiros | Eloisa Maia Vidal  
Sofia Lerche Vieira

## Resumo

Este trabalho está inserido na pesquisa maior denominada *Observatório da Educação no Maciço do Baturité* (OBEM), desenvolvida pelos grupos de pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (Uece) Educação, Sociedade e Desenvolvimento Regional (Unilab). Seu objetivo é realizar um levantamento de indicadores educacionais nos 15 (quinze) municípios que constituem a microrregião do Maciço do Baturité e investigar por meio de pesquisa quantitativa e qualitativa a situação da política educacional e da gestão escolar em cada município. Pretende analisar, propor e desenvolver estratégias de intervenção para a região como um todo e para cada município em particular. Para tanto, busca dados quantitativos em fontes oficiais, além de informações qualitativas junto às Secretarias Municipais de Educação e escolas dos municípios através de entrevistas e análise de documentos. A amostra

---

38. Comunicação Oral apresentada na V Semana de Pedagogia: Educação e Megaeventos: alterações curriculares, programas e política educacionais, remoções e impactos sociais. Fortaleza- CE, 21 a 23 de outubro de 2012

compreende 30 (trinta) escolas, escolhidas a partir de seus resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), sendo 15 (quinze) de maior desempenho e 15 (quinze) de menor. A partir da coleta de dados do instrumental da pesquisa maior, neste recorte discutem-se as principais dificuldades dos gestores educacionais em que as citadas foram recursos financeiros, precária infraestrutura, relações interpessoais, indisciplina dos alunos, e relação escola-família.

**Palavras-chave:** Dificuldades de Gestão; Iniciativas; Escola-família.

## 1. Introdução

Neste trabalho pretendeu-se identificar os fatores apontados com maior frequência pelos gestores escolares como de dificuldade nas ações a serem desenvolvidas na escola e que poderiam interferir nas ações práticas tanto dentro como fora das escolas. Além de analisar se há semelhanças no que se refere a estas dificuldades nas escolas que obtiveram maiores e menores resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Sabe-se que a gestão escolar busca elaborar projetos e ações voltados à realidade em que está inserida, além de estar atenta ao acompanhamento dos principais envolvidos na educação (professores, alunos e família). Essas ações são, também, um eixo motivador para que estes caminhem juntos.

Nas entrevistas podem-se destacar cinco fatores de dificuldade que são recorrentes nas falas dos gestores, são eles: escassos recursos financeiros, precária infraestrutura, relações interpessoais, indisciplina e relação escola-família.

## 2. Principais desafios da gestão: o que dizem os autores e o que dizem os dados coletados

Para realizar uma reflexão mais aprofundada acerca das dificuldades supracitadas faz-se necessário um paralelo entre os achados de pesquisa e a literatura sobre a temática.

Em relação aos recursos financeiros é importante frisar:

Independentemente de ser uma instituição privada ou pública, filantrópica ou com fins lucrativos, confessional ou comunitária, a escola deve organizar-se de tal forma a garantir sua perenidade. E o custo social do desaparecimento de uma empresa é brutal, de

uma escola é mais grave ainda: menos vagas para atender a nossos jovens, mais professores sem emprego, mais anos de atraso no desenvolvimento futuro do País. Por isso é dever social dos gestores de uma entidade de ensino cuidar da sua sustentabilidade econômica (TREVISAN, TREVISAN, 2010).

É importante que o gestor, principalmente de escola pública, faça um levantamento de prioridades para saber onde investir primeiro. Sabe-se que através dos programas federais, o dinheiro que chega às escolas, por vezes não se torna suficiente para todas as demandas, sendo necessária uma visão mais ampla dos gestores sobre as dificuldades da instituição para poder definir suas prioridades.

A falta de recurso gera problemas ainda maiores quando abordamos, por exemplo, assuntos como: merenda escolar, espaços recreativos ou salas de leitura, que por vezes parecem ser salas improvisadas, divididas com outros setores, encontrados nas escolas da amostra, o que pode comprometer a qualidade da educação se deseje obter.

Os gestores interligam em suas falas as dificuldades com a escassez de recursos financeiros e a precariedade de infraestrutura. O que nos leva a refletir sobre as condições reais que as escolas têm para atuarem e suprirem suas necessidades, e como a realidade local influencia na comunidade escolar.

Observou-se que o entorno da maioria das escolas visitadas, encontra-se em um contexto de vulnerabilidade socioeconômica, sendo um primeiro ponto a ser discutido entre as dificuldades encontradas nas escolas do Maciço do Baturité. Sua localização também pode ser observada como um fator determinante, pois nas escolas que se encontram no alto da serra, em períodos chuvosos, a ida dos alunos à escola se torna inviável.

Outro destaque de dificuldade é a questão das relações interpessoais, observadas em ambas escolas, mas de maior frequência nas escolas de menores resultados. A falta de harmonia entre gestores, professores e funcionários é uma preocupação que vem sendo trabalhada através da promoção de mais encontros como estratégia de superar as falhas nesta relação.

Em relação às parcerias, segundo o livro *“Como fazer uma boa escola?”* (BRIGHOUSE, 2010) estas são a chave do sucesso do bom desempenho da gestão, através do desenvolvimento de lideranças, da motivação dos profissionais, das reuniões que fogem da realidade atual de se contornar efetivos problemas com grandes projetos, e discutir, de fato, as prioridades a serem resolvidas, principalmente em equipe.

Pode-se lembrar de que esta parceria não é feita apenas entre aqueles que trabalham na escola, mas sim, com a participação também dos alunos e da família para que alcance os objetivos propostos nos projetos realizados. Para isso, os profissionais devem traçar metas e apresentar, de forma clara e objetiva, o que deve ser feito para que se alcance os resultados esperados. Nota-se que para o sucesso de um projeto, equipe, ou qualquer grupo que almeja um resultado positivo, é necessário parcerias e núcleos participativos, que caminhem juntos.

Outro ponto evidenciado como dificuldade, foi a indisciplina dos alunos em sala de aula, que não parece ser um problema encontrado apenas nas escolas do Maciço, mas sim em um contexto mais amplo

O aluno-problema é tomado, em geral, como aquele que padece de certos supostos “distúrbios psico/pedagógicos”; distúrbios estes que podem ser de natureza cognitiva (os tais “distúrbios de aprendizagem”) ou de natureza comportamental, e nessa última categoria enquadra-se um grande conjunto de ações que chamamos usualmente de “indisciplinadas”. Dessa forma, a indisciplina e o baixo aproveitamento dos alunos seriam como duas faces de uma mesma moeda, representando os dois grandes males da escola contemporânea, geradores do fracasso escolar, e os dois principais obstáculos para o trabalho docente (AQUINO, 1998).

Essa dificuldade é vista por alguns gestores como uma das mais complexas, sendo visível a falta de um acompanhamento pedagógico mais cuidadoso em relação a estes alunos. Foi possível perceber durante as visitas que ainda existe a prática da leitura como um “castigo” a comportamentos indevidos por parte dos alunos em sala de aula, permitindo um grande paradoxo do ato cometido pelo aluno e a punição atribuída.

Segundo os gestores, os casos em que a indisciplina dos alunos envolve atos violentos ou que resultem do uso de drogas tem crescido no Maciço do Baturité, o que leva a outra questão abordada como a maior dificuldade encontrada nas escolas: relação escola-família.

Este é um ponto crucial do presente estudo, pois dentre todas as dificuldades exemplificadas pelos gestores, a relação e a participação dos familiares dos alunos com e na escola, foram evidenciadas como um fator de alerta, em que os alunos mais vulneráveis a atos de violência, desrespeito aos profissionais da escola, ou o uso de drogas no entorno da escola, são os alunos que os pais não acompanham a rotina da instituição e a situação escolar de seus filhos.

É relevante destacar que alguns alunos frequentam a escola pela obrigatoriedade da presença em sala para receber os recursos do Bolsa-Família, programa do governo federal, que associa o recebimento da verba com a frequência escolar dos alunos, parecendo interferir na quantidade de alunos matriculados em localidades onde as famílias são beneficiadas com este programa.

Com a presença obrigatória e a falta de acompanhamento dos pais, os gestores observam que este é um fator complicado para se obter êxito. Eles propõem reuniões mensais ou quinzenais com os pais, alertam aos professores para que os assuntos das reuniões não sejam apenas os “problemas” ou dificuldades dos filhos e se comprometem em visitar as casas dos alunos que os familiares não frequentam a instituição a fim de melhorar essa situação.

Segundo o gestor da escola de Guaramiranga essa parceria dos pais com a escola já foi observada como uma relação que hoje reflete um novo pensamento, os pais antigamente cobravam mais de seus filhos em relação ao rendimento escolar. Percebe-se que esta situação, ao longo do tempo, se inverte. O baixo rendimento pode ser visto como responsabilidade do professor, que a transfere para a ausência de acompanhamento dos pais aos filhos.

### **3. Achados de pesquisa: os desafios através da ação pedagógica**

A tabela a seguir, mostra as principais dificuldades expostas pelos gestores por meio do instrumental da pesquisa maior, evidenciando a relação escola-família como um dos fatores de maior relevância nas escolas de alto e baixo Ideb. Retratando, também, que há exceções em duas escolas, nas quais os gestores não assinalam dificuldades em sua gestão.

## Dificuldades dos gestores educacionais do Maciço do Baturité – alto e baixo Ideb

Categorias								
	Municípios	Escola-Família	Indisciplina	Relações Interpessoais	Infra-estrutura	Recursos Financeiros	Não sente dificuldade	
Alto Ideb	A-Alto/B-Baixo							
	Aracoiaba	x		x				
	Aratuba							
	Barreira						x	
	Baturité	x						
	Capistrano		x			x		
	Caridade	x				x		
	Guaiuba					x	x	
	Guaramiranga	x	x					
	Itapiuna							
	Mulungu							
	Ocara							
	Pacoti	x			x			
	Palmácia						x	
	<b>Total AI</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
	Baixo Ideb	Aracoiaba	x			x		
Aratuba								
Barreira								
Baturité		x		x	x			
Capistrano		x			x			
Caridade								
Guaiuba							x	
Guaramiranga					x	x		
Itapiuna						x		
Mulungu								
Ocara		x			x			
Pacoti			x	x				
Palmácia	x							
<b>Total BI</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	

Com estes exemplos, é possível visualizar também nas falas de alguns gestores a presença destas dificuldades em suas ações pedagógicas como segue abaixo:

A questão disciplinar que é meio que difícil. O rapazinho do Toninho, teve que tirar dessas grades aí, três grades retorcidas pelos alunos por que era que nem aves de arribação. E depois que estou aqui, estão como vocês estão vendo, não estão tão bons, mas estão caminhando. E a outra questão é que não temos tudo o que queremos fazer. É sonho meu, colocar... na questão financeira, é sonho meu colocar essa parte aí do forro, forrar isso aí. Com recursos do PDDE já compramos uma central de ar para colocar aqui na sala dos professores, mas não pude colocar em tudo, mas vamos colocar pra eles terem um ambiente melhor, estão lá com a cabeça tão quente com os alunos, chegam aqui e esfriam um pouco mais a mente. Então é isso, a questão financeira, mas... Está dando certo" (Capistrano – Alto Ideb).

Neste exemplo, percebe-se a ligação entre a indisciplina e a infraestrutura da escola, permitindo uma visão mais detalhada sobre o que os gestores sentem como dificuldade. Nos trechos a seguir é possível observar o que eles relatam no tocante à indisciplina dos alunos:

Uma das dificuldades que eu considero grande e que a gente "ta" encontrando nesse momento é a questão da indisciplina dos alunos (...) da gente não conseguir trazer a família destes alunos para a escola. O contato é fácil, mas a conquista é difícil, no momento a única coisa que a gente "tá" atravessando e "tá" fazendo a gente sentar pra conversar muitas horas do dia pra discutir é a questão de como fazer com que esses alunos participem melhor na sala de aula (Guaramiranga).

A gente tem reunião de mês em mês, em cada sala para aproximar a família da escola, a gente não reúne a família só para comunicar os malfeitos dos filhos, a gente está tentando também ter esse trabalho com a família, porque um problema grave que eu vejo é esse distanciamento da família com a escola. Eles não têm essa rotina de procurar e perguntar: como está o meu filho? Se eles não forem chamados para saber, não procuram de jeito nenhum! (Ocara – Baixo Ideb).

Quando se analisa as dificuldades referentes às parcerias, e neste caso, os gestores as denominam como dificuldade na relação interpessoal dos profissionais da escola, percebe-se que esta relação não é vista em sua completude, não contemplando a participação da família e dos próprios alunos, mas apenas, dos colaboradores da escola.

As dificuldades assim elas vão desde, eu acho, da questão do humano mesmo, do pessoal... a gente sabe que quando junta muita gente acontece isso né? Tem os desafios, os probleminhas para serem resolvidos, mas assim, a minha grande questão eu acho que ainda é a infraestrutura sabe? Eu queria que a escola tivesse uma cara nova, diferente mesmo do aspecto físico (Baturité – Baixo Ideb).

A dificuldade que eu acho é o espaço físico que depois vocês vão conhecer. Acho que a nossa infraestrutura é péssima. Nós não temos um lugar aqui para eles extravasarem. Eles entram aqui 07:00 horas e saem 10:45, aqui direto porque não tem um pátio de recreação, não tem... é só aqui o quadrado e eles ficam dentro. Eu acho que eles se sentem... não tem um espaço para brincar, para extravasar e eu acho que pesa e interfere até na aprendizagem deles. A outra dificuldade é a falta de acompanhamento pelos pais. Tem muita criança que é acompanhada pelos pais, mas a maioria tem pai analfabeto, pais que na maioria envia crianças por causa do Bolsa Família. E muitas crianças aqui são conscientizadas que têm que vir por causa do Bolsa Família (Baturité – Baixo Ideb).

**Abaixo se observa a dificuldade que mais foi exposta pelos gestores, que se trata da relação escola-família:**

A principal que a gente escuta falar mais entre nós pedagogos é a parceria com os pais. Você conseguir trazer os pais para a escola. Não sei se é porque muitas vezes a gente não faz do jeito correto, mas é mais difícil eles virem. Eles alegam que trabalham, alegam que não tem tempo para virem e que vão sempre ouvir reclamações dos filhos. E agora a gente já pediu para que os professores não reclamem, façam mais é somente pontuar o que precisam ser melhorado, mas sem ser especificamente seu filho e dialogar sobre essas questões. (Aracoiaba – Alto Ideb).

A maior dificuldade que eu sinto é mais relacionada à família, a gente está mais integrado com a família, a família está mais próxima da escola, a gente tem conseguido, é uma dificuldade que a gente está superando, os pais estão participando mais dos processos da escola, e a gente sabe que a educação dos pais dos nossos alunos é totalmente diferente, eles não estão muito abertos para essas coisas, mas a gente tem conseguido, graças a Deus, a gente tem conseguido estabelecer essa parceria com a família. (Palmácia – Baixo Ideb).

## 4. Considerações finais

Este trabalho objetivou não somente a reflexão sobre as dificuldades mais recorrentes nas falas dos gestores, mas também, observar as interligações com diversos outros problemas que não foram apontados por quem está no cotidiano da gestão de uma escola específica. Durante a visita às escolas foi possível perceber outros problemas que podem ser considerados mais relevantes, no entanto, não são mencionados pelos gestores como algo detectado por eles.

Recorrendo-se à literatura percebe-se que as dificuldades ora apresentadas são comumente encontradas na maioria das escolas, não se detendo apenas as da amostra. Entretanto, algumas conseguem superar estas barreiras fazendo projetos que visam amenizar tais dificuldades.

Os problemas expostos neste estudo se interligam, a relação escola-profissionais-família, indisciplina, infraestrutura e os recursos financeiros são um conjunto de fatores que podem comprometer o andamento da escola. Observa-se, entretanto, que estes fatores foram aparentemente vistos de forma isolada pelos gestores, incitando o seguinte questionamento: Será que estas prioridades estão sendo realmente observadas pela gestão ou essa divisão das dificuldades acaba por mascarar ou esconder outra? É importante que os gestores tenham essa percepção para se aprofundar na resolução dos mesmos em suas respectivas escolas.

## Referências

- BRIGHOUSE, Tim. **Como fazer uma boa escola?** Porto Alegre: Artmed, 2010.
- TREVISAN, Antoninho; TREVISAN, Fernando Sonia Simões. Os desafios da gestão financeira. In: COLOMBO, Sonia Simões; CARDIM, Paulo A. Gomes. **Nos bastidores da educação brasileira.** Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 185-196.
- RAMIRES, Vanessa Ramos; BARUFFI, Alaíde Maria Zabloski; A família e a escola: reflexões sobre um contexto. In: **Políticas e monitoramento da qualidade do ensino fundamental:** cenários municipais. FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; REAL, Giselle Cristina Martins (org). Mato Grosso: UFGD, 2011. p. 337-354





# Programa Bolsa Família: implicações no cenário educacional do Maciço do Baturité/CE<sup>39</sup>

Willana Nogueira Medeiros | Alana Dutra do Carmo  
Sofia Lerche Vieira

## Resumo

Este trabalho insere-se na pesquisa *Observatório da Educação no Maciço do Baturité* (OBEM). Seu objetivo é investigar por meio de pesquisa quanti-qualitativa a situação da política educacional e da gestão escolar em cada um dos municípios e a partir desta aproximação, analisar e desenvolver estratégias de intervenção para a região como um todo. O presente artigo discute dados relacionados ao contexto socioeconômico do Maciço e seu reflexo no cenário educacional da região. Percebendo a influência dos fatores de contexto sobre o processo de ensino-aprendizagem objetiva-se caracterizar a situação encontrada nas escolas quanto à repercussão do Programa Bolsa Família (PBF) no cotidiano da instituição.

**Palavras-chave:** Contexto Socioeconômico; Bolsa Família; Matrícula.

---

39. Comunicação Oral apresentada no VII Simpósio Internacional: O Estado e as políticas educacionais no tempo presente. Uberlândia – MG, 19 a 21 de junho de 2013.

## 1. Introdução

Nas últimas décadas do século XX, a educação básica no Brasil teve crescimento significativo (VIEIRA, 2008). O País tem apresentado avanços no que se refere ao processo de universalização do ensino fundamental, apesar da existência de muitas desigualdades tanto na oferta como na permanência. Com a expansão do acesso à educação, a escola passa a enfrentar outros problemas: a frequência e permanência do aluno em sala de aula.

A educação é vista como essencial para o desenvolvimento de um país, realidade que se confirma com a análise do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que considera a educação como um dos aspectos capaz de colaborar para o bem-estar de uma população. Ao abordar educação e desenvolvimento econômico não significa dizer que esta é a base do progresso, mas uma vez entendida como sendo parte desse processo, é recomendável considerar aspectos que influenciam e são influenciados pela mesma.

Nesse contexto, visto que é possível quantificar a taxa de escolarização que remete ao acesso (número de matrículas), e a quantidade de famílias assistidas por programas de transferência direta de renda, nos voltaremos para o Estado do Ceará, realizando uma análise desses dados nos municípios que compõem a região do Maciço do Baturité.

Essa investigação é desenvolvida pelos Grupos de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA) da Universidade Estadual do Ceará (Uece) e Educação, Sociedade e Desenvolvimento Regional da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) que juntos estão desenvolvendo um estudo intitulado Observatório da Educação no Maciço do Baturité (OBEM) (VIEIRA, VIDAL *et alii*), de caráter quanti-qualitativo com o intuito de compreender o funcionamento da rede dos 13 municípios que compõem a região estudada. Sendo eles: Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção. Outros dois municípios foram selecionados para compor também a amostra: Caridade e Guaiuba que estão localizados próximos à região e aspiram inclusão na Associação dos Municípios do Maciço do Baturité (Amab).

Este trabalho faz parte de um conjunto de artigos realizados com o intuito de proporcionar uma visão geral dos municípios do Maciço atra-

vés da análise de informações fornecidas por diferentes bases de dados, apresentando, em contrapartida, os achados observados nas entrevistas dos gestores municipais e escolares durante a ida a campo. O presente artigo discute a influência do aspecto socioeconômico do Maciço no cenário educacional da região. Desta forma, pretende-se elaborar, posteriormente, propostas de intervenção para a melhoria da situação educacional de cada um desses municípios considerados “territórios de vulnerabilidade social”.

## 2. Reflexões que movem o debate

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), de acordo com a Lei nº 10.836, de 9/1/2004 e o Decreto nº 5.209, de 17/9/2004, unificou programas sociais de transferência de renda existentes no âmbito do Governo Federal com objetivos e públicos diversos e que funcionavam de forma independente (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás), com o intuito de criar o Programa Bolsa Família (PBF). Os antigos programas eram administrados por órgãos diferentes, dificultando o planejamento de ações de caráter intersetorial e consequentemente a universalização do acesso ao benefício. A criação do PBF permitiu atender mais famílias em todo o País, evitando que uma mesma família recebesse o benefício de vários programas, enquanto que outras, em localidades e situações semelhantes, não pudessem contar com o recebimento de nenhum recurso.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda criado com o objetivo de proporcionar às famílias que vivem em situação de pobreza (com renda de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 mensal por pessoa) e extrema pobreza (com renda de até R\$ 70,00 mensal por pessoa) no Brasil, acesso aos direitos sociais básicos: saúde, alimentação, educação e assistência social. O programa atende cerca de 12,4 milhões de famílias brasileiras que recebem um benefício mensal que varia de R\$ 22,00 a R\$ 200,00. Em contrapartida ao benefício recebido, as famílias assumem o compromisso de: realizar matrícula e garantir frequência escolar mínima de 85% das crianças e jovens de 6 a 17 anos nas aulas; mantê-los afastados do trabalho infantil; acompanhar a saúde de crianças, mulheres grávidas e mães que estão amamentando. Corrêa (2012) entende o PBF como sendo

Um Programa de renda mínima que integra a complementação de renda ao acesso à educação, assim como a permanência escolar. Os beneficiários do programa são crianças de famílias muito pobres

que sem o auxílio de uma bolsa mensal provavelmente se evadiriam da escola. O intuito do Programa é elevar o grau de escolaridade e permanência das crianças para aumentar as oportunidades sociais.

Segundo Monnerat *et alii* (2007) este programa tem-se mostrado tão importante para as famílias beneficiadas que o Governo Federal lançou

[...] o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Programa Bolsa Família [...] O índice varia de 0 a 1 e é composto pelas variáveis relativas às informações sobre frequência escolar, acompanhamento dos beneficiários nos postos de saúde, cadastramento correto e atualização cadastral. Cada uma das quatro variáveis representa 25% do IGD. Este índice pretende estabelecer um ranking das experiências de implementação do PBF no nível local, premiando aquelas bem-sucedidas e incentivando a gestão de qualidade através do repasse de recursos financeiros extras para as prefeituras que alcançarem desempenho acima de 0,4 do índice.

Segundo Motta e Azevedo (2012) as articulações entre os programas de transferência de renda e o processo de escolarização teve como base o argumento de “que o custo para as famílias pobres mandarem seus filhos à escola era muito elevado. Além do que, a falta ou baixo nível de escolarização seria limitante do incremento da renda das novas gerações, alimentando o ciclo vicioso da pobreza”.

Nesse contexto onde se faz necessário avaliar o desenvolvimento econômico de um País em que a universalização de programas como o PBF tem sido considerado um ponto positivo, é importante lembrar, segundo Oliveira (2009) que as principais críticas recebidas pelo programa

[...] dizem respeito ao repasse de dinheiro direto à população mais carente, como uma política social passiva, incapaz de estimular e desenvolver a autonomia dos assistidos para que alcancem algum nível de independência e saiam dessa condição. Contudo, estudos e pesquisas [...] vêm demonstrando que tais programas e políticas alteraram as condições de existência de seus beneficiados, melhorando sua renda e possibilitando o acesso a determinadas coberturas e serviços que, ainda que elementares, passam a significar um padrão de vida menos indigno. Resta saber até que ponto pode-se afirmar que a melhoria observada na situação dos mais pobres tem significado a redução das desigualdades sociais que historicamente marcaram este País como uma das sociedades mais injustas no mundo. Essa parece ser a grande questão posta nas análises sobre essas políticas.

Para Rocha (2004), se pudéssemos considerar simples o processo de desenvolvimento econômico de uma sociedade, não encontraríamos nos relatórios do PNUD grande número de países com índices tão baixos de educação, longevidade e renda.

Inspirado por essa temática, Eyzaguirre (2004), discute sobre o “Ensino Fundamental em Situações de Pobreza”, observando que os alunos de nível socioeconômico baixo (10% da população mais vulnerável) e socioeconômico médio (32% da população) acabam por alcançar resultados muito inferiores, com déficits na leitura e nos cálculos. Orientando-se pelos dados do SIMCE (sigla em espanhol referente à Sistema de Medição da Qualidade da Educação), a autora percebeu que os alunos pertencentes a estes níveis socioeconômicos apresentam uma média de pontos em linguagem, matemática e atualidades, que na maioria das vezes está abaixo dos resultados esperados para alunos desse nível de escolaridade.

Abordando a relação entre a desigualdade socioeconômica e a escola, Casassus (2002), no que se refere aos resultados de desempenho obtidos pelos alunos em diferentes escolas e contextos socioeconômicos considera que “A homogeneidade ou agrupamento de níveis socioculturais similares em cada escola, ou a estratificação das escolas deste ponto de vista, tende a produzir resultados correspondentes ao nível sociocultural próprio de cada escola”. Sobre esse assunto Pontili (2004) observou que

As diferenças nos indicadores educacionais de crianças inseridas em situação socioeconômica mais precária são relativamente grandes. Em vista disso, os programas de transferência de renda devem favorecer famílias em condição de pobreza extrema, pois a renda recebida com o programa [...] pode significar a diferença entre colocar a criança na escola ou inseri-la no mercado de trabalho.

Uma vez entendida a discussão em torno dessa temática, buscaremos no decorrer deste estudo, compreender a influência que a vulnerabilidade do entorno tem sob a escola, a matrícula e frequência dos alunos. Sobre a taxa de matrícula Vieira (2008) alerta sobre um aspecto que deve ser considerado durante a realização da análise, pois, a distribuição etária da população brasileira passa por “uma transição demográfica” que atinge diretamente a quantidade de matrículas escolares. Quando a população vai envelhecendo e a taxa de natalidade não acompanha esse crescimento, ocorre uma conseqüente redução nas matrículas das

séries iniciais, enquanto as finais tendem a aumentar, fazendo com que encontremos uma nova realidade educacional.

Embora a faixa etária dos alunos seja um fator modificador da situação das escolas, não pode ser entendido como único, pois existem inúmeros fatores que alteram a realidade escolar. Segundo Dourado (2007)

[...] o processo educativo é mediado pelo contexto sociocultural, pelas condições em que se efetiva o ensino-aprendizagem, pelos aspectos organizacionais e, conseqüentemente, pela dinâmica com que se constrói o projeto político-pedagógico e se materializam os processos de organização e gestão da educação básica.

Essa discussão sobre a qualidade da educação abrange a questão do cenário econômico, mas não se detém apenas nele. Quando analisamos as taxas de escolarização devemos refletir sobre o contexto social no qual este resultado vem à tona. Assim, observamos dados dos municípios que compõem a região do Maciço do Baturité.

### 3. Achados de pesquisa

A macrorregião do Maciço do Baturité é uma das oito de planejamento que foram criadas pela lei complementar nº 12.896 do ano de 1999 e que compõem o Estado do Ceará. Essa região ocupa uma área de 4.820 km<sup>2</sup> que abrange 15 (quinze) municípios (Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Caridade, Guaiuba, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção) que estão localizados relativamente próximos da capital do Estado.

Os municípios que compõem o Maciço apresentam grande diversidade tanto nos aspectos geográficos e naturais quanto em população. Existem três sub-regiões que caracterizam geograficamente o território do Maciço, são elas: a Sub-região Serrana também denominada Corredor Verde, a Sub-região dos Vales/Sertão e a Sub-região de Transição. Com uma população composta por 274.634 habitantes distribuídos entre a zona urbana e rural, o Maciço tem aproximadamente 76.000 alunos distribuídos em 341 escolas (IPECE, 2010).

Nesse contexto, Vidal, Meneghel e Speller (2012) observam que

O grupo de pessoas ativo economicamente (entre 15 e 60 anos) representa 60,9% da população total. Dados do Ipece, no entanto, apontam que somente 11,6% dos residentes (19.505 pessoas) no Maciço possuíam emprego formal em 2010, denotando a incipiente

situação de desenvolvimento de cada município e da região como um todo. Os dados mostram ainda que 11,4% (31.373 pessoas) da população possuem mais de 60 anos de idade – o que os coloca, em sua maioria, na situação de aposentados. Considerando os grupos com renda formal e aposentados, tem-se apenas 23% da população em condições de movimentar a economia da região.

Ainda segundo os mesmos autores, é possível perceber ao analisar a renda domiciliar dos moradores do Maciço que 31% vivem em situação de extrema pobreza, recebendo mensalmente até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo; 87% apresenta renda mensal de até um salário mínimo e apenas 3% de toda a população, renda superior a 2 salários mínimos. Os autores chamam atenção para o fato de que “5% (4.472 domicílios) não declararam nenhum rendimento, apesar dos programas sociais do Governo Federal. Estes dados colocam os índices das classes de menor rendimento do Maciço entre os maiores percentuais de todo o Ceará”.

Nesse contexto buscaremos entender as repercussões desse cenário de vulnerabilidade social no meio educacional. Os gestores escolares entrevistados relatam a situação econômica das famílias assistidas pelas escolas da região:

Por exemplo, agora na quebrada choveu, aí muitos pais dizem que o menino não veio para a escola porque levou ele para plantar feijão, tem muitos até que levam as crianças e passam semanas com as crianças lá no sertão. Então passam de duas semanas. Aí entra o Bolsa Família que as faltas podem ser até 3 faltas no mês e eles sabem que levando a criança a máquina solta aquele bilhetezinho advertindo. Eles vêm até a escola querendo saber o que que houve. Dizemos que foi aqueles dias que o senhor levou o menino para o Sertão. Então acontece isso e que realmente influi (Aratuba – Alto Ideb).

Quando chega período de outubro, novembro, dezembro tem o período da castanha. Aí melhora porque quem tem a castanha tem essa fonte de renda e aquele que não tem, vai trabalhar para quem tem [...] Nessa época agora, não tem... o jeito é esperar o bolsa família (Aracoiaba – Alto Ideb).

A maioria vive do Bolsa Família e de pequenos trabalhos [...] Ah, nós temos quase 90% de beneficiários. Eu acho que é por isso que esse povo não quer mais trabalhar (Baturité – Alto Ideb).

O povo daqui são pais que são agricultores, pais que tem mercearia que vive do artesanato, então assim a nossa escola é de classe média baixa e também tem crianças que os pais sobrevivem do bolsa família (Pacoti – Alto Ideb).

Inúmeras famílias brasileiras vivenciam essa situação encontrada no Maciço do Baturité. Famílias que para sobreviver, acabam por inserir crianças e adolescentes no mundo do trabalho visando complementar o orçamento familiar e minimizar a situação de pobreza vivenciada por elas (CORRÊA, 2012).

A partir do que foi observado no depoimento dos gestores escolares, analisaremos, na tabela 1, o total de famílias cadastradas no Programa Bolsa Família (PBF) considerando como base de cálculo que cada família é constituída, em média, por quatro pessoas.

Tabela 1

Maciço do Baturité: Beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), em relação à população total do município e ao número de matrículas no ensino fundamental – 2011

Município	População 2010	Matricula no EF 2011	Famílias cadastradas no PBF 2011	Beneficiários do PBF de 6 a 15 anos	Estimativa de % população beneficiária do PBF 2011
Guaramiranga	4.164	2.869	1.364	3.379	131,03
Capistrano	17.062	4.678	4.544	5.254	106,53
Aratuba	11.529	1.551	2.963	1.716	102,80
Aracoiaba	25.391	2.734	6.516	2.985	102,65
Baturité	33.321	2.086	8.248	2.235	99,01
Mulungu	11.485	3.637	2.658	3.871	92,57
Itapiúna	18.626	1.762	4.305	1.863	92,45
Ocara	24.007	4.226	5.532	4.225	92,17
Guaiuba	24.091	3.092	5.082	3.075	84,38
Pacoti	11.607	1.588	2.428	1.546	83,67
Palmácia	12.005	4.349	2.474	4.183	82,43
Caridade	20.020	4.186	4.085	3.959	81,62
Redenção	26.415	1.010	5.347	932	80,97
Barreira	19.573	3.520	3.941	3.080	80,54
Acarape	15.338	4.485	2.992	2.236	78,03
<b>Total</b>	<b>274.634</b>	<b>45.773</b>	<b>62.479</b>	<b>44.539</b>	<b>91,00</b>

Fonte: Elaborado por Vidal; Meneghel; Speller (2012) com suporte em dados disponíveis no sítio do MDS.

Segundo Vidal, Meneghel e Speller (2012) “estima-se que 91% da população da região seja beneficiária dessa política social, mostrando a importância de programas deste tipo para tentar promover a escolarização e, por conseguinte, o quadro de extrema vulnerabilidade revelado”. Percebe-se que, curiosamente, em alguns municípios, como é o caso de Guaramiranga, Capistrano, Aratuba e Aracoíaba, o número de pessoas assistidas pelo programa é maior do que o número de habitantes dos municípios.

Através da análise da tabela e a partir da ida a campo, foi possível observar a forte influência do PBF no Maciço. Os gestores escolares, quando entrevistados, associaram às matrículas, bem como a frequência dos alunos à existência do programa.

Tem o Bolsa Família que é um programa que de certa forma incentiva né? O pai tem aquela preocupação, a mãe de não deixar a criança faltar né? Ele não tem aquele conhecimento da importância do aluno aprender, adquirir conhecimento, ele vê muito a questão de ter que ir pra escola se não vai perder o Bolsa Família né? [...] A maioria tem pai analfabeto, pais que na maioria envia crianças por causa do Bolsa Família. E muitas crianças aqui são conscientizadas que tem que vir por causa do Bolsa Família. [...] A ameaça é o que funciona mais aqui... Eu tenho até um modelo da ameaça aqui [...] não é verdade isso daí, sabe? Mas eu minto porque dá certo. Eu digo assim: informamos que a frequência desse programa vai para o departamento do Bolsa Família... O que não é o caso (Baturité – Baixo Ideb).

A gente vê que às vezes a preocupação dos pais devido à frequência é só pra não perder o Bolsa Família [...] ai a gente vê que a preocupação não é na aprendizagem e sim no bolsa família (Guaramiranga – J. H).

Sobre esse assunto Corrêa (2012) revela que

Os pesquisadores estão seguros ao afirmar que os alunos permaneceram mais tempo na escola depois que passaram a receber o benefício. Por outro lado, ainda colocam em dúvida as razões dessa permanência, uma vez que não percebem um envolvimento efetivo dos alunos com as tarefas escolares. Este comprometimento fica por conta da pressão das famílias que temem perder o benefício, porque, para muitas delas, essa é a única fonte de renda; por isso, o Bolsa Família passa a ter significado vital em suas existências, o que as leva a terem o cuidado com as exigências feitas pelo Programa no sentido da manutenção do mesmo.

Sobre a punição aplicada, pelo programa, nas famílias que não cumprem suas condicionalidades Monnerat *et alii* (2007) afirma que

Da mesma forma, a perspectiva de punir as famílias que não cumprem as condicionalidades parece incompatível com os objetivos de promoção social do Programa. Assim, não se pode deixar de considerar as condições que as famílias dispõem para atender as requisições impostas, tendo em vista as dificuldades cotidianas de sobrevivência a que a maioria está exposta.

Os gestores revelam ainda, que utilizam o Bolsa Família como auxílio para garantir a participação dos pais nas atividades da escola.

É difícil a participação. Nós mandamos bilhete, muitas vezes a gente chega até a falar que vai ter o cadastro do Bolsa Família e a gente vai ter que ter a assinatura deles, a presença deles e a participação na escola e até que eles ainda vêm. Mas é muito difícil trazer os pais para dentro da escola (Baturité – Baixo Ideb).

Percebe-se uma forte tendência em associar as famílias às dificuldades enfrentadas pela escola. Os gestores parecem não se sentirem corresponsáveis por essas dificuldades, apontando a relação escola-família como a maior dificuldade da instituição e utilizando o PBF como mais uma forma de responsabilizar as famílias por uma situação considerada difícil. Segundo Oliveira (2009)

O apelo ao compromisso social para com a melhoria da educação básica é fundado na noção de que a educação é responsabilidade da família e dos indivíduos e que a escola pública necessita do apoio de todos os segmentos para cumprir seu papel de educar. Esse argumento recorrente é bastante retórico no sentido que insiste em um discurso que evoca práticas de envolvimento e responsabilização social – como se estivesse nas mãos de cada indivíduo, em particular, melhorar o mundo, melhorando a educação – quando se sabe que fatores estruturais intra e extraescolares são determinantes do baixo desempenho.

Observando a tabela 1 é possível perceber que nos municípios de Acarape, Baturité, Capistrano, Itapiúna, Mulungu, Guaiuba e Pacoti o número de alunos beneficiados pelo programa é superior ao total de matrículas realizadas no ensino fundamental da rede. Em relação a essa observação Vidal, Meneghel e Speller (2012) levantam questões relevantes:

[...] quem são essas pessoas beneficiadas com a política e não matriculadas nesse nível de ensino? Não estão cumprindo as condicionalidades do Programa? Serão alunos de escolas da rede privada ou da rede estadual? Estarão ainda na educação infantil, apesar da idade?

Na Tabela 2 é possível observar o número de alunos matriculados nos 15 municípios do Maciço no período 2007 – 2011.

Tabela 2

Matrículas rede municipal: total de alunos 2007 – 2011 por município

Município	Total de Alunos				
	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Ceará</b>	<b>745.446</b>	<b>717.051</b>	<b>687.996</b>	<b>646.332</b>	<b>609.069</b>
Acarape	1.258	1.338	1.282	1.109	1.133
Aracoiaba	2.736	2.588	2.448	2.330	2.149
Aratuba	1.668	1.533	1.441	1.328	1.256
Barreira	2.219	2.046	1.918	1.829	1.883
Baturité	3.336	2.944	2.980	2.817	2.745
Capistrano	1.734	1.613	1.632	1.454	1.399
Caridade	2.338	2.229	2.085	1.976	1.810
Guaiuba	2.268	2.213	2.275	2.053	1.994
Guaramiranga	673	632	607	548	475
Itapiúna	1.893	1.976	1.848	1.647	1.584
Mulungu	981	923	909	884	812
Ocara	2.652	2.642	2.510	2.262	2.229
Pacoti	1.315	1.178	1.105	983	830
Palmácia	957	901	888	801	840
Redenção	2.968	2.912	2.749	2.495	2.295
<b>Total</b>	<b>28.996</b>	<b>27.668</b>	<b>26.677</b>	<b>24.516</b>	<b>23.4345562</b>

Fonte: INEP

Observa-se uma significativa redução do número de matrículas nos quinze municípios, embora os depoimentos dos entrevistados sejam marcados por afirmações de que, com a criação do Programa Bolsa Família e a inclusão de alunos portadores de necessidades educacionais especiais, o número de matrículas cresceu em relação a períodos anteriores. Percebe-se com isto, que não se pode relacionar o PBF com o número de matrículas do Maciço e que embora o programa não tenha garantido o aumento

das matrículas nas escolas da amostra, não se pode dizer que em outros locais, onde o processo de acesso à escola seja realizado de forma diferente esta situação não possa ocorrer de forma inversa.

É possível observar que o município de Redenção possui a maior diminuição na quantidade de matrículas com um total de 673 (seiscentos e setenta e três) alunos a menos que em 2006. Dos 15 municípios, Palmácia foi o que apresentou o menor índice, com 117 (cento e dezessete) alunos a menos.

As hipóteses explicativas para tal fenômeno podem ser fundamentadas pelas mudanças no comportamento da estrutura etária nos últimos dez anos no Brasil (VIEIRA e VIDAL, 2007) e pela suposição de que existem crianças na faixa etária escolar e que estão fora da escola. Essa ausência de variação positiva do quadro de matrículas e as diferenças significativas encontradas nos bancos de dados pesquisados para a realização deste estudo nos leva a questionar também sobre a forma como vem sendo realizado o acompanhamento da matrícula na rede dos municípios.

É possível perceber, ainda, que em uma mesma região e em condições semelhantes, existem municípios que apresentam uma média de 475 (quatrocentos e setenta e cinco) alunos (fato observado em Guaramiranga), enquanto outros ultrapassam a marca dos 2.200 (dois mil e duzentos) alunos (fato observado em Baturité, Ocara e Redenção). Esta situação chama a atenção e merece ser analisada em futuros estudos.

Uma vez exposta a crença dos gestores de que o PBF apresenta significativa repercussão no meio educacional, os mesmos comentam que já existem ações visando à conscientização das famílias em relação ao benefício recebido

Nós temos uma iniciativa que está acontecendo dentro da escola, desde o ano passado, não é uma ação direcionada da escola, nós só damos um apoio que é a formação com pessoal do CRAS. Eles dão uma formação relacionada ao Bolsa Família, em que explicam o porquê do Bolsa Família, porque que recebem, porque é cancelado, porque eles perdem (Ocara – Baixo Ideb).

Nota-se que as famílias beneficiadas pelo programa Bolsa Família no Maciço do Baturité, parecem apresentar certa dependência em relação ao programa, um filho beneficiado, passa, com o tempo, a ser um pai com filho cadastrado no programa. O recebimento deste benefício não garante que após se desvincular do programa a pessoa possa se

autossustentar, parecendo esta, ser uma das hipóteses explicativas para a construção da situação mencionada anteriormente. Athias (2008) observa que “não se tem notícia no Brasil de um programa de transferência de renda, independentemente do valor repassado, que tenha conseguido oferecer, em larga escala, oportunidades concretas para que as famílias beneficiadas se tornassem autossustentáveis após sua exclusão do programa”. Ainda sobre essa questão Monnerat et alii (2007) afirma que “não deixa de ser preocupante a pouquíssima ênfase dada a medidas voltadas à geração de emprego e renda que, associadas a estratégias socioeducativas junto às famílias, poderiam contribuir para romper com o ciclo de reprodução da pobreza”.

#### 4. Considerações finais

Dadas as condições encontradas no âmbito educacional dos municípios analisados, o histórico de quedas constantes nas matrículas é revelado através de dados intrigantes que sugerem a necessidade de uma investigação mais ampla.

A situação confirma a existência das questões levantadas na literatura consultada sobre a ideia de que a educação é um elemento fundamental para o crescimento econômico, pois os problemas educacionais funcionam como obstáculo ao crescimento econômico da região e, conseqüentemente, do País.

Percebe-se que o PBF apesar de contribuir para o alcance da frequência satisfatória na escola não apresenta, nos municípios da amostra, qualquer relação com o número de matrículas realizadas, embora os gestores entrevistados argumentem em sentido contrário. Estes parecem apresentar ausência de procedimentos bem definidos e iniciativas planejadas dificultando a própria compreensão dos atores escolares a respeito de seus papéis e responsabilidades com os problemas da escola e com o acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família. Por essa razão, merece registro a sugestão de que é importante estar atento para que as ações relacionadas ao acompanhamento das matrículas, da frequência, do cumprimento das condicionalidades e do diagnóstico das dificuldades vivenciadas pela escola não se realizem de maneira informal, através do mero hábito, e sim como processos regulares de uma prática fundamentada.

Uma vez observado o retrato do momento vivenciado pelo Maciço, Vieira (2012) aborda a importância da escola para o seu entorno

[...] quanto mais pobre a comunidade, maior a importância da escola em relação a seu entorno. E, assim sendo, é precipitado antecipar a complexidade da dinâmica que irá se instaurar. Tanto a escola pode configurar-se como um oásis de paz em um território de segregação social como tornar-se refém de um entorno violento.

Espera-se que os resultados obtidos junto ao presente trabalho, integrados aos resultados dos outros estudos que analisarão outras particularidades do Maciço do Baturité, possibilitem uma visão geral sobre a região, bem como contribuam para a construção de outros trabalhos sobre a temática ora abordada.

## Referências

ATHIAS, Gabriela. **Dias de Paz: a abertura das escolas paulistas para a comunidade**. 2. ed. Brasília: UNESCO, Fundação Vale, 2008. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001785/178541por.pdf>> Acesso em: 07/02/2013.

CASASSUS, Juan. **A Escola e a Desigualdade**. Brasília: Plano, 2002.

CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Síntese dos Principais Indicadores Econômicos do Ceará**. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/indicadores-economicos/indicadores-economicos> > acesso em: 07/02/2013.

CORRÊA, Juciani Severo. **As Contribuições do Programa Bolsa Família: inclusão e permanência escolar**. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/2238/152> Acesso em: 23/02/13.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**. Vol. 28, n. 100 – Especial, Campinas: CEDES, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf> Acesso em: 23/02/13.

Eyzaguirre, Bárbara. **Claves para La educacion em Pobreza**. Estudios Publicos. 93. Verano 2004. p. 249-277.

MONNERAT, G. L.; SENNA, M. C. M.; SCHOTTZ, V.; MAGALHÃES, R.; BURLANDY, L. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Rev. Katálysis**, v.10, n. 1, p.86-94, jan/jun 2007a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a10.pdf> Acesso em: 23/02/13.

MOTTA, T. Cunha; AZEVEDO, J. M. L. **Repercussões do Programa Bolsa Família no Meio Escolar: uma investigação em escolas públicas do rio grande do norte**. Disponível em: [http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/1comunicacao/Eixo01\\_19/ThalitaCunhaMottaB\\_int\\_GT1.pdf](http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/1comunicacao/Eixo01_19/ThalitaCunhaMottaB_int_GT1.pdf) Acesso em: 24/02/2013.

PONTILI, Rosangela. **A infraestrutura escolar e as características familiares influenciando a frequência e o atraso no ensino fundamental**. Piracicaba: ESALQ/USP, 2004.

ROCHA, Fernando José Meira. **Educação e economia**: uma abordagem sobre as consequências e condicionantes econômicos do desenvolvimento humano, com ênfase na educação. Cad. Fin. Públ., Brasília, n.5, p. 51-171, jul. 2004. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno\\_financas/CFP5/CFP\\_n5\\_art3.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno_financas/CFP5/CFP_n5_art3.pdf). Acesso em: 07/02/2013.

VIDAL, E. M.; MENEGHEL, S. M.; SPELLER, P. **Educação em território de vulnerabilidade social**: estudo sobre indicadores de contexto do Maciço do Baturité/ CE. Fortaleza, 2012, mimeo.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. **A educação brasileira ficando “mais” para trás**. In: XVIII Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste. Maceió, Alagoas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Educação Básica**: política e gestão da escola. Fortaleza: Liber Livro, 2008.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. *et alii*. **Observatório da Educação no Maciço do Baturité**. Projeto de pesquisa. Edital Universal nº 14/2011. CNPq: Fortaleza, 2011, mimeo.

\_\_\_\_\_. **A escola e seu entorno social** – algumas questões (im) pertinentes. Fortaleza, 2012, mimeo.





# Bibliotecas e salas de informática: uma análise em escolas municipais do Maciço do Baturité/CE<sup>40</sup>

Alana Dutra do Carmo | Willana Nogueira Medeiros  
Sofia Lerche Vieira

## Resumo

Este trabalho insere-se na pesquisa *Observatório da Educação no Maciço do Baturité* (OBEM). Seu objetivo é investigar por meio de pesquisa quanti-qualitativa a situação da política educacional e da gestão escolar em cada um dos municípios e a partir desta aproximação, analisar e desenvolver estratégias de intervenção para a região como um todo. O presente artigo discute a utilização das bibliotecas e salas de informática em escolas municipais do Maciço do Baturité. Pretende-se fazer uma relação entre os dois espaços, com base nas entrevistas realizadas com os gestores escolares e informações coletadas pelos dados da Seduc-CE, que identificam a quantidade de bibliotecas e salas de informática em cada escola da amostra, no período de 2008 a 2011.

**Palavras-chave:** Biblioteca; sala de informática; ensino-aprendizagem.

---

40. Comunicação Oral apresentada no VII Simpósio Internacional: O Estado e as políticas educacionais no tempo presente. Uberlândia- MG, 19 a 21 de junho de 2013.

## 1. Introdução

Durante o ano de 2010 foi sancionada a Lei n° 12.244/2010 determinando que toda escola deveria ter um acervo, nas bibliotecas, de pelo menos um título por aluno matriculado. A lei determinava ainda, que em um prazo de até dez anos as escolas teriam que disponibilizar espaços destinados aos livros, material de audiovisual, documentos para consulta, pesquisa e leitura.

De acordo com o levantamento dos dados do Censo Escolar de 2008 (MEC), 37% das 200 mil escolas de educação básica no País não possuíam biblioteca, isso implica dizer que muitos estudantes tiveram seu direito de acesso à leitura negado, situação que percorre o histórico da educação brasileira.

A escola é a principal responsável pela manutenção e elaboração de projetos que visam despertar para a leitura, com isto, a lei ora discutida, pretende induzir uma maior mobilização, por parte dos gestores escolares, de ações que integrem o hábito da leitura em todas as disciplinas que compõem o atual currículo escolar, estimulando o processo de ensino-aprendizagem do aluno.

O presente estudo está inserido no cenário educacional das escolas municipais do Maciço do Baturité, onde a necessidade de realizar um paralelo entre as bibliotecas e as salas de informática parece se fazer presente. Esta necessidade foi confirmada através da análise das entrevistas realizadas com os gestores escolares e pelas imagens coletadas durante as visitas.

Foi possível observar que algumas instituições não possuíam espaço físico destinado a biblioteca, ou compartilhavam a sala de leitura com o espaço multifuncional, em outros casos, os gestores demonstraram desconhecer da lei anteriormente citada. As situações encontradas nas escolas analisadas no que se refere ao tema aqui abordado possibilitaram uma aproximação deste estudo com as dificuldades dos gestores em relação a estes dois espaços observados.

Pretende-se analisar, com o auxílio das imagens coletadas durante as visitas nas escolas e dos dados da Seduc-CE, que disponibiliza informações referentes ao período de 2008 a 2011, a quantidade, utilização e manutenção de bibliotecas e salas de informática das escolas do Maciço do Baturité.

## 2. O que nos revela a literatura

Nos últimos anos o mundo passou por diversas modificações, principalmente no tocante à tecnologia. As escolas passaram a se preocupar mais com a adequação dos métodos de ensino aos avanços tecnológicos. No contexto brasileiro este acompanhamento, principalmente em escolas da rede pública, se torna uma tarefa difícil.

A realidade socioeconômica da região, a distribuição de recursos financeiros, conseqüentemente a estrutura física da escola, por vezes dificultam a organização e o acesso de setores que interferem diretamente no processo de ensino-aprendizagem dos alunos, inclusive as bibliotecas e salas de informática.

A preocupação com essa situação incentivou a elaboração de estudos que identificaram possibilidades, de baixo custo, para um melhor aproveitamento dos setores analisados. A revista "Educar para crescer" no ano de 2011, contribuiu com a reportagem "O segredo das melhores bibliotecas" que nos revela 11 ideias para valorizar as bibliotecas e atrair mais leitores. Sabemos das dificuldades das escolas analisadas em relação, não somente a sua estrutura física, mas também na captação e distribuição dos recursos para a escola, contudo as dicas a seguir não necessitam de uma excelente infraestrutura ou uma grande quantia em dinheiro para a sua realização.

1. Levar a biblioteca até a população;
2. Tornar o espaço agradável;
3. Facilitar o contato com os livros;
4. Valorizar, cuidar e investir no acervo
5. Transformar a biblioteca num lugar para as crianças;
6. Oferecer uma programação diversificada
7. Adequar o horário à necessidade do público
8. Envolver a comunidade na criação e manutenção;
9. Investir na divulgação;
10. Usar diferentes abordagens para estimular a leitura;
11. Trabalhar as bibliotecas escolares.

As bibliotecas também passam por esse processo de adequação ao avanço tecnológico, que mostra a importância de ambos os setores caminharem juntos para colaborar com o processo de ensino-aprendizagem através do estímulo à leitura. Segundo Morais (2012) com a inserção de novas tecnologias na escola, existe uma ruptura com os métodos tradicionais de ensino

O acesso à informação no ambiente escolar tem-se tornado cada vez mais bem estruturado pelas novas tecnologias, rompendo com a maneira tradicional de ensino. A tendência é a inovação com uso criativo dos recursos tecnológicos para comunicação e aprendizado escolar.

Campello (2008) *apud* Morais (2012) destaca também, a função educativa que a biblioteca exerce

Numa sociedade letrada, caracterizada por abundância de informações, fica evidente a necessidade de preparar crianças e jovens para serem usuários competentes da escrita, capazes de selecionar e interpretar criticamente as informações. A biblioteca escolar, mais do que um estoque de conhecimento, pode constituir um espaço adequado para desenvolver nos alunos o melhor entendimento do complexo ambiente informacional da sociedade contemporânea.

Para Marcondes e Gomes (1997) esses dois setores juntos, possuem uma influência positiva

[...] A Internet pode ser um poderoso instrumento para os bibliotecários, ampliando significativamente o alcance do seu trabalho, no sentido de aproximar o mundo para seus usuários. É também este caráter interativo que permite que as bibliotecas produzam conteúdos informacionais, abrindo espaço para que seus usuários também o façam, trabalhando no sentido de garantir o caráter democrático da Internet.

Pinheiro e Oliveira (2004) retratam a importância da interação entre esses dois ambientes no contexto escolar:

[...] a biblioteca escolar e a Informática Educativa são apresentadas como recursos didático-pedagógicos a serem utilizados para a dinamização do processo de ensino-aprendizagem, principalmente porque o ensino escolar é uma prática social e requer a cada dia mais atualizações, pois o desenvolvimento de novas tecnologias, nos últimos anos, vem afetando sobremaneira todos os setores da atividade humana, proporcionando maior agilidade na comunicação e principalmente na forma de aprender.

É possível perceber que as constatações dos autores mostram a interação e utilização de ambos os espaços na escola, principalmente quando existe esse intercâmbio entre os dois setores, como sendo uma prática positiva. As escolas analisadas estão inseridas em um espaço marcado pela vulnerabilidade social que aparentemente compromete o andamento da escola como um todo, inclusive o funcionamento e manutenção das bibliotecas e salas de informática, por isso, analisaremos brevemente o entorno das escolas visitadas.

### 3. Achados de pesquisa

Fazendo uma breve análise do contexto socioeconômico da região do Maciço do Baturité, podemos observar segundo Vieira et alii (2012) que:

Os indicadores da região Nordeste do Brasil, e particularmente do Maciço, revelam territórios marcados pela pobreza, subnutrição, analfabetismo e carências diversas de infraestrutura básica. Dentre seus principais desafios, portanto, está o compromisso de responder às demandas da população dos municípios do Maciço do Baturité.

Neste ensejo é possível perceber que a região do Maciço do Baturité encontra-se em um espaço de profunda vulnerabilidade social onde fatores como o da infraestrutura, repercutem diretamente no cenário educacional, neste caso, na inserção das salas de informática e bibliotecas nas escolas da região. Sobre infraestrutura das escolas do Maciço Vieira, Therrien e Cardoso (2012) destacam:

[...] Em primeiro lugar, vale observar que de uma maneira geral, as 30 unidades visitadas não se configuram como exemplos de excelente infraestrutura. Ao contrário, retratando o contexto de pobreza em que se inserem, são escolas modestas, muitas vezes com sérios problemas estruturais, tais como a conservação dos prédios, banheiros inadequados, quadras esportivas avariadas ou mesmo inexistentes, bibliotecas em espaços e condições de improviso, etc.

Uma vez entendido o contexto em que as escolas da região estão inseridas, observaremos a seguir uma tabela elaborada a partir dos dados da Seduc-CE que nos revela a quantidade total de escolas, bibliotecas e salas de informática no Maciço durante os anos de 2008 a 2011.

Tabela 1

Quantidade de escolas, bibliotecas e salas de informática nos 15 municípios do Maciço do Baturité no período de 2008 a 2011

Estado	Quantidade		
	Escolas	Bibliotecas	Salas de informática
Aumento	2	2	13
Redução	10	11	0
Permanência	3	2	2

Elaborado pela autora com base em dados da Seduc-CE

Ao analisarmos os dados, quando nos referimos à quantidade de escolas, podemos perceber que prevaleceu diminuição do total de escolas municipais. Dos 15 municípios analisados, 10 diminuíram o seu total de escolas.

Quando observamos a quantidade de bibliotecas percebemos que também ocorreu uma significativa diminuição. A redução em 11 municípios da amostra aparentemente se contrapõe às exigências da Lei nº 12.244/2010 exposta no início desse estudo.

As salas de informática apresentam uma realidade diferente, não houve redução em nenhuma escola da região. Percebemos um aumento significativo nos 3 anos analisados, dos 15 municípios, 13 aumentaram a sua quantidade de laboratórios, e em 2 a quantidade permaneceu a mesma.

Os municípios de Aratuba e Redenção aumentaram o número de laboratórios de informática e de bibliotecas no decorrer do processo histórico analisado. Redenção, sendo o município que mais construiu bibliotecas, chegou a acrescentar 6 espaços dedicados à leitura.

Além do aspecto quantitativo, uma análise iconográfica também faz parte de nosso estudo. Nas visitas realizadas foram registradas fotos de cada uma das escolas da amostra e a partir desta coleta foi possível observar, analisar e realizar algumas considerações em relação aos dados apresentados anteriormente. A seguir faremos um paralelo com imagens de cada um dos setores analisados.

Imagem 1

Salas compartilhadas, escola de Capistrano Baixo Ideb



Na imagem 1 podemos observar um exemplo da precária infraestrutura de uma das escolas do Maciço, na sala retratada na imagem funciona o que seria a sala do diretor, a do secretário e uma turma de educação infantil separadas apenas por uma cortina, refletindo uma aparente desorganização dos ambientes.

Nesta instituição não foi encontrada nenhuma sala de biblioteca, alguns livros são guardados no almoxarifado, outros na sala representada na imagem. Na visita realizada, foi possível perceber que toda a estrutura desta escola apresentava dificuldades em adequar os espaços para a quantidade de alunos que possuíam. Abaixo compreendemos esta situação com o depoimento do gestor da escola supramencionada:

[...] Nós temos uma parte de livros que ficam dentro dos armários. A escola como é pequena tinha que ter esse quartinho tanto pra guardar livros, como pra material de limpeza e material pedagógico. Nós temos tudo separado ali dentro. Temos também um espaço pra guardar os livros que vieram da remessa e sobrou, aí a gente guarda pro ano seguinte para aquele aluno que entrar a mais (Capistrano – Baixo Ideb).

Mesmo com as dificuldades visualmente expostas, vale ressaltar que foi observado nesta mesma escola, uma atividade em que a professora colocou vários livros paradidáticos no meio da sala para trabalhar leitura com os alunos, o que significa que apesar de não haver um espaço organizado e adequado, a equipe pedagógica utiliza o material que possuía.

Quando nos detemos na análise dos laboratórios e bibliotecas, a escola do município de Guaramiranga, apresenta nas imagens 2 e 3, outra percepção dos pesquisadores. A maioria das escolas visitadas, mostrava aparentemente, os laboratórios de informática muito bem equipados, contudo, pouco utilizados, já as bibliotecas em sua grande maioria, eram salas compartilhadas com as salas de leitura e por vezes funcionavam para atender os alunos que faziam o reforço escolar no contraturno, atendendo ao programa Mais Educação.

Imagem 2

Biblioteca



Imagem 3

Laboratório



Nas imagens 2 e 3 é possível perceber a diferença entre os dois setores de uma mesma escola, a biblioteca encontra-se em um pequeno espaço que dificulta a organização dos livros, já a sala de informática nos mostra um espaço mais amplo e equipado com ar-condicionado, alguns computadores desligados devido a falta de manutenção e, segundo os gestores da escola, pouco frequentado pelos alunos.

Em algumas escolas, o gestor demonstra desconhecer a lei que determina que a escola deve possuir um acervo de livros com pelo menos um exemplar por aluno matriculado, “A lei mesmo assim, eu não conheço, eu já posso ter ouvido...” (Aracoiaba – Baixo Ideb). Outras escolas não possuem biblioteca como observamos na fala do gestor a seguir

Na realidade não temos uma biblioteca, lá é mais uma sala de leitura, mas nós temos um bom acervo assim pra uma escola de quatrocentos e poucos alunos a gente tem um bom acervo né [...] La na sala de leitura, eles pegam os livros e depois tem uma conversa, e sempre que tem uma pesquisa a gente procura fazer com que essa pesquisa seja lá, pra que o aluno primeiro passe pela sala de leitura, porque a gente até esquece quem são os autores, muitas vezes até eu mesmo, já me peguei pesquisando na internet tendo o livro na escola, por que na internet já é mais fácil né, é importante, é necessário a sala de leitura. É preciso saber usar, todo dia a internet muda as informações, e todo mundo usa a internet, sabe... que as vezes é preciso saber usar a sala de leitura (Guaramiraga – Julio Holanda)

As escolas visitadas também demonstraram preocupação em criar e executar projetos de incentivo à leitura, não somente no horário das aulas, mas também nos horários de intervalo, permitindo que os alunos despertem o interesse pela leitura mesmo com as dificuldades retratadas anteriormente.

## 4. Considerações finais

Para muitos, a educação se resume apenas ao conteúdo exposto na sala de aula, pouco nos detemos entre as outras possibilidades que a escola pode oferecer para a aprendizagem do aluno. As bibliotecas e as salas de informática também são espaços que viabilizam a contextualização dos conteúdos e o despertar para leitura, o que confirma a importância dos dois setores na escola.

A biblioteca escolar vai muito além de possuir um acervo de livros empilhados nas estantes, constitui-se de possibilidades no incentivo à pesquisa, estímulo à leitura, desenvolvimento da imaginação do aluno e atuação na formação do senso crítico.

As salas de informática, através da informática educativa, não devem ser utilizadas sem um planejamento ou acompanhamento do professor, Alencar (2005) observa através de Freire que “o uso da tecnologia, para Paulo Freire, não devia ser realizado de qualquer modo ou sem a devida preparação. Podemos até dizer que ele delineou uma metodologia de uso e análise para todo tipo de tecnologia que venha a ser incorporada”.

A realidade no Maciço ainda não permite que as bibliotecas e as salas de informática sejam, de fato, ambientes frequentados diariamente pelos alunos. O aumento considerável de laboratórios ainda não significa a efetiva presença dos alunos neste setor.

Percebe-se que as dificuldades para a organização e manutenção das bibliotecas e laboratórios, são também encontradas em outras escolas, não se detendo apenas as da amostra. Entretanto, algumas conseguem superar estas barreiras fazendo projetos que visam amenizar tais dificuldades. Portanto, objetiva-se com esta primeira aproximação, apresentar a importância dos dois setores analisados, no processo de aprendizagem do aluno.

## Referências

MARCONDES, Carlos Henrique; GOMES, Sandra Lúcia Rebel. **O impacto da internet nas bibliotecas brasileira**. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/transinfo/article/view/1584/1556> . Acesso em: 23/03/13

GOMIDE, Camilo. **Os segredos das melhores bibliotecas** - experiências bem-sucedidas pelo brasil dão 11 ideias para valorizar bibliotecas e atrair mais leitores. Disponível em: <<http://educarparacrescer.abril.com.br/leitura/melhores-bibliotecas-485917.shtml>>. Acesso em: 18/02/2013.

MORAIS, Cássio Teixeira de. **A biblioteca escolar: ambiente de informação e conhecimento**. Brasília: FCI/UNB, 2012.

PINHEIRO, Mariza Inês da Silva; OLIVEIRA, José Aparecido Venâncio de. **Biblioteca escolar e a informática educativa: uma integração que pode dar certo**. Disponível em: <http://gebe.eci.ufmg.br/downloads/314.pdf>. Acesso em: 20/03/13.

VASCONCELOS, Maria Auxiliadora Marques. **Uso das tecnologias da informática e comunicação na escola**. Disponível em: <http://www.canalacademico.com.br/revistasunic/index.php/revistaletasmil/article/view/12/10>. Acesso em: 16/04/13.

VIEIRA, Sofia Lerche; THERRIEN, Jacques; CARDOSO, Ana Paula Lima Barbosa. **Educação em um território de pobreza: achados de pesquisa**, CE. Fortaleza, 2012.

VIEIRA, Sofia Lerche, VIDAL, Eloisa Maia *et alii*. **Observatório da Educação no Maciço do Baturité**. Projeto de pesquisa. Edital Universal nº 14/2011. CNPq: Fortaleza, 2011, mimeo.

# Escolas municipais do Maciço do Baturité: os conselhos escolares e a participação da comunidade<sup>41</sup>

Willana Nogueira Medeiros | Alana Dutra do Carmo  
Sofia Lerche Vieira

## Resumo

Este trabalho insere-se na pesquisa *Observatório da Educação no Maciço do Baturité* (OBEM) fruto da parceria entre a Universidade Estadual do Ceará (Uece) e Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Seu objetivo é investigar por meio de pesquisa quanti-qualitativa a situação da política educacional e da gestão escolar em cada um dos municípios e a partir desta aproximação, analisar e desenvolver estratégias de intervenção para a região como um todo e para cada município em particular. Para tanto, são utilizadas fontes oficiais e informações qualitativas obtidas junto às Secretarias Municipais de Educação e escolas através de entrevistas e análise de documentos. Objetiva-se caracterizar as situações encontradas nas escolas quanto à participação da comunidade local nas decisões tomadas pelo Conselho Escolar da instituição. Propõe-se focar na relação escola-comunidade na busca de entender os possíveis fatores que influenciam a (não) atuação efetiva por parte dos conselhos escolares das instituições analisadas.

**Palavras-chave:** Escola pública; Escola-comunidade; Conselho Escolar;

41. Comunicação Oral apresentada no VII Colóquio Nacional da Afirse: Educação, Investigação e Diversidade. Mossoró-RN, 16 a 19 de setembro de 2013.

## Résumé

Ce travail fait partie des études développées à l'Observatoire de l'Éducation au Massif de Baturité (OBEM), Ce, résultant d'un partenariat entre l'Université d'État de Ceará (Uece) et l'Université de l'Intégration Internationale de la Lusophonie Afro-Brésilienne (Unilab). Le but de la recherche a porté sur la situation des politiques de l'éducation et la gestion des écoles dans chacune des municipalités de cette région. La cueillette des données, quantitatives et qualitatives, a permis d'analyser et d'élaborer des stratégies d'intervention pour la région dans son ensemble et pour chaque comtés en particulier. Pour ce faire, nous avons utilisé des documents de sources officielles et des informations obtenues auprès des Secteurs Municipaux de l'Éducation et des écoles au moyen d'entrevues. L'objectif de l'analyse fut de caractériser les situations rencontrées dans les écoles en regard à la participation des communautés locales dans les décisions prises par les conseils scolaires des institutions. On propose de cibler l'attention sur la relation école-communauté en but de comprendre et d'appuyer les facteurs qui influencent (ou non) une action efficace de la part des conseils scolaires des établissements analysés.

**Mots-clés:** École publique; Intégration école et communauté; Conseil scolaire;

## 1. Introdução

Este estudo apresenta um recorte de pesquisa mais ampla denominada Observatório da Educação no Maciço do Baturité (OBEM) (VIEIRA, VIDAL et al) que tem por objetivo proceder ao levantamento de indicadores educacionais em 15 (quinze) municípios localizados na região do Maciço do Baturité – Ceará, a saber: Acarape, Aracoíaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Caridade, Guaiuba, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção.

O estudo investiga por meio de pesquisa quantitativa e qualitativa a situação da política educacional e da gestão escolar nos referidos municípios, visando, posteriormente, analisar, propor e desenvolver estratégias de intervenção para a região como um todo e para cada município em particular. Para tanto, recorre a bases de dados oficiais (Inep/MEC, Ipece, Seduc, IBGE, Datasus, Simec e outros) e informações qualitativas obtidas junto às Secretarias Municipais de Educação (SME) e escolas dos municípios por meio de entrevistas e análise de documentos. O projeto é desenvolvido pelos grupos de pesquisa "Política Educacional, Gestão e

Aprendizagem” (GPPEGA) da Universidade Estadual do Ceará (Uece) e “Educação, Sociedade e Desenvolvimento Regional” da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab).

Esta comunicação tem como objetivo discutir a atuação do Conselho Escolar a partir da visão dos gestores em relação à função desse órgão, bem como a (não) participação da comunidade na busca de garantir seu pleno funcionamento. A literatura entende esse colegiado como possível instrumento de democratização das relações sociais no interior da escola, bem como um elo entre a escola e seu entorno na busca de entender o que a comunidade, principalmente pais de alunos, espera da escola em que seus filhos estudam. Por isso, é fundamental entender a importância e funcionamento desse instrumento imprescindível para o desenvolvimento do que, Almeida; Parra (2007, p. 8792) chama de “politização escolar”.

Trata-se de investigar qual é a lógica encontrada na relação escola-família-comunidade a partir do instrumento capaz de mediar essa relação: o Conselho Escolar. Embora a existência desse colegiado tenha se tornado importante para a construção de uma relação positiva entre a escola e seu entorno, a literatura nos mostra que algumas instituições parecem não reconhecer o valor deste órgão para auxiliar no desenvolvimento de suas propostas e ações. Outras escolas aceitam a construção desses instrumentos apenas para atender uma burocracia vigente. A presença de propostas que visem incentivar a efetiva atuação dos conselhos escolares raramente é encontrada.

É nesse contexto que a presente comunicação se propõe discutir a temática ora apresentada com base na literatura disponível sobre o assunto e entrevistas com os secretários de educação dos 15 (quinze) municípios da região do Maciço do Baturité, bem como os gestores escolares das 30 (trinta) escolas da amostra, sendo 15 (quinze) escolas de alto Ideb e 15 (quinze) de baixo Ideb<sup>42</sup>. Desta forma, pretende-se contribuir para uma posterior elaboração de propostas de intervenção para a melhoria da situação educacional de cada um desses municípios.

## 2. Conselho Escolar no cenário educacional brasileiro

Desde a década de 1980, a sociedade civil organizada lutava pelo processo de (re)democratização do País, sendo a construção da gestão

---

42. Resultados obtidos no ano de 2009.

democrática da escola pública um processo que começou a tomar forma neste período. Batista (2012) explica que

A questão da escola pública é retomada sob outros matizes: não se aceitava mais a perspectiva de que democratizar a escola era simplesmente garantir o acesso; reivindicava-se, além disso, a democratização das práticas pedagógicas, administrativas e de gestão financeira das escolas, com a garantia de permanência do educando(a) no sistema escolar (p. 1).

Neste cenário de mudanças foi posta em relevo a questão da participação da comunidade escolar e local na gestão da escola. Com o Art. 206 da Constituição Federal que trata da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, começaram a ser criados mecanismos de participação dos pais de alunos nas decisões que a escola e seu grupo gestor deveriam tomar. Desde então, vários autores têm estudado a importância da gestão democrática no ensino público, buscando evidenciar que a mesma trouxe várias mudanças para o âmbito escolar, entre elas a eleição dos diretores escolares, as representações da comunidade escolar através dos Conselhos Escolares e a construção democrática e participativa no Projeto Político Pedagógico (PPP) das escolas.

Segundo Barbosa (2012)

A democratização da gestão do ensino público também é reafirmada no projeto de lei que propõe o novo Plano Nacional de Educação, em tramitação no Congresso Nacional, em que destaca-se, dentre as estratégias para alcance das metas, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, bem como a descentralização da gestão educacional, com fortalecimento da autonomia da escola e garantia de participação da sociedade na gestão da escola e da educação (p. 6).

De acordo com Paro (2001) os conselhos escolares provocaram esperanças de construir uma verdadeira democratização das relações no interior da escola pública. Embora essas esperanças ainda estejam longe de se concretizarem, espaços foram sendo conquistados pela comunidade escolar a partir do nascimento dos conselhos escolares.

Para Nascimento (2012)

Na política educacional cearense, percebe-se o reflexo dessa tendência de ação ligada à democratização das relações nas escolas com a

criação, no plano municipal, dos Conselhos Escolares, possibilitando, com esse instrumento, a abertura de um canal de comunicação entre escola e comunidade, uma vez que no seu interior estão representados diferentes segmentos sociais, e também podendo tornar aquela um espaço político de construção da cidadania (p. 9).

No governo de Fernando Henrique Cardoso foi criado o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), responsável pelo repasse de recursos federais a escolas públicas. Tal iniciativa demandou a criação de Unidades Executoras, que funcionam como Conselhos Escolares, encarregados de administrar o recurso.

Os Conselhos Escolares foram criados e passaram a fazer parte do cotidiano da escola, independentemente do interesse da instituição. Para o pleno funcionamento deste órgão foi criada uma iniciativa de indução do governo federal: a criação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, já no governo Lula (VIEIRA, 2012)

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares é uma iniciativa de formação que se traduziu em um conjunto de 12 (doze) cadernos que se encontram disponíveis no portal do Ministério da Educação (MEC)<sup>43</sup> e que tratam sobre temas variados relacionados à criação, papel e áreas de atuação dos conselhos.

As orientações do MEC sobre Conselho Escolar são as seguintes<sup>44</sup>:

O Conselho Escolar é constituído por representantes de pais, estudantes, professores, demais funcionários, membros da comunidade local e o diretor da escola. Cada escola deve estabelecer regras transparentes e democráticas de eleição dos membros do conselho.

Cabe ao Conselho Escolar zelar pela manutenção da escola e participar da gestão administrativa, pedagógica e financeira, contribuindo com as ações dos dirigentes escolares a fim de assegurar a qualidade de ensino. Eles têm funções deliberativas, consultivas, fiscais e mobilizadoras, garantindo a gestão democrática nas escolas públicas. [...] Entre as atividades dos conselheiros estão, por exemplo, definir e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à escola e discutir o projeto pedagógico com a direção e os professores.

---

43. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12619%3Apublicacoes-dos-conselhos-escolares&catid=195%3Aseeb-educacao-basica&Itemid=859](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12619%3Apublicacoes-dos-conselhos-escolares&catid=195%3Aseeb-educacao-basica&Itemid=859)> Acesso em: 24/04/13.

44. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12384:conselhos-escolares-apresentacao&catid=316:conselhos-escolares&Itemid=655](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12384:conselhos-escolares-apresentacao&catid=316:conselhos-escolares&Itemid=655)> Acesso em: 24/04/13.

A formação dos Conselhos Escolares varia entre os municípios, estados e instituições educativas; assim, a quantidade de representantes, depende do tamanho da instituição e do número de estudantes que ela possui.

Com o intuito de incentivar o planejamento de ações relacionadas a este órgão, o MEC, segundo Vieira (2012) disponibiliza aos usuários, acesso a um Banco de Experiências de Conselhos Escolares<sup>45</sup>, onde estão cadastradas 180 iniciativas. “Considerando a existência de 27 estados, é interessante observar que alguns se destacam pelo número de registros, caso de São Paulo (39), CE (32) e RS (25); os demais têm em média uma a duas iniciativas, por vezes um pouco mais” (p. 9-10)

Tendo em mente esta discussão, observaremos o funcionamento deste órgão nos municípios que compõem a região do Maciço do Baturité, Ceará.

### 3. Conselho Escolar: a visão dos gestores em foco

A microrregião do Maciço do Baturité ocupa uma área de 4.820 km<sup>2</sup> que abrange 15 (quinze) municípios localizados relativamente próximos da capital do Estado. Apresenta grande diversidade tanto nos aspectos geográficos e naturais quanto em população. Existem três sub-regiões que caracterizam geograficamente o território do Maciço, são elas: a Sub-região Serrana também denominada Corredor Verde, a Sub-região dos Vales/Sertão e a Sub-região de Transição.

Com uma população composta por 274.634 habitantes distribuídos entre a zona urbana e rural, o Maciço tem aproximadamente 76.000 alunos distribuídos em 341 escolas (IPECE, 2010).

Levando em conta considerações de outros estudos, no âmbito do presente projeto, relativos à situação socioeconômica da região, é possível realizar uma breve caracterização dos achados: os indicadores do Maciço revelam territórios marcados pela pobreza, analfabetismo e carências diversas de infraestrutura básica. Os dados permitem observar que 87% dos domicílios têm renda mensal de até um salário mínimo; os municípios mostram ainda, forte dependência de transferências governamentais; e 91% da população é beneficiada por recursos do Programa Bolsa Família.

Nesse cenário marcado pela vulnerabilidade social, buscaremos entender a relação escola-comunidade através da atuação do Conselho

45. Disponível em <<http://bancoexperenciasce.mec.gov.br/relato/lista>> Acesso em: 24/04/13)

Escolar. Analisando o funcionamento dos conselhos das escolas municipais da amostra percebemos que apesar de a maioria das escolas contarem com a presença do conselho e reconhecerem a importância da participação do mesmo no cotidiano das instituições, alguns gestores parecem não visualizar este órgão como meio para auxiliar suas propostas pedagógicas. Outras o faziam simplesmente para atender uma burocracia vigente e uma minoria apresentava iniciativas objetivando sua efetiva atuação. No entanto, percebemos algo que é comum a todos os conselhos escolares existentes na região: as diversas dificuldades enfrentadas pelo órgão em questão. Estas dificuldades, observadas na maioria das escolas e ilustradas pelos depoimentos dos gestores, serão listadas e discutidas a seguir:

Os gestores de quase todas as unidades escolares que apresentam conselho relatam que este colegiado existe, mas não é atuante:

Tem escola que consegue envolver o conselho em todas as discussões da escola, já tem escola que não, caminha mais sozinha, cita o conselho, sabe que existe, mas eles não participam, ele não é um conselho atuante. A gente percebe essa situação (Aracoiaba – Secretaria).

Ele não tem uma participação muito atuante não, de cada segmento temos um representante, mas, não é atuante, porque é tanto assunto, tanta coisa da escola que ele se torna esquecido e menos atuante e acabamos nos reunindo para decidir as compras definitivas ou não da escola e as mudanças de membros se houver (Redenção – Alto Ideb).

O Conselho Escolar parece ser entendido pela maioria das escolas como grupo responsável apenas pelo recebimento da verba do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE):

A gente realiza encontros, a gente dá todo esse apoio do conselho, porque também esse conselho ele tá, como é que eu posso dizer, a própria escola tem essa necessidade pra elaborar os instrumentais eles precisam né, de gestão, eles precisam ter um conselho, pra receber o PDDE, que é um outro recurso, eles precisam do conselho, para receber, gerenciar, administrar, fiscalizar o PDDE também precisa dessa atuação do conselho, então o conselho hoje ele passou a ser uma necessidade da escola (Aracoiaba – Secretaria).

Tem, embora o conselho se confunda, e isso é um prejuízo para nós, às vezes se confunde com aquela coisa do PDDE sabe? Que era a unidade executora. Que é uma coisa que inclusive o Estado conse-

guiu superar na época... Porque como se criou a unidade executora e ela tenha essa função de gestão dos recursos do PDDE, então ela tirou um pouco da ideia que você tinha do conselho [...]E a equipe da gestão da secretaria tem como desafio trabalhar para que eles compreendam que o trabalho desse grupo vai além da gestão dos recursos (Itapiúna – Secretaria).

A maioria dos conselhos é só pra quando chegar o dia do PDDE poder decidir o que comprar, porque eles acham que não é responsabilidade deles se envolverem nas ações da escola. Eu sempre coloco pra eles que eles podem, junto com o núcleo gestor, tomar decisões nas escolas. [...] De zero a dez eu daria nota 4 para o conselho (Ocara – Secretaria).

A importância da criação do conselho é associada ao recebimento de recursos financeiros. Essa situação é relatada por vários gestores, como no depoimento de um dirigente municipal que afirma: “Temos Conselho Escolar em todas as escolas! Até porque para poder receber os recursos tem que ter um conselho. E temos participação no conselho. Pelo menos é isso que as escolas me dizem!” (Acarape – Secretaria)

As reuniões do Conselho Escolar não são constantes, acontecem geralmente quando a escola recebe o recurso financeiro ou quando é necessário eleger um novo membro, sendo uma das hipóteses explicativas para a não participação efetiva por parte de seus membros. Opiniões a esse respeito são expressas por gestores de vários municípios: “Ainda é precário, porque assim... Não temos reuniões mensais, nós temos reuniões com eles básica mesmo no início do ano, temos no meio do ano quando o dinheiro do PDDE chega” (Itapiúna – Baixo Ideb).

Pode-se acrescentar a essa constatação o depoimento de outro gestor, que quando questionado sobre a frequência com que o conselho costuma se reunir afirmou:

A gente faz reuniõezinhas não sistemáticas e mais esporádicas, eu considero ainda que a questão da gestão democrática participativa nas nossas escolas, assim, a abertura que eles têm dado aos conselhos escolares não tem sido satisfatórias e assim, eu até digo que esses nossos organismos colegiados, a exemplo de conselhos escolares como também de grêmios estudantis às vezes é preciso dar uma alavancada (Guaramiranga – Secretaria).

Nas visitas de campo observou-se que muitos gestores alegam que a (não) participação dos pais pode ser justificada pela falta de interesse por parte dos mesmos em participar ou devido à falta de tempo,

uma vez que estes são ocupados ou não têm iniciativa, só comparecem quando solicitado.

Geralmente as pessoas buscam participação, mas quando tem um instrumento para isso, elas não aproveitam. [...] São poucos. Efetivamente, são poucos. Por mais que você abra espaço e tudo tem uns que não comparecem, não participam, 'ah, você resolve, faz como você quer', entende? (Baturité – Secretaria).

Presidência, conselheiro e tudo que bote o nome, eles... existe a resistência. Até para aprovar alguma coisa, que exija que o pai assine dizendo que recebeu como testemunha eu chamo:– isso daqui o senhor vai assinar para esse laboratório. Esse laboratório foi do Prêmio Nota Dez. (Capistrano – Alto Ideb).

Percebe-se a resistência de alguns diretores em relação à participação da comunidade no Conselho Escolar. A hipótese explicativa para tal situação seria o receio em ter seu trabalho fiscalizado e sua autoridade questionada.

Muitos diretores às vezes têm ciúmes porque eles dizem que eu dou mais valor aos pais, mas não é, porque os pais aquele que se engaja mesmo chega aqui e diz "D. Fátima a escola tal está assim" aí as pessoas pensam que vem para...mas não é, ele está é ajudando, colaborando na questão do que está faltando, do que precisa melhorar, do professor que terminou a aula cedo, do professor que não chegou. Às vezes o diretor não diz quem é amigo... (Barreira – Secretaria).

A gente ainda encontra muita resistência, o pessoal tem muito medo de conselho. Não, por parte dos pais não. Eu diria que as vezes é pela própria gestão. Os próprios gestores em si. Eu não sei qual é o problema de fazer uma reunião com o conselho (Redenção – Secretaria).

Segundo a opinião dos gestores, mesmo os pais de alunos que participam do conselho, não se envolvem efetivamente na tomada de decisões desse colegiado. Um dos motivos apontados pelos gestores é a falta de experiência e de escolaridade dos pais, que dificulta o entendimento e a discussão no momento das reuniões.

A escola faz reunião, nós temos um conselho e dentro desse conselho nas nossas reuniões a gente vê o que é prioridade para a escola e compra. Para o pedagógico, nós compramos jogos, papel, pincéis... tem material de limpeza para a escola e tudo isso é comprado com o PDDE. Nas compras, a gente mostra a prioridade da escola, e o que precisa melhorar na escola e eles falam. Até teve um pai que disse

que o material didático era muito importante. Ele disse ‘olha, as vezes o meu filho leva um trabalho que tem que usar cola, tesoura e isso ele não tem’. E ele disse que era a escola que tinha que dá. E eu disse que não podia, que esse material é permanente da escola, expliquei a ele, mas eles gostam de dar opinião mesmo sobre coisas mesmo assim... (Baturité – Alto Ideb).

Nós temos problemas... ou seja, alguns com falta de experiência fazem com que alguns conselhos passem por alguns problemas porque não fazem a declaração anual, imposto de renda né? Que é uma obrigação aí alguns conselhos passaram por inadimplência (Pacoti – Secretaria).

Na amostra foram encontradas, ainda, escolas que não tinham Conselho Escolar, contavam apenas com a associação de pais e mestres.

Nós temos assim, a questão da associação de pais e mestres, nós usamos ela como Conselho Escolar também tá entendendo [...] Só os pais e os funcionários da escola né, agora no conselho que a gente “tá” pretendendo, que eu vou ver como é que a gente vai desenrolar na capacitação aí eu nessa perspectiva com relação ao conselho né, porque o Conselho Escolar é uma coisa bem ampla né, você tem que ter um conselheiro, um conselho tutelar, você tem que ter um representante da igreja coisas desse tipo, é uma coisa mais ampla porque você vai tomar decisões mais...(Caridade – Alto Ideb).

Nesse cenário, que as relações entre os membros do Conselho Escolar e o próprio planejamento e tomada de decisão por parte deste órgão ocorre de forma tão fragilizada, encontramos exemplos de instituições que afirmam ter conseguido superar as dificuldades:

O conselho age assim, houve um problema na escola com o aluno “tal”, se for uma coisa grave mesmo, reúne o conselho para tomar uma decisão final. Nós tivemos um caso no ano passado, uma coisa desagradável dentro da escola envolvendo dois alunos. [...] Questão de furto dentro da escola, quando o problema envolve mais do que os agentes da escola, então comunicamos o conselho, o que o conselho falar que vai acontecer, então vai acontecer. No caso o que o conselho propôs foi que houvesse acompanhamento para os adolescentes, mensal, pelo Conselho Tutelar e pelo Capes, então foi isso que aconteceu durante o ano inteiro. De março ate dezembro, eles tiveram esse acompanhamento tanto na família quanto na escola, eram três encontros mensais, os alunos mudaram muito o comportamento na escola e esse foi um diagnóstico do conselho em dizer que não era bom expulsar o aluno e sim fazer um trabalho social com ele (Ocara – Baixo Ideb).

Nosso Conselho Escolar é muito atuante, ele não é só de ficar por trás, assinar cheque ou então na hora que vem um recurso do PDDE tá aqui para assinar não, ele faz a gestão dele junto com a gente, eles interferem dentro da educação da escola, então é muito atuante o nosso Conselho. Então qualquer decisão que vá ser tomada na escola, direção da escola é consultado o Conselho Escolar (Pacoti – Alto Ideb).

Há também escolas onde o Projeto Político Pedagógico está sendo reconstruído através de um curso que está sendo oferecido aos gestores escolares. Para a reconstrução do PPP, as escolas estão contando com a colaboração do conselho:

Nós fizemos o PPP juntamente com a comunidade. O PPP é interativo, eu faço juntamente com o grêmio, com o Conselho Escolar e com a comunidade. E o interessante é que ele vai atender as necessidades da escola, justamente por estar sendo feito pela comunidade (Aratuba – Baixo Ideb).

Diante desses exemplos de superação das dificuldades relacionadas à atuação do Conselho Escolar, foi possível perceber ações que expressam o esforço de alguns gestores para conseguir superar essas dificuldades. Foi possível observar iniciativas por parte das Secretarias Municipais de Educação (SME) no sentido de acompanhar os conselhos escolares visando instigar sua participação ativa no ambiente escolar, embora nem sempre resultados positivos sejam alcançados.

Olha quando eu cheguei aqui eu tinha na nossa escola a gente ganhou de Palmácia, um prêmio de gestão escolar porque a gente trabalhou muito a questão dos conselhos escolares mas assim apesar de a gente ter se voltado pra essa questão a gente colocou uma pessoa da secretaria de educação pra acompanhar esses conselhos mas a coisa ainda não fluiu muito (Guaramiranga – Secretaria).

Nós temos a formação mensal com os conselheiros e com os gremistas, um mês aqui e a gente pede que na escola seja feita no outro mês. [...] Para os conselhos, a gente conseguiu todo o material do MEC. A gente fez duas capacitações. Eles mandaram para todas as escolas (Redenção – Secretaria).

É importante salientar que a abertura de algumas Secretarias Municipais de Educação, no sentido de disponibilizar o espaço e/ou momentos de formações/reuniões para os conselhos, além de deixá-los livres para trocar experiências através de discussões de práticas anteriores e

construção de novas propostas de ação, demonstrou seu interesse na atuação efetiva por parte do órgão em questão.

Diante das dificuldades apresentadas, alguns gestores estão buscando formações para aprender a trabalhar com o Conselho Escolar:

Eu vou fazer uma formação que é sobre Conselho Escolar que é pela Uece ou é UFC que “tá” saindo agora é até online o curso era um que eu tinha necessidade né, sobre Conselho Escolar que o MEC trabalha muito com essa história de Conselho Escolar, eu poderia dizer essa necessidade de trabalhar um Conselho Escolar dentro da escola né, porque nós temos aqui uma unidade executora e temos a associação aí às vezes o problema é que a gente traz associação mas é para ser duas coisas independente né, ter o próprio conselho pra tomar decisões pedagógicas, de família dentro da escola mesmo né, porque a associação ela toma as decisões financeiras e aí a gente sente essa necessidade, mas eu vou começar agora um curso pra trabalhar Conselho Escolar (Caridade – Alto Ideb).

Por fim, em um cenário educacional em que a presença das avaliações externas tornou-se cada vez mais marcantes, encontramos exemplos, embora raros, de participação do Conselho Escolar no momento de planejar para o alcance de bons resultados nas avaliações externas:

Fazemos reuniões bimestrais. É exatamente quando saem os resultados, aí a gente faz por turma. [...] O conselho decide junto conosco quais seriam as melhores ações a serem realizadas para a melhoria desses resultados do Ideb e o que é decidido a gente segue (Ocara – Alto Ideb).

A gente promove a jornada pedagógica todos os anos. Em janeiro a gente faz a Semana, mas em agosto a gente faz a Jornada Pedagógica também que envolve todos os 236 professores, envolve o grêmio, envolve o Conselho Escolar, porque também dentro desse trabalho de planejamento, acompanhamento e avaliação já desde o ano passado a gente tem procurado também socializar os resultados da escola porque muitas vezes o diretor é muito bom, ele leva para a comunidade, mas as vezes é muito complicado eu estar dizendo para a escola que em um certo ponto eu falhei um pouco. Está entendendo? Então as vezes a gente percebia que a gente divulgava os resultados da escola, colocava em CD, colocava em pen drive, bota em tudo o que se imaginar, mas você as vezes chegava lá na escola e perguntava: - e aí? Foi feito o estudo? Não foi feito. Então a gente começou a puxar pra cá o grêmio, o conselho, e esse ano a gente fez

uma responsabilidade coletiva. Todo mundo vai apresentar os resultados e a escola tem que saber aquilo, porque muitas vezes a gente cobra muito a responsabilidade do pai, da mãe, mas não partilha o resultado. Fora isso, também tem a questão do plano de metas, a gente tem o núcleo de tecnologia municipal, tem também a nossa avaliação do município que a gente faz, do segundo, do quinto e do nono ano. E antes a gente trabalhava também em todas as séries com um sistema de avaliação próprio também. [...]a gente oferece oficinas, seminários, rodo de conversa, a gente desenvolve várias atividades não só para os professores, mas também, a gente trabalha a perspectiva do conselho, do grêmio (Redenção – Secretaria).

Percebe-se que avanços no sentido de tornar a escola pública brasileira mais democrática já estão ocorrendo, porém, principalmente no que diz respeito à criação dos conselhos escolares, observa-se que todos os fatores que envolvem os mesmos, e que poderiam contribuir para a participação social no contexto escolar, ainda estão limitados aos procedimentos burocráticos do processo de acompanhamento da gestão financeira da escola. Portanto, é importante e necessário repensar a forma de atuação dos conselhos escolares para que assumam ativamente sua função e contribuam para o alcance do sucesso no processo de escolarização dos estudantes.

#### 4. Considerações finais

Nos últimos anos, a preocupação com a relação escola-comunidade ganhou espaço, aparecendo na pauta das discussões de muitos pesquisadores. A literatura aponta que a relação escola-comunidade é ainda muito fragilizada. Os conselhos escolares, instrumentos que deveriam fortalecer a participação da comunidade nas decisões da escola, ainda assumem funções meramente burocráticas, conseqüentemente, a comunidade permanece à margem dos processos de discussão e tomada de decisões. Embora os conselhos existam e estejam funcionando (mesmo que de forma pouco ativa), não significa que as decisões estejam sendo tomadas de forma partilhada. Sobre essa questão, Sá (2010) afirma existir

[...] diferentes níveis de profundidade de participação (preparação da tomada de decisão; tomada de decisão; execução da decisão tomada) que representa um primeiro contributo que permite discriminar graus diferenciados de partilha do poder e denunciar o caráter meramente instrumental de boa parte das ofertas participativas, frequentemente situadas no nível da simples consulta

e, portanto, suscetíveis de serem utilizadas para legitimar decisões eventualmente já tomadas (p. 71).

Nota-se que, embora a criação dos conselhos escolares tenha representado uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, a reorganização das funções e as formas de atuação desse órgão são necessárias. Pois quando as decisões são partilhadas, o cidadão está pensando sobre o que precisa ser feito, exercendo um direito e assumindo sua parcela de responsabilidade pela decisão tomada, uma vez que participou do processo de decisão.

Percebe-se que, embora o conselho apresente função de ampliação da participação da comunidade escolar na gestão administrativa, financeira e pedagógica, na maioria das escolas do Maciço tem sua função limitada à consulta na aprovação e aplicação de recursos. Nota-se que raramente há convocação da representação de conselho e que não há reuniões sistemáticas, restringindo essa relação à mera obrigatoriedade burocrática. A hipótese explicativa para reduzida intervenção dos pais no conselho parece ser expressa pelo contexto de vulnerabilidade social em que estão inseridos, em que a alta taxa de analfabetismo possivelmente contribui para sua insegurança em debater diante da linguagem e recursos argumentativos dos gestores.

Para Almeida e Parra (2012) “mais do que um fórum de discussão, o Conselho é um instrumento de democratização das relações sociais, educativas e políticas dentro da escola” (p. 8792). Nesse sentido o Conselho Escolar pode tornar-se o instrumento capaz de estreitar a relação entre a escola e a comunidade por ela assistida, diminuindo as contradições sociais na escola e facilitando o processo de escolarização dos estudantes através da parceria entre as duas instituições: escola e família. Para tanto, é necessário que se comece a estudar possibilidades para minimizar as dificuldades enfrentadas por esse colegiado.

## Referências

ALMEIDA, José Luciano Ferreira; PARRA, Sílvia. **Gestão democrática e a relação com a violência e a indisciplina na escola: o papel do Conselho Escolar.** Disponível em: < [http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4985\\_3537.pdf](http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4985_3537.pdf)> Acesso em: 19/04/13.

BARBOSA, Selma Maquiné. **O papel dos conselhos na construção democrática da gestão das escolas e dos sistemas.** Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/SelmaMaquine-Barbosa\\_int\\_GT4.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/SelmaMaquine-Barbosa_int_GT4.pdf)> Acesso em: 22/04/13.

BATISTA, Neusa Chaves. **O Conselho Escolar e a gestão democrática da escola pública no Brasil.** Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/NeusaChavesBatista\\_res\\_int\\_GT8.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/NeusaChavesBatista_res_int_GT8.pdf)> Acesso em: 22/04/13.

CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Síntese dos principais indicadores econômicos do Ceará.** Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/indicadores-economicos/indicadores-economicos> > acesso em: 24/03/2013.

NASCIMENTO, Jociane Maria Sousa. **Conselho Escolar: os desafios na construção de novas relações na escola.** Disponível em: <[http://www.uece.br/politicasuece/index.php/arquivos/doc\\_view/61jocianemariasousanascimento1?tmpl=component&format=raw](http://www.uece.br/politicasuece/index.php/arquivos/doc_view/61jocianemariasousanascimento1?tmpl=component&format=raw)> Acesso em: 19/04/13.

PARO, Vitor Henrique. O conselho de escola na democratização da gestão escolar. In: PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre a Educação.** São Paulo: Xamã, 2001. p. 79.

SÁ, Vírginio. A (não) participação dos pais na escola: a eloquência das ausências. In: VEIGA, Ilma Passos Alecastro. FONSECA, Marília (orgs). **As dimensões do projeto político-pedagógico: novos desafios para a escola.** Campinas, SP: Papirus, 2001. Edição Atualizada, 2010.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia *et alii*. **Observatório da Educação no Maciço do Baturité.** Projeto de pesquisa. Edital Universal nº 14/2011. CNPq: Fortaleza, 2011, mimeo.

\_\_\_\_\_. **A escola e seu entorno social** – algumas questões (im)pertinentes. Fortaleza, 2012, mimeo.



# Avaliações externas e distorção idade-série no Maciço do Baturité<sup>46</sup>

Karla Karine N. F. Evangelista | Sofia Lerche Vieira

## Resumo

O presente estudo é resultado parcial de pesquisa maior denominada Observatório da Educação no Maciço do Baturité (OBEM) desenvolvida pela Universidade Estadual do Ceará (Uece) em parceria com a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). A amostra compreende os 15 municípios que fazem parte da Associação dos Municípios do Maciço do Baturité (Amab), são eles: Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Caridade, Guaiuba, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção. Semelhantemente a metodologia adotada no OBEM, este artigo envolve análise de dados quantitativos (taxas de distorção idade-série e notas no Ideb) e dados qualitativos (entrevistas semiestruturadas). Objetiva-se visualizar os efeitos das políticas públicas desenvolvidas a fim de melhorar o rendimento das escolas nas avaliações externas e das políticas voltadas a evitar/solucionar a distorção de idade-série nos municípios da amostra, ampliando o olhar ao que dizem os teóricos, o que as determinações legais especificam e as definições traçadas como metas no Plano Nacional de Educação.

**Palavras-chave:** Distorção idade-série; Alfabetização; Ideb.

46. Comunicação Oral apresentada no VII Colóquio Nacional da Afirse: Educação, Investigação e Diversidade. Mossoró-RN, 16 a 19 de setembro de 2013.

## Résumé

Cette étude présente les résultats d'parciis de recherche que fait partie de grand project appelé Observatoire Education dans le Massif Baturite (Obem) développé par l'Université d'Etat de Ceará (Uece) en partenariat avec l'Université de lusophones d'intégration internationale afro-brésilienne (Unilab). L'échantillon de recherche comprend 15 villes qui font partie de l'Association des municipalités de l'Massif Bar-turité (AMAB), ils sont les suivants: Acarape, Aracoiaaba, Aratuba, Bar-reira, Baturité, Capistrano, Caridade, Guaiuba, Guaramiranga, Itapiuna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia et Redenção. Cet article adopte la même méthode utilisée dans l' Obem, implique l'analyse de données quantitatives (distorsion entre l' âge et l'année scolaire idéale des élèves et ses résultats dans l'Ideb) et des données qualitatives (entretiens se-mi-structurés). L'objectif de cette étude est voir les effets des politiques publiques visant à améliorer la performance des écoles dans les évalua-tions externes et les politiques pour prévenir / résoudre la distorsion entre l' âge et l'année scolaire dans les villes de notre échantillon, éten-dre l'approche à théories, les exigences légales et définitions décrites comme des objectifs du Plan National d'éducation.

**Mots - clés:** Distorção idade-série; Alfabetização; Ideb.

## 1. Introdução

Este estudo faz parte de uma iniciativa de pesquisa denominada Observatório da Educação no Maciço do Baturité (OBEM) desenvolvida pela Universidade Estadual do Ceará (Uece) em parceria com a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia AfroBrasileira (Unilab). Trata-se, portanto, de uma análise parcial da realidade pesquisada e seu objetivo é analisar as taxas de distorção idade-série, sua relação com os resultados das avaliações externas e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e as recentes políticas públicas voltadas para o tema.

A taxa de distorção idade-série é um assunto que deve ser observado com atenção pelos gestores, através dela se pode perceber se os alunos têm obtido ou não êxito. Cabe às unidades escolares realizar o acompanhamento de suas taxas, para de posse dessas informações, formular e propor ações de melhoria a fim de mudar seus resultados, como será visto mais adiante.

Autores como Klein e Fontanive (2009) e Souza, Bueno e Zago Figueiredo (2011) estudam o tema e apresentam questionamentos sobre possíveis causas e consequências do alto índice de distorção nas escolas, além de sugerir alternativas para melhorar esses números, sobretudo, quando se refere ao Ensino Fundamental.

No estudo “Cenários da educação no Maciço do Baturité/CE: reflexões sobre as políticas públicas de educação na região” de Vidal, Moreira, Meneghel e Speller (2012), mostram que os municípios pesquisados reduziram consideravelmente a distorção entre os anos 2000 – 2010.

O presente texto aborda o Ideb dos municípios nas séries iniciais e finais no período 2007 – 2011 e a taxa de distorção idade-série entre 2007 – 2010, com o objetivo de analisar se existe alguma relação entre o desempenho dos alunos no Ideb e as taxas de distorção idade-série. É sua intenção mostrar, também, como as escolas têm visualizado essa questão e quais ações têm desenvolvido para obter bons resultados mesmo diante de percentuais de distorção considerados altos.

## 2. Correção do fluxo escolar e alfabetização na idade certa

O estudo do fenômeno da distorção idade-série parece ser fundamental para a política educacional no País, visto que a mesma possui impactos sobre a eficiência e a eficácia do sistema educacional e se relaciona com um conjunto de variáveis quantitativas e qualitativas da educação, como as taxas de reprovação e de repetência e as condições de infraestrutura que, comprovadamente, influenciam o desempenho dos alunos (VIDAL *et al*, 2007 *apud*, MELO e LIMA, 2009).

A correção do fluxo escolar é uma preocupação crescente no País e tem recebido maior atenção dos gestores educacionais e escolares. Dentre as principais causas apontadas para a distorção idade-série encontram-se repetência, evasão e abandono escolar (MELO e LIMA, 2009). A fim de mudar o quadro educacional do País algumas medidas foram tomadas e o fenômeno da distorção idade-série, como foi denominado na citação, passou a ser alvo de políticas públicas.

As primeiras iniciativas na tentativa de reduzir a distorção idade-série foram os Programas de Aceleração Escolar, baseados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) Lei nº 9.394/96, Art. 24, inciso V, que previa sua adoção para alunos com atraso escolar ou de menor rendimento, com o objetivo de que estes alunos recuperassem o “tempo perdido”. Um

bom exemplo da turma de aceleração é relatado por Heidrich (2009) em que reforço escolar, adaptações curriculares e flexibilização da avaliação foram estratégias que promoveram o sucesso escolar de alunos que estavam fora da faixa etária ideal para a série que cursavam.

Segundo Souza, Bueno e Figueiredo (2011) “visando melhorar o fluxo escolar, através da promoção automática” as escolas poderiam adotar no Ensino Fundamental o “Regime de progressão continuada”, estabelecido como outra opção de correção de fluxo na LDB 9.394/96, Art. 32, §2º. Essa alternativa levou ao que os entrevistados chamam de ‘confusão’ no conceito de aprovação automática. Muitos educadores não compreenderam a recomendação feita em relação à adoção deste regime e passaram a dizer que não poderiam mais reprovar nenhum aluno.

Quando questionados sobre esse assunto, entretanto, percebe-se que para os gestores essa visão sobre a progressão continuada já foi esclarecida, assim como o trabalho referente à recuperação escolar está adotando uma visão diferenciada sobre a aprendizagem dos alunos, como se vê abaixo:

...eles (gestores educacionais) orientam a gente ver o aluno, vendo no que eles melhoraram é assim pra gente não reprovar o aluno porque ele pode ter dificuldade em uma disciplina, mas ele pode ser bom em outra, então nós temos essa orientação à progressão, ter uma avaliação contínua progressiva (Diretor da Escola de Pacoti – Alto Ideb).

Nós buscamos fazer essa coisa da recuperação paralela e estender esse processo de recuperação também entre o final de um ano letivo e início do outro, assim no sentido de identificar quais são as dificuldades que aquele aluno que foi reprovado, de fato tem e se alguma coisa pode ser feita até o início do ano seguinte para que ele possa superar essas dificuldades e não ser reprovado né? E sendo promovido também ainda sendo identificado para o professor que vai recebê-lo também, as dificuldades e as limitações que ele tem (Secretário de Educação – Itapiúna).

A análise das entrevistas permite constatar que, apesar do esforço em compreender o que dizem os números ser algo recente, tem ocorrido o que Klein e Fontanive (2009, p. 26) defendem como o procedimento adequado: “As políticas públicas que visam melhorar o sistema educacional precisam apoiar-se nos diagnósticos já disponíveis para definir estratégias de intervenção e monitoramento capazes de alterar os indicadores educacionais”.

Como iniciativa mais recente há, em nosso Estado, o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic). Este programa foi desenvolvido inicialmente através da parceria da Aprece, Undime e Unicef no ano de 2004<sup>47</sup>. Posteriormente foi assumido pelo Governo do Estado, no ano de 2007, para dar continuidade ao trabalho realizado. Este programa diferentemente da aceleração (que pretende solucionar um problema já posto), tem a visão de evitar a distorção idade-série. Por sua proposta ser de uma ação preventiva serviu de inspiração para o Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa, lançado em 2012 pelo Governo Federal.

Conforme informações oficiais o Pacto Nacional é um compromisso firmado pelo Governo Federal, Estados e Distrito Federal e diante deste acordo estabelecido:

- Ao aderir ao Pacto, os entes governamentais comprometem-se a:
  - I. Alfabetizar todas as crianças em língua portuguesa e em matemática.
  - II. Realizar avaliações anuais universais, aplicadas pelo Inep, junto aos concluintes do 3º ano do ensino fundamental.
  - III. No caso dos estados, apoiar os municípios que tenham aderido às Ações do Pacto, para sua efetiva implementação. (BRASIL, 2012, p. 11)

A definição do Pacto pela Alfabetização é reflexo ainda da Meta 5 do Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011 – 2020) que prevê a alfabetização de crianças até os 8 anos de idade, que corresponde ao 3º ano do Ensino Fundamental, considerado o “momento certo” para que os alunos desenvolvam a habilidade de leitura (MEC, 2012) e por consequência da redução da distorção seja possível cumprir a Meta 9 de que a erradicação do analfabetismo absoluto seja obtido até 2020, assim como 50% do analfabetismo funcional dentro do mesmo prazo.

Várias iniciativas têm sido planejadas e executadas para reduzir e prevenir a distorção idade-série no ensino público e especialmente no Ensino Fundamental. O próximo tópico analisa como essas mudanças têm-se refletido nos resultados educacionais dos municípios da amostra.

---

47. O Paic originou-se com o trabalho desenvolvido pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar que pretendia explicitar os problemas do analfabetismo nas escolas públicas. Pesquisas foram realizadas e relatórios foram divulgados, com este resultado em mãos, as entidades citadas no texto iniciaram o trabalho de combate ao analfabetismo, oferecendo apoio técnico e financeiro formalizado por meio de um pacto de colaboração entre escolas e entidades.

### 3. Dados dos municípios

De uma maneira geral os municípios relatam que o trabalho educacional realizado tem sido modificado pelas novas avaliações de desempenho que têm entrado nas escolas. Para eles, o Ideb é um importante índice e que retrata a realidade das escolas, possibilitando uma aproximação maior de professores e gestores com os aspectos que têm funcionado adequadamente, e também dos que estão deixando a desejar, no tocante à aprendizagem dos alunos. Esta compreensão pode ser detectada nas falas a seguir.

Assim quando você é avaliado (Ideb), não é que você não tivesse, mas quando você é avaliado, você passa a ter um olhar mais clínico em cima daquilo, eu acho que a avaliação externa deixou todo mundo com aquele olhar mais clínico, de realmente ver onde está aquele foco da necessidade, porque assim, quem é que não quer se sair bem? Todo mundo quer se sair bem (Diretora da Escola de Guaramiranga – Alto Ideb).

Eu gosto, particularmente gosto do Ideb, porque a gente se preocupa mais, já que ele vai medir o conhecimento do aluno, a gente se preocupa mais, vê um compromisso maior do município, tem mais preparação. A preocupação é maior porque é um retrato da gente, da escola, fez a gente acordar (Diretora da Escola de Redenção – Alto Ideb).

A preocupação da gestão educacional (nacional e estadual) em apresentar bons resultados e acompanhar os rendimentos das escolas ano a ano é algo apontado pelos gestores escolares como uma atitude mais recente dos governantes. Segundo a gestora da escola de alto Ideb de Barreira os pais também percebem essa mudança:

Hoje a gente vê que a preocupação não é só do professor da sala de aula, é da escola toda, é da secretaria, do próprio governo. Então assim, o índice ele traz pra gente muita dinâmica, mas de certa forma ele também traz uma autoestima muito grande, porque a gente fica feliz em saber que a nossa escola ela é muito procurada, nós recebemos muitos alunos esse ano de escola particular e isso pra gente enquanto membro, que trabalha aqui é gratificante.

Professores e gestores têm o objetivo de que os alunos aprendam e desenvolvam suas habilidades baseadas nos descritores e componentes das avaliações externas, por este motivo iniciaram intervenções a fim de efetivar esse novo processo que está diretamente ligado às avaliações externas.

A preparação das crianças para as provas tem sido uma prática comum nas escolas, simular as mesmas condições de aplicação das avaliações e o modelo das questões é algo recorrente nas entrevistas.

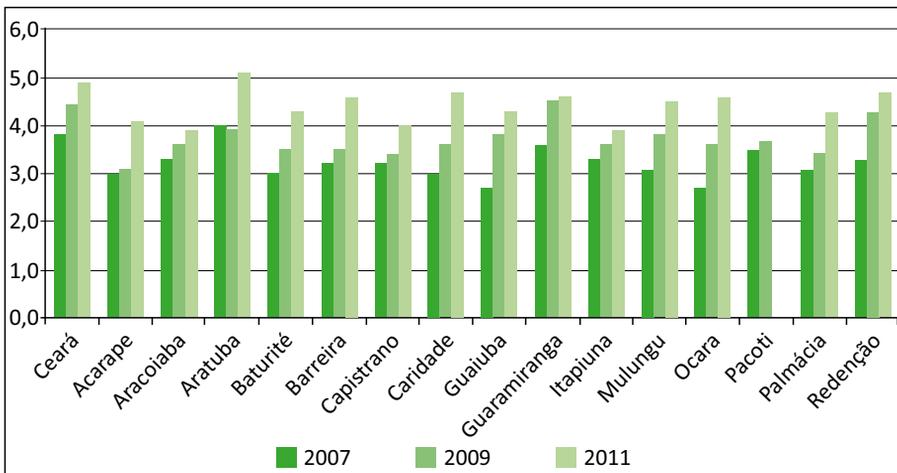
As aplicações dos simulados nas turmas, e fazer um acompanhamento e passar para o professor, aplica o simulado de acordo com os descritores, como a gente estava falando né, a questão do diagnóstico onde a gente faz a intervenção (Diretor da Escola de Aracoiaba – Baixo Ideb).

A nossa escola trabalha simulados em cima da Prova Brasil e trabalha em cima mesmo das questões da Prova Brasil, daqueles descritores que tem do eixo norteador (Diretor da Escola de Pacoti – Alto Ideb).

Pode-se compreender melhor o reflexo dessa nova visão dentro das escolas quando se analisa os dados disponíveis sobre o Ideb dos municípios da amostra nos gráficos 1 e 2.

Gráfico 1

## Ideb (2007 – 2011) – Séries Iniciais (Ceará/Municípios)



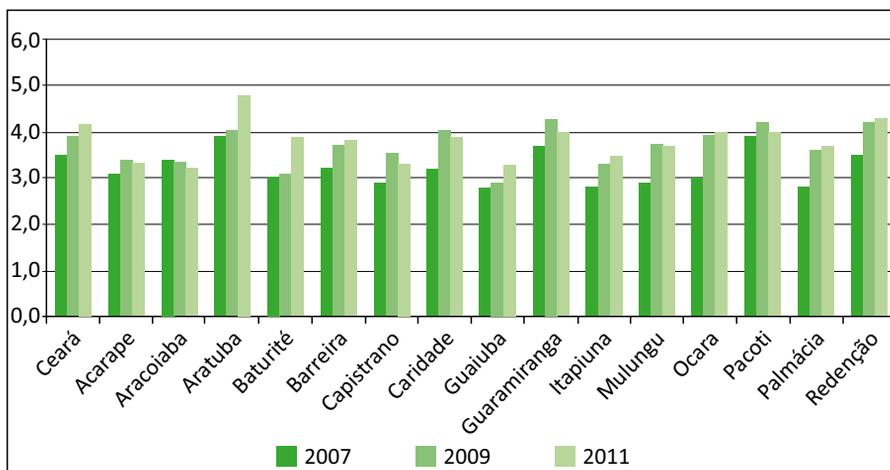
Fonte: Portal INEP/Ideb

O Ideb das séries iniciais apresenta o crescimento contínuo em 14 dos 15 municípios estudados. Apenas Aratuba sofreu uma queda no resultado de 2009, entretanto, se recuperou em 2011 superando a nota de todos os municípios com 5,1 no índice. No ano de 2011 Pacoti não participou da avaliação do Ideb, por este motivo, teve a nota zero atribuída neste gráfico. Dentre os 15 municípios se destacam Aratuba, Caridade e Redenção por apresentarem os maiores índices, 5,1; 4,7, e 4,7 respectivamente.

Comparadas as notas dos municípios com as do Ceará pode-se observar que nos anos de 2007 e 2011 somente Aratuba apresentou resultados superiores ao estadual com 4,0 e 5,1 enquanto o Ceará apresentou notas de 3,8 e 4,9. Já em 2009 apenas Guaramiranga ultrapassou a nota 4,4 do Ceará obtendo 4,5 no resultado. Percebe-se ainda que a evolução dos Ideb nas séries iniciais também apresentou elevação contínua quando referente às notas do Estado do Ceará.

Gráfico 2

## Ideb (2007 – 2011) – Séries Finais (Ceará/Municípios)



Fonte: Portal INEP/Ideb

No Ideb das séries finais de 15 municípios 5 apresentaram em seus resultados constante oscilação entre notas maiores e notas menores, são eles: Acarape, Capistrano, Caridade, Guaramiranga e Pacoti. Na região do Maciço do Baturité apenas Aracoiaba mostrou resultados decrescentes no período 2007 – 2011, regredindo um ponto a cada edição do Ideb, saindo de 3,4 em 2007 para 3,2 em 2011. Mulungu, apesar de acompanhar a média geral de crescimento dos municípios, apresentou o mesmo índice nos anos de 2009 e 2011 no valor de 3,7. O restante dos municípios evoluiu nos resultados e Aratuba novamente se destacou, pois foi o de maior evolução também nas séries finais e juntamente com Redenção obteve resultados superiores ao do Ceará. Aratuba com notas maiores nos três anos de edição e Redenção nos anos de 2009 e 2011.

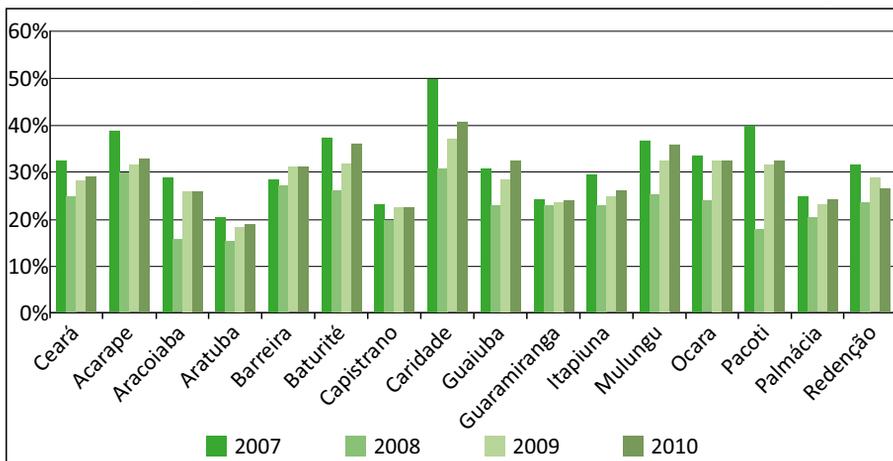
Os gráficos 1 e 2 revelam que o Ideb nas séries finais não acompanha a evolução que se apresenta nas séries iniciais. Uma hipótese explicativa seria que o atendimento voltado para o Ensino Fundamental II não cor-

responde aos esforços de programas e ações desenvolvidas para a melhoria do Ensino Fundamental I que conta com maior atenção e assistência, e também com maiores cobranças pelo sistema de avaliações externas.

No que se refere à distorção idade-série o gráfico 3 retrata a situação entre os anos de 2007 e 2010 revelando o que vem ocorrendo nos municípios e levando a observar que embora tenha obtido crescimento no Ideb, na maioria dos municípios, a redução da distorção não acompanhou esta evolução.

Gráfico 3

Taxa de Distorção Idade-Série – Histórico 2007 – 2010 (Ceará/Municípios)



Fonte: Portal INEP

A taxa de distorção idade-série dos municípios da amostra revela que o trabalho para modificá-la ainda deverá continuar chamando atenção dos municípios, pois os índices se mantêm altos mesmo diante de oscilações entre os anos de 2007 – 2010. O esforço relatado nas entrevistas para alfabetizar as crianças na idade certa e de promover reforço escolar para os alunos com dificuldade de aprendizagem (e que não estejam acompanhando adequadamente o andamento da turma) não é tão perceptível em suas taxas de distorção quanto em seus avanços no Ideb. Uma possível explicação para este fato é que o trabalho que está sendo realizado é mais voltado à prevenção da distorção que a correção de fluxo do contingente de alunos já fora da idade adequada.

A tendência observada no gráfico é de queda significativa dos percentuais entre 2007 e 2008, principalmente no caso de Pacoti, com redução de 21,4% e Caridade de 19%. Contudo, a partir do ano de 2008

a tendência muda, o crescimento da taxa de distorção ocorre em 13 dos 15 municípios, apenas Aracoiaba e Redenção passam por essa oscilação e mantêm seus percentuais de 2010 abaixo do valor de 2009.

No gráfico, Caridade é o município que mais chama atenção por seus altos índices de distorção. Em 2007 apresenta taxa de 49,9%, em 2008 reduz para 30,9%, em 2009 inicia novo crescimento na taxa e passa a 37,3% e em 2010 se reaproxima do primeiro valor observado com 40,9% de distorção. Pacoti passa por situação semelhante quando reduz sua taxa de 39,7% em 2007 para 18,3%, dando um salto qualitativo, porém nos anos seguintes aumenta a taxa chegando a 32,7% em 2010.

Baturité é outro município que apesar de sua considerável redução na taxa de 2007 (37,6%) para 2008 (26,5) não manteve esses resultados chegando a 36,3% de distorção no ano de 2010. Ao se realizar esta análise fica o questionamento do que pode estar acontecendo nesses municípios para que haja essa diferença entre os seus próprios percentuais ao longo do histórico estudado.

Os melhores resultados no tocante à distorção foram observados em Aratuba (2007 – 20,6%; 2008 – 15,4%; 2009 – 18,3%; 2010 – 19,2%) e Capistrano (2007 – 23,4%; 2008 – 19,8%; 2009 – 22,6%; 2010 – 22,9%), com índices ainda considerados altos diante do trabalho realizado pelo Estado do Ceará através do Paic desde 2004. Guaramiranga foi o município que demonstrou maior proximidade entre suas taxas de 2007 a 2010 (24,6%; 23,3%; 23,8%; 24,2%), com a menor oscilação de todos os municípios, mantendo-se na média de 23,5% de distorção neste período.

As taxas de distorção idade-série do Estado do Ceará se aproximam da média de distorção dos municípios do Maciço do Baturité (2007 – 32,6%; 2008 – 25,1%; 2009 – 28,1%; 2010 – 29,1%).

## 4. Considerações finais

O trabalho desenvolvido nos municípios e nas escolas por gestores (educacionais e escolares) e professores está melhorando os resultados na região do Maciço do Baturité. O crescimento ainda é um tanto acanhado diante das metas estabelecidas pelo Governo Federal, mas representa uma caminhada na direção certa para alcançar os bons resultados no Ideb para a maioria dos municípios.

A questão da distorção idade-série está sendo tratada através de programas de alfabetização na idade certa (federal e estadual) e de reforço escolar como uma ação preventiva a fim de evitar que os índices

umentem, mas ainda há carência de programas que revertam a situação de alunos que já estão fora de faixa etária nas salas de aula.

Uma hipótese que justifica maior crescimento no resultado do Ideb e pouca redução da distorção idade-série seria a atenção voltada à aprendizagem dos alunos nas séries em que eles estão cursando. Outra hipótese levantada por este estudo é que a taxa de distorção idade-série não receba tanta atenção de gestores municipais e escolares por não compor o cálculo do Ideb, assim, essa taxa não interfere nas notas obtidas pelas escolas. Acredita-se que esse quadro mudaria a partir do momento em que o índice de distorção idade-série fosse contemplado pelo Ideb, como as taxas de rendimento são.

Os alunos que já estão fora de faixa, ou seja, aqueles que se encontram em distorção de idade-série, necessitam de medidas e iniciativas elaboradas para assistí-los e que venham promover seu melhor desempenho.

O Ideb dos municípios aumentou e entre os fatores que contribuíram para esse aumento, detectamos a preparação dos alunos para as avaliações externas e a cobrança que a escola está recebendo de desenvolver nos alunos, através do ensino, habilidades específicas que podem ser mensuradas através das avaliações.

Percebe-se por meio deste estudo que garantir a aprendizagem para os alunos no período adequado de sua escolarização ainda é um desafio para os educadores e para o Poder Público. Pensar estratégias inovadoras e utilizar as já conhecidas por seus bons efeitos e resultados é atitude indicada aos municípios que além de melhorar o ensino, pretendem proporcionar uma formação mais integral para seus alunos e oferecer à sociedade a resposta que ela está cobrando, como foi visto na fala da diretora da escola de Barreira.

Observa-se, diante desta nova realidade, que as políticas públicas elaboradas e executadas com o propósito de aumentar a alfabetização na idade certa estão agradando tanto a comunidade escolar como a sociedade civil. A repercussão dessas ações tem ampliado as discussões sobre o tema, frequentemente o assunto é levado à mídia para que os brasileiros conheçam as mudanças pelas quais o Sistema Nacional de Educação vem passando.

## Referências

- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. 1996. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em 19/03/2013.
- BRASIL. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011/2020)**: projeto em tramitação no Congresso Nacional/PL n. 8.03 /2010/organização: Márcia Abreu e Marcos Cordioli. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. 106 p. (Série ação parlamentar; n. 436).
- CEARA (Estado). História. Disponível em <<http://www.idadecerta.seduc.ce.gov.br/index.php/historico/historia>>. Acesso em 18/04/2013.
- DISTRITO FEDERAL (Governo). **Estratégias pedagógicas para a correção da distorção idade e série**. 2011. Disponível em <<http://antigo.se.df.gov.br/sites/400/412/00000189.pdf>>. Acesso em 06/03/2013.
- HEIDRICH, G. **Um programa para corrigir a defasagem idade-série**. 2009. Disponível em <<http://revistaescola.abril.com.br/gestao-escolar/diretor/oportunidade-para-aprender-correcao-fluxo-distorcao-idade-serie-repetencia-508906.shtml>>. Acesso em 12/04/2013.
- KLEIN, R.; FONTANIVE, N. S. Alguns indicadores educacionais de qualidade no Brasil de hoje. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 23, n.1, p. 19-28, jan./jun. 2009. Disponível em <[http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v23n01/v23n01\\_02.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v23n01/v23n01_02.pdf)>. Acesso em 07/03/2013.
- MEC. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. 2012. Disponível em <[http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/pacto\\_livreto.pdf](http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/pacto_livreto.pdf)>. Acesso em: 18/03/2013.
- MELO, L. M. C.; LIMA, A. C. C. Determinantes da taxa de distorção idade-série: uma análise espacial para a Região Nordeste do Brasil. In: **VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, 2009, São Paulo. Anais do VII ENABER, 2009. Disponível em <<http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/123.pdf>>. Acesso em 06/03/2013.
- SOUZA, A. C.; BUENO, C. A. R.; FIGUEIREDO, I. M. Z. Alternativas para melhorar o fluxo escolar no ensino fundamental: promoção automática e correção da defasagem idade-série. **Cadernos de Educação**, FaE/PPGE/UFPel, Pelotas, n. 39, p. 83-106, mai./ago. 2011. Disponível em <<http://www.ufpel.edu.br/fae/caduc/downloads/n39/04.pdf>>. Acesso em 06/03/2013.
- VIDAL, E. M.; MOREIRA, A. N. G.; MENEGHEL, S. M.; SPELLER, P. **Cenários da educação no Maciço do Baturité/CE**: reflexões sobre as políticas públicas da educação na região. 2012. Disponível em <[http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/EloisaMaiaVidal\\_res\\_int\\_B\\_GT5.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/EloisaMaiaVidal_res_int_B_GT5.pdf)>. Acesso em 07/03/2013.

# Formação de professores: a situação dos municípios do Maciço do Baturité<sup>48</sup>

Priscila Marize S. Amorim | Steffany M. de Lima Vieira  
Jacques Therrien

## 1. Introdução

O estudo apresenta um recorte de uma pesquisa mais abrangente intitulada 'Observatório da Educação no Maciço do Baturité, Ceará, com enfoque nas políticas educacionais e na gestão educacional dos 15 municípios do Maciço e na qual estão envolvidos pesquisadores da Universidade Estadual do Ceará (Uece) e da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Nesta investigação, além de outras questões de interesse, foi observada a ausência de políticas de formação de professores na maior parte da região.

A formação de professores custou a fincar raízes nas políticas públicas do País, sendo no Movimento dos Educadores (1959) que a formação e a profissionalização do magistério tornaram-se uma preocupação do Estado. No decorrer desse período histórico, em que se buscava a reformulação dos cursos de formação de professores, dois documentos vieram expressar esse processo de renovação curricular. São eles: Referenciais Curriculares para Formação de Professores (BRASIL/MEC, 1998)

---

48. Comunicação Oral apresentada no VII Colóquio Nacional da Afirse: Educação, Investigação e Diversidade. Mossoró-RN, 16 a 19 de setembro de 2013.

e Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica (BRASIL/CNE Par. nº 09/2001; Res. nº 01/2002).

Toda essa movimentação pela formação, mesmo que a passos lentos, trouxe benefícios para a educação do País, pois com a profissionalização do magistério veio a melhoria do ensino. De acordo com o Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2012 (Brasília, 2012), o número total de professores graduados no Brasil é de 1.381.909, que corresponde a 69% dos docentes, sendo que desses o Nordeste possui 305.541 graduados. Dada essa realidade, é possível afirmar que a grande maioria dos professores da educação básica possui formação conforme as Diretrizes estabelecem, no entanto, se analisarmos alguns municípios do Estado do Ceará, por exemplo, veremos que os números não coincidem.

O objeto de estudo deste artigo é o nível de formação dos professores dos anos iniciais e finais do ensino fundamental na região do Maciço do Baturité, onde se observou uma queda no número de professores com curso superior no período de 2007 a 2010. Com base em dados divulgados pelo Ministério da Educação em Indicadores Demográficos e Educacionais (MEC/IDE), os municípios participantes do Observatório tiveram nesse período um aumento na contratação de professores, todavia, o nível de formação desses profissionais é de ensino médio, principalmente nos anos iniciais do ensino fundamental. Essa é apenas a primeira de algumas constatações que nos fez levantar hipóteses sobre a valorização do magistério nessa região.

## 2. Suporte teórico

Estudos de autores que abordam a formação inicial dos professores e as políticas desenvolvidas para a sua efetivação foram inicialmente consultados. Entre estes, se destacam os trabalhos de Bernardete Gatti sobre 'As Políticas Docentes no Brasil' (2011), de Antônio Nóvoa sobre a 'Formação de Professores e a Profissão Docente' (1992) e de Elba Barreto sobre as 'Políticas e Práticas de Formação de Professores da Educação Básica no Brasil' (2011). Dentre as iniciativas desenvolvidas pelo Estado estão as Diretrizes (2001) e os Referenciais para a formação de professores (1999), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996), Lei do Piso Salarial do Magistério (2008), entre outros.

Segundo o Anuário da Educação Básica de 2012 o número de professores na região Nordeste é de 600.796, destes apenas 305.451 possuem ensino superior, como observado anteriormente. Barreto (2011, p.

2) relata, entretanto, que os “professores brasileiros representam o terceiro grupo ocupacional mais numeroso do País” e dentro deste “o que possui o mais alto nível de instrução, em vista da forte regulamentação que cerca o exercício da profissão”. Comparando as duas informações é possível constatar que o Nordeste ainda não conseguiu se enquadrar nas regulamentações que regem a profissão. Se, então, olharmos para a situação de regiões como a do Maciço do Baturité, veremos uma desproporção ainda maior, no que se refere à formação.

Sobre a regulamentação tratada pela autora, iniciaram-se as fortes discussões sobre a formação de professores a partir da década de 1970 quando o tema teve que seguir a demanda da globalização, substituindo a Escola Normal pela Habilitação de Magistério, e se materializou nos documentos dos Referenciais e Diretrizes para a formação de professores. O documento das Diretrizes Nacionais para Formação Inicial de Professores para a Educação Básica em Nível Superior foi aprovado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em 2001. Nele se encontra a regulamentação da profissão docente e a adequação da formação com as exigências do mercado de trabalho (FREITAS, 2002).

O Artigo 87, § 4º da LDB nº 9.394/96 também estabelece a mesma exigência quanto à formação, quando diz que “Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”. A condição da admissão de professores que tinham em seu currículo somente a formação em nível superior fracassou, inicialmente por que a legislação se distanciou da realidade do Brasil. Algumas constatações podem ser expressas com relação a essa realidade: As instituições de formação dos professores, as chamadas escolas normais, com os seus cursos pedagógicos até então se constituem como agências formadoras muito importantes, principalmente em pequenas cidades.

Posteriormente, referindo-se ao peso dessa admissão de professores somente com formação superior, nos convém perceber e anotar, que a LDB, no seu Art. 60, concorda no tocante à formação mínima para exercer a função de professor no ensino infantil e também nos cinco primeiros anos do Ensino Fundamental, dar-se-ia em uma formação ofertada em nível médio, na modalidade normal. Logo em seguida, contudo, a legislação vem oferecer outros caminhos quanto à formação desses profissionais. A Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), quando se refere à Lei do Piso nº 11.738 comunica que “a manutenção da forma-

ção em nível médio se fará para possibilitar aos municípios o cumprimento da Lei do piso”, o que esclarece, mas não justifica a realidade de muitos municípios brasileiros ainda contratarem professores com a formação em nível médio para o magistério.

É prudente mencionar que o acesso ao ensino superior em regiões mais afastadas das metrópoles foi, durante muito tempo, um desgaste para a educação. Em 2006 o governo federal criou a Universidade Aberta no Brasil (UAB) que tem, segundo Barreto (2011), o objetivo de promover a formação inicial e continuada de professores da educação básica com metodologia a distância. A medida visa a expandir e interiorizar a oferta pública de nível superior para alcançar populações que vivem longe dos grandes centros. A formação superior, portanto, já é capaz de alcançar as regiões geograficamente e economicamente mais desfavorecidas.

Que motivos justificam a defesa da formação docente em seu mais alto nível? Não seria o conhecimento prático suficiente? Segundo Gatti (2009), muitas vezes “enfatizamos as questões sociais e afetivas deixando o conhecimento de lado. A proposta é integrar os três aspectos”. Não resta dúvida de que a prática na docência é de extrema importância para se conseguir um bom ensino-aprendizagem, mas não é suficiente em nenhum aspecto. Há a necessidade, portanto, de se estabelecer um padrão mínimo de qualidade na formação desses profissionais da educação. Um médico, por exemplo, só é considerado profissional se tiver uma devida formação em nível superior, da mesma forma o juiz, o contador ou o veterinário, e por que razões então seria o professor dispensado de tal formação? Sobre o conhecimento e as responsabilidades que exigem uma profissão, Tardif (2000) explica:

Os profissionais podem ser considerados responsáveis pelo que os *anglófonos* chamam de *malpractice*, ou seja, pelo mau uso de seus conhecimentos, causando, desse modo, danos a seus clientes. A autonomia e a competência profissionais têm, como contrapeso, a imputabilidade dos profissionais e sua responsabilidade para com os clientes (p. 7).

Cabe então questionarmos sobre a qualidade de ensino oferecida por esses profissionais com formação em nível médio e da responsabilidade que lhe foi imposta no momento da contratação de seu serviço. Estariam eles aptos à prestação desse serviço? Como a gestão educacional poderá cobrar resultados de profissionais que não receberam a devida formação?

### 3. Procedimentos metodológicos

Os dados analisados foram colhidos no site do MEC/Inep em Indicadores Demográficos e Educacionais, que constam informações em nível municipal e estadual; o procedimento tornou possível comparar a realidade da formação docente do Ceará com o Maciço e identificar as políticas de formação presentes nessas regiões. Devido ao caráter quanti-qualitativo do estudo, além dos números, foram analisadas entrevistas realizadas com gestores escolares e municipais da região, a fim de identificar a visão desses atores sobre a formação de professores. O material foi transcrito e analisado, zelando pela veracidade das falas.

Para analisar o objeto em questão foram inicialmente organizados em uma tabela os dados colhidos no site do MEC/Inep, 'Indicadores Demográficos e Educacionais', em que constam informações em nível municipal e estadual. Os números dizem respeito ao total de professores de cada município, e destes o número de professores com graduação, ensino médio, normal médio e sem ensino médio. A análise das duas modalidades de ensino, fundamental I e II, permitiu verificar o maior decréscimo de professores graduados. Vale ressaltar que a inquietação que move o estudo é o fato de ter havido um crescimento na quantidade de docentes apenas com ensino médio, enquanto a quantidade de graduados permaneceu praticamente a mesma na série histórica 2007 a 2010.

Como procedimento de análise mais focada do objeto em questão expôs-se em uma tabela o número total de professores de cada município, e destes o número de professores com graduação, ensino médio, normal médio e sem ensino médio. Notou-se que a realidade muda conforme a modalidade de ensino, pois em sete dos quinze municípios há uma queda na quantidade de professores com graduação e um aumento na quantidade de professores com ensino médio nos anos iniciais e nos anos finais aumenta o número daqueles com ensino superior. Vale ressaltar que houve um crescimento na quantidade de docentes apenas com ensino médio, enquanto a quantidade de graduados permaneceu praticamente a mesma na série histórica.

Sabe-se que por maior que seja a autonomia educacional de um município, ela deve estar em conformidade com as propostas de seu estado e país. Esse princípio nos levou a analisar e comparar a realidade da formação docente do Ceará com a região do Maciço e identificar os caminhos escolhidos para a concretização das políticas de formação.

## 4. Constatações

Em geral, exceto em cinco municípios, há um aumento no número total de professores do ensino fundamental, se visualizar a região como um todo. Verificamos que na série histórica houve um aumento de 323 professores no ensino fundamental, incluindo séries iniciais e finais. De um modo geral, isso pode justificar a ampliação das matrículas em todo território analisado.

Ocorre, contudo, que o aumento de professores com Ensino Médio de 2007 a 2010 é mais significativo do que o número de professores com Ensino Superior. Em números, a quantidade de professores com graduação e ensino médio era, em 2007, respectivamente de 1.442 e 109, enquanto em 2010, esses números sobem para 1.594 e 323. Esses números correspondem à soma da quantidade de professores nas duas modalidades em cada ano, utilizando dados de municípios isolados. Nos dados divulgados pelo MEC, contudo, não é possível identificar o número de professores que lecionam nas duas modalidades.

Nos Anos Iniciais, em grande parte dos municípios, houve redução no número de professores com graduação e um aumento no número de professores com ensino médio. Na tabela a seguir é possível observar a realidade do município de Aracoíaba:

Modalidade/Etapa	Funções docentes						
	Ano	GRAD.	EM	NM	SEM	Total	% de grad.
Anos Iniciais – Ensino Fund.	2007	97	17	15	-	129	75%
	2008	78	30	8	-	116	67%
	2009	91	31	8	-	130	70%
	2010	92	26	5	-	123	75%
Anos Finais – Ensino Fund.	2007	97	5	1	-	103	94%
	2008	114	30	11	-	155	73%
	2009	106	35	1	-	142	75%
	2010	105	43	3	-	151	69%

Fonte: Mec. Site: [ide.mec.gov.br/2011](http://ide.mec.gov.br/2011)

Legenda: GRAD- Com Graduação; EM- Com Ensino Médio; NM- Com Normal Médio; SEM- Sem Ensino Médio.

Já no município de Caridade é possível observar que houve queda no número de professores com graduação, enquanto cresceu, consideravelmente, o número de docentes com Ensino Médio e Normal Médio em ambas as etapas de ensino.

Modalidade/Etapa	Funções docentes						
	Ano	GRAD.	EM	NM	SEM	Total	% de grad.
Anos Iniciais – Ensino Fund.	2007	36	5	17	-	58	62%
	2008	23	20	27	-	70	33%
	2009	24	21	22	-	67	36%
	2010	17	13	20	-	50	34%
Anos Finais – Ensino Fund.	2007	23	5	-	-	28	82%
	2008	45	15	25	1	86	52%
	2009	35	21	30	-	86	41%
	2010	34	23	30	-	87	39%

Fonte: Mec. Site: [ide.mec.gov.br/201](http://ide.mec.gov.br/201)

Legenda: GRAD- Com Graduação; EM- Com Ensino Médio; NM- Com Normal Médio; SEM- Sem Ensino Médio.

Nos anos finais, dez das quinze escolas do Maciço aumentam o quadro de professores com formação tanto de graduação como de ensino médio, o que repercute no aumento das matrículas nessa etapa e nos faz constatar que houve diminuição na evasão escolar. Já na modalidade de formação Normal Médio, em 2010, verificou-se uma quantidade razoável de professores; além disso, mesmo com um número insignificante, ainda existem professores das duas modalidades sem ensino médio, somando em todos os municípios cinco professores nesta condição.

No Ceará, a realidade é a mesma quando se trata do aumento de docentes com formação de Ensino Médio nas duas etapas de ensino e do crescimento no número de professores ser maior nas séries finais. Uma possível explicação para tal problema pode referir às matrículas, às contratações e às formações em nível superior crescendo em uma proporção inversa, quando deveriam crescer em consonância.

Modalidade/Etapa	Funções docentes					Total	% de grad.
	Ano	GRAD	EM	NM	SEM		
Anos Iniciais – Ensino Fund.	2007	16.175	1.553	6.262	162	24.152	67%
	2008	16.542	2.293	5.976	99	24.910	65%
	2009	16.256	2.628	5.553	67	24.504	66%
	2010	16.344	2.773	5.140	51	24.308	67%

Modalidade/Etapa	Funções docentes					Total	% de grad.
	Ano	GRAD	EM	NM	SEM		
Anos Finais – Ensino Fund.	2007	17.278	1.804	3.731	148	22.961	75%
	2008	17.278	1.804	3.731	148	22.961	75%
	2009	17.799	2.892	3.382	50	24.123	74%
	2010	18.053	2.871	3.127	35	24.086	75%

Fonte: Mec. Site: [ide.mec.gov.br/2011](http://ide.mec.gov.br/2011)

Legenda: GRAD- Com Graduação; EM- Com Ensino Médio; NM- Com Normal Médio; SEM- Sem Ensino Médio.

Se levarmos em consideração que o aumento no número total de professores é maior no Fundamental II, ao mesmo tempo em que o número total de graduados estagna, podemos constatar que houve muitas contratações de docentes com ensino médio e o remanejamento dos graduados para as séries finais do fundamental.

Na maioria das vezes, o que ocorre nas regiões afastadas das grandes cidades, é a carência de profissionais qualificados para a docência. Com isso, é provável que não sejam as pessoas que escolham tal profissão, mas a profissão que as escolha, ou seja, em muitos casos com a falta de professores para tal área as escolas convocam aqueles mais próximos da comunidade escolar para o serviço docente, sem sequer receberem uma formação adequada. Em um trecho da entrevista realizada com um diretor escolar em um dos municípios é possível observar a escola como um ambiente nepotista, talvez por ser esta a única solução encontrada para resolver o problema de oferta e procura.

A gente pode dizer assim... Porque tem muitos pais aqui que são professores, aí já participam. Ali fora tinha uma mãe. O que é que essa mãe estava fazendo aqui? Uma era a monitora, a outra era professora e estava planejando. Tinha uma avó e duas mães na cozinha. Aquela mãe que estava sentada planejava o quê? Ela é professora? É professora! Esse é o horário de planejamento dela!

Sem a aderência e motivação dessa prática pelo grupo gestor, dificilmente o professor buscará essa formação por si só. Sobre isso, explica Nóvoa (1992):

As escolas não podem mudar sem o empenhamento dos professores; e estes não podem mudar sem uma transformação das instituições em que trabalham. O desenvolvimento profissional dos professores tem que estar articulado com as escolas e os seus projectos (p. 17).

A formação inicial não mais deveria ser um problema para o País, pois, entende-se que essa etapa já deveria ser de fácil acesso a todos, contudo, o que se vê é a oferta e procura por cursos rápidos de formação que atingem as metas de curto prazo, como é o caso das formações voltadas para as avaliações externas. De acordo com estudos e pesquisas de Gatti, Nunes, Gimenes, Tartuce e Unbehaum é possível perceber o chamado modelo “3 + 1” de formação rápida dos professores: “bacharelado em área disciplinar mais apenas um ano de formação em educação para obtenção de licenciatura, o que permitiria ao profissional lecionar em escolas. Este modelo traz o problema de se centrar o perfil de formação quase somente no conhecimento disciplinar específico (biólogo, físico, químico, linguista etc.) e não na formação de um professor para a educação básica, que deverá trabalhar com crianças e adolescentes em desenvolvimento.”. É possível observar, em diferentes municípios, que a prioridade está nas avaliações externas, conforme mostram os gestores quando indagados sobre as formações existentes:

É exatamente porque a gente tá trabalhando... tem o Paic né, que é a alfabetização na idade certa e tem essa formação para esses professores que é 1° e 2° ano.

...a Secretaria manda as apostilas para cá. Matemática, atividade de português, coletânea de textos para eles lerem e apostilas para eles criarem novos textos. Todos os meses eles vão para a formação do Paic Mais.

Então foi quando surgiu esse programa do Paic, que foi dado mais apoio para o professor, mais opções de trabalho, formação diferenciada.

Se levarmos em consideração que tais avaliações têm o foco nas disciplinas de português e matemática, então os professores terão uma carência ainda maior de conhecimento das demais disciplinas, como relata a diretora de uma das escolas analisadas:

Elas dão a formação, mas não dão a formação completa que engloba as outras disciplinas.

Não é difícil encontrar nessas regiões docentes com nível médio participando de especializações *latu sensu*. As etapas de formação estão sendo descumpridas, deixando no professor e no aluno um imenso abismo no processo de ensino-aprendizagem. Há que se diferenciar a formação inicial da continuada e dar-lhes a devida valorização.

## 5. Conclusões

Este estudo permitiu identificar, além do nível de formação de professores, as prioridades estabelecidas pelos gestores escolares e municipais, a situação do ensino fundamental e a relação quantidade-qualidade no que se refere a matrículas e contratação de docentes. Fica clara a necessidade da reformulação das políticas de formação no Estado e em seus municípios, a fim de tornar os profissionais docentes capacitados para o exercício de sua profissão, tomando como referência o mais alto nível de formação.

## Referências

BARRETTO, Elba Siqueira De Sá. Políticas e práticas de formação de professores da educação básica no Brasil: um panorama nacional. In **RBPAE** – v.27, n.1, p. 39-52, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpa/article/view/19966/11597>

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei do Piso Salarial do Magistério**. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm)

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica**. Parecer CNE/CP nº. 01/2002. Diário Oficial da União de 09/04/2002, Seção 1, p. 31. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne>>. Acesso em maio de 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica**. Parecer CNE/CP nº. 09/2001. Diário Oficial da União de 18/01/2002, Seção 1, p. 31. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne>>. Acesso em maio de 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Fundamental. **Referenciais para Formação de Professores**. Brasília: MEC/SEF, 1998.

BRASÍLIA. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2012**. 160p. Disponível em: <http://pnld.moderna.com.br>.

FREITAS, H.C.L. Formação de Professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 136-167. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

GATTI, B. A. Formação de Professores: condições e problemas atuais. **Revista Brasileira de Formação de Professores – RBFP**. ISSN 1984-5332 - Vol. 1, n. 1, p.90-102, Maio/2009.

# Políticas municipais de educação em tempos de Ideb: estudo de caso em uma região do Ceará<sup>49</sup>

Eloisa Maia Vidal | Sofia Lerche Vieira

## Resumo

O trabalho discute dados de um projeto financiado pelo CNPq e conduzido por grupos de pesquisa da Uece e da Unilab, nos municípios do Maciço do Baturité, Ceará. Consiste de três estudos tendo como referência o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no período 2005 – 2011: um sobre comportamento das redes municipais nos 15 municípios; outro sobre uma amostra de 30 escolas selecionadas e o terceiro em 14 escolas municipais que possuem Ideb nas séries iniciais e finais. Os estudos apontam aspectos a se considerar sobre o Ideb com destaque para o fato de (i) ser um indicador que foi facilmente assimilado, embora com limites quanto a sua compreensão; (ii) tem sido adotado como instrumento para avaliação da gestão municipal e escolar; (iii) funciona como mecanismo de pressão junto aos responsáveis pelo processo educativo; (iv) é tomado como indicador de qualidade da educação; (v) há um entendimento de que os recursos financeiros repassados aos municípios estão relacionados ao desempenho no Ideb.

**Palavras-chave:** Ideb; gestão educacional; Maciço do Baturité;

---

49. Comunicação oral aceita para ser apresentada no IV Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação/VII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, em Portugal, no período de 14 a 17 de abril de 2014.

## 1. Introdução

Este trabalho discute dados provenientes de um projeto financiado pelo CNPq e conduzido por dois grupos de pesquisa de universidades públicas cearenses – Universidade Estadual do Ceará (Uece) e da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). A pesquisa está sendo desenvolvida a partir de dois estudos articulados, quais sejam: *Políticas Municipais de Educação e Gestão Escolar e Indicadores Educacionais e a Integração Universidade e Comunidade* e tem como objetivo geral realizar levantamento de indicadores educacionais de 15 municípios do Maciço do Baturité – Ceará, visando conhecer as condições de funcionamento das redes públicas e elaborar propostas de intervenção para sua melhoria.

A pesquisa adota o modelo misto de pesquisa (*mixed model research*), que permite integrar procedimentos quantitativos e qualitativos dentro e ao longo dos estágios da investigação (JOHNSON; CHRISTENSEN, 2003), considerando que “uma abordagem proporciona hipóteses e ideias para realizar a análise com a outra” (FLICK, 2009, p. 121).

Distintas técnicas de coleta e análise de dados foram empregadas para dar conta dos objetivos explicitados ou deles decorrentes, sendo os métodos qualitativos e quantitativos utilizados simultaneamente. Esta opção metodológica decorre do objeto a ser pesquisado, cujo entendimento é facilitado por aproximações distintas. A complexidade do estudo de políticas públicas, considerando as dimensões multifacetárias dos diversos atores envolvidos – nacionais, estaduais e locais – demanda procedimentos metodológicos distintos, porém focalizados nas questões hipotéticas levantadas.

O planejamento da pesquisa foi organizado em fases, sendo o método quantitativo utilizado no primeiro momento, e que veio a dar pistas para realização da pesquisa qualitativa, inclusive na elaboração dos instrumentos a serem aplicados em campo. Os resultados preliminares mostram que enquanto a pesquisa quantitativa se debruçou sobre uma análise mais acurada da estrutura social, a análise dos dados da pesquisa qualitativa revela a perspectiva dos atores envolvidos diretamente com a gestão educacional e escolar nos municípios.

O estudo da educação em 15 municípios requereu um olhar quantitativo e o próprio recurso à análise de indicadores demanda uma estratégia de tal natureza. Nesta perspectiva, se recorreu à análise de distintas

bases de dados, nelas buscando informações pertinentes ao desenvolvimento da investigação. Para situar a região em relação ao contexto mais geral do País e do Ceará, foram utilizados e analisados indicadores do IBGE, Censo Escolar, Inep e Datasus, STN, TCM/CE, MDS, etc. Informações complementares relativas ao Estado do Ceará foram buscadas no Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece).

## 2. Principais características socioeconômicas da Região

O Maciço do Baturité é uma das oito macrorregiões administrativas do Ceará, contando com 13 municípios<sup>50</sup>, que ao todo respondem por 4.820 km<sup>2</sup>, o que representa 3,29% da área territorial do Estado. De clima ameno, acolhedor, com sua sede na cidade de Baturité, a 79 quilômetros da capital, a macrorregião apresenta uma economia concentrada no setor de serviços (70,86%), com a indústria respondendo por 11,93% e a agropecuária com 17,2%, sendo esta última focalizada em atividades de subsistência (IPECE, 2012). Com uma população de 274.634 habitantes, a taxa de urbanização da região é 51,9%, inferior às taxas de urbanização do Ceará (75,1%) e Brasil (84,4%).

Nos municípios da região ainda persistem significativos percentuais de população rural, se comparados com os dados do Ceará (24,9%) e Brasil (15,6%). Dos 15 municípios, 8 deles apresentam percentual de população rural superior a 50%. Apenas dois encontram-se na faixa de ruralidade do Estado – Baturité e Guaiuba, sendo a média geral da região de 48,1%, o dobro da média do Ceará e três vezes a média do Brasil (PNUD, 2013).

Os percentuais de pessoas ocupadas nos setores de indústria de transformação, de construção e comércio são, na maioria dos municípios, inferiores às médias do Ceará e Brasil, o que evidencia a forte dependência da economia do setor agropecuário e do de serviços. Considerando a situação econômica da região, estudos mostram que as maiores fontes de receitas se concentram nas transferências de rendas e no desenvolvimento de atividades dos dois setores citados. A fonte de emprego mais substantiva dos municípios é o setor de serviços, mais especificamente, os serviços demandados pelo poder público municipal que, via de regra, é o maior empregador de cada município e da Região como um todo.

---

50. Os municípios de Guaiuba e Caridade não estão localizados na macrorregião referida, mas fazem parte deste trabalho por serem filiados à Associação dos Municípios do Maciço do Baturité (Amab).

Estes dados atestam a situação de pobreza da Região e a forte dependência de recursos estatais (arrecadados e transferidos pelo Estado e a União). Essa dependência já foi identificada em décadas anteriores (CEARÁ, 2001) e se mantêm em toda região, assim como a incapacidade de reversão deste quadro por meio de políticas estaduais com foco no desenvolvimento regional. Alguns desses dados merecem destaque, entre eles:

Enquanto a renda *per capita* do Estado do Ceará em 2010 corresponde a 58% da brasileira (R\$ 460,63 x R\$ 793,87), nos municípios do Maciço, as médias não ultrapassam 40% da média do País (PNUD, 2013).

- a) No que tange à taxa de mortalidade infantil, todos os municípios da região apresentam indicadores maiores que as médias do Estado e do País em 2010, ou seja, nessa região morrem mais crianças a cada mil nascidas vivas do que no Ceará (19,3) e no Brasil (16,7).
- b) Quando falamos de percentual de crianças extremamente pobres, se observa que em todos os municípios os valores são superiores à média do Brasil (11,47%), sendo que em 9 municípios, os valores chegam ao triplo do valor do País, em 2010.
- c) Outra variável importante diz respeito ao percentual de crianças em domicílios em que ninguém possui ensino fundamental completo, em 2010. Apenas o município de Acarape (28,9%) apresenta um valor menor do que o Brasil (30,39%) e Ceará (33,99%), e Guaramiranga (33,57%) e Pacoti (33,49%) menor que o Ceará. Os demais municípios possuem valores superiores ao Brasil e Ceará com Caridade chegando a 50% dos domicílios nessa situação. Essa informação é de grande relevância para o estudo da política educacional, uma vez que é sabido por estudos e pesquisas realizados que a escolaridade dos pais tem forte impacto sobre a vida escolar dos filhos.
- d) A taxa de escolarização do ensino fundamental revela que oito municípios possuem valores menores que a do Estado do Ceará (96,9%) em 2010, sendo que Palmácia e Guaiuba possuem 8,32% e 5,81% respectivamente de crianças nessa faixa etária fora da escola. Os dados são preocupantes, pois apontam que um número representativo de crianças na faixa de 6 a 14 anos encontra-se sem acesso à escola. Esse fato poderia estar relacionado com a taxa de urbanização da população? Ou com as condições de pobreza?

Os dados apresentados mostram que, economicamente, a Macrorregião vive uma situação de estagnação, em virtude de sua baixa capacidade de gerar riqueza, o que faz com que ela dependa, quase que

exclusivamente de transferências financeiras da União e do Estado. A capacidade de criar empregos para sua população é muito reduzida, em virtude de sua matriz econômica, que embora possuindo ramificações nos setores primário (agropecuária) e secundário (indústria), são incipientes do ponto de vista de geração de riqueza.

Além dos recursos financeiros que são aportados, via poder público, nos últimos anos a Região tem recebido uma quantidade expressiva de recursos advindos dos programas compensatórios que vêm se mostrando fundamentais para a economia local. O caso mais emblemático diz respeito ao Programa Bolsa Família (PBF), em que a média é de 80,9% da população beneficiada, correspondendo a 222.262 habitantes que são cadastrados (maio de 2013), superior a do Estado do Ceará, que é de 62,1% tomando como referência a população de 2010.

Tendo como referência a matrícula de 2012 e as informações do PBF em maio de 2013, a média de crianças de 6 a 15 anos beneficiárias do PBF no Maciço do Baturité e matriculadas no ensino fundamental é 84,6%, portanto 9,9% maior que a média do Estado (76,2%), Três municípios, – Mulungu, Capistrano e Guaiuba –, apresentam percentuais maiores que 90% (94,6%, 93,7% e 91,7%, respectivamente). Esses dados confirmam mais uma vez a situação de vulnerabilidade social da população da Região, uma vez que os beneficiários são aqueles que apresentam renda familiar per capita inferior a R\$ 70,00 mensais.

Importante destacar que no Estado do Ceará, segundo dados do IPEA (2012) o número de alunos beneficiados com o PBF ultrapassa mais de um milhão de crianças e jovens, encontrando-se no 5º lugar em quantidade de atendidos, só perdendo para Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo e Bahia. Em termos relativos, a quantidade de beneficiários do PBF nesses estados corresponde a 12,7%, 12,7%, 5,9%, 2,9% e 12,5%, respectivamente da população total de 2010.

Vale ressaltar que no período 2002 – 2011 houve declínio no número de matrículas em todos os municípios do Maciço, totalizando redução média de 34% para a região. Pode-se entender este fenômeno pela via do comportamento da estrutura etária no Brasil nos últimos dez anos (VIDAL, COSTA E VIEIRA, 2007), mas também como indício de que existem crianças na faixa etária obrigatória fora da escola, como mostram os dados apresentados e em hipótese já levantada quando abordamos a taxa de escolarização e o atendimento do Programa Bolsa Família.

O advento do Fundeb em 2007 provocou aumento nas receitas dos municípios, com crescimento progressivo e significativo, em média de 188% no período 2006 – 2011. A intensa variação positiva nos gastos por aluno, observada nos anos recentes, portanto, deve-se não só à redução do número de estudantes, mas também ao aumento real das receitas.

### 3. A criação do Ideb e o desafio de atingir metas

Ao longo da pesquisa foram realizados três estudos tendo como referência o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): (i) o primeiro diz respeito ao comportamento do Ideb das séries iniciais e finais dos 15 municípios no período 2005 – 2011, portanto abrange as redes municipais como um todo; (ii) o segundo se refere ao estudo do Ideb nas séries iniciais na amostra das 30 escolas selecionadas nos 15 municípios para o estudo qualitativo no mesmo período e, finalmente, e (iii) o terceiro analisa o comportamento deste índice nas 14 escolas que possuem Ideb nas séries iniciais e finais no período 2005 – 2011 no conjunto de municípios.

#### 3.1 O Ideb nas séries iniciais e finais nos 15 municípios

Dados sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), para o período 2005 – 2011 são apresentados na Tabela 1 e mostram avanços importantes. Vale lembrar que o Ideb é composto por três indicadores: (i) taxa de aprovação média nas séries/anos que compõem a etapa de ensino, expressos no Indicador de Rendimento (IR); (ii) resultados de desempenho de aprendizagem em Língua Portuguesa; (iii) resultados de desempenho de aprendizagem em Matemática (os dois últimos obtidos mediante a aplicação da Prova Brasil<sup>51</sup>).

---

51 A Prova Brasil é aplicada a cada biênio para as turmas de 5º e 9º anos do ensino fundamental.

Tabela 1

Ideb séries iniciais do EF, Indicador de Rendimento e Evolução no  
Maciço do Baturité, 2005 – 2011

Município	IR 2005	IR 2007	IR 2009	IR 2011	Evolução IR 2005-2011	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Evolução Ideb 2005-2011
Acarape	0,62	0,75	0,81	0,88	41,2%	2,6	3,0	3,1	4,1	57,7%
Aracoiaba	0,78	0,90	0,91	0,92	17,7%	2,7	3,3	3,6	3,9	44,4%
Aratuba	0,92	0,94	0,90	0,94	2,8%	3,2	4,1	3,9	5,1	59,4%
Barreira	0,76	0,80	0,84	0,90	19,2%	2,6	3,2	3,5	4,6	76,9%
Baturité	0,67	0,73	0,79	0,84	23,8%	2,5	3,0	3,5	4,3	72,0%
Capistrano	0,90	0,88	0,93	0,93	3,3%	3,3	3,2	3,4	4,0	21,2%
Caridade	0,73	0,69	0,77	0,91	24,6%	3,0	3,0	3,6	4,7	56,7%
Guaiuba	0,84	0,79	0,88	0,91	9,1%	2,8	2,7	3,8	4,3	53,6%
Guaramiranga <sup>52</sup>	-	0,88	0,93	0,92	4,1%	-	3,6	4,5	4,6	28,0%
Itapiúna	0,83	0,85	0,87	0,91	10,0%	3,0	3,3	3,6	3,9	30,0%
Mulungu	0,67	0,83	0,89	0,92	38,6%	2,5	3,1	3,8	4,5	80,0%
Ocara	0,72	0,73	0,87	0,92	28,1%	2,8	2,7	3,6	4,6	64,3%
Pacoti <sup>53</sup>	0,73	0,87	0,90	0,94	29,5%	3,1	3,5	3,7	-	19,4%
Palmacia	0,88	0,85	0,92	0,94	6,3%	3,3	3,1	3,4	4,3	30,3%
Redenção	0,76	0,83	0,92	0,98	29,0%	3,2	3,3	4,3	4,7	46,9%

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio do INEP

Os dados apontam que a taxa de aprovação cresceu em todos os municípios no período 2005 – 2011, sendo que em sete, o indicador apresentou crescimento acima de 20%. Vale destacar que nenhum dos municípios atingiu taxa de aprovação de 100%, revelando que seu Ideb nas séries iniciais ainda pode melhorar em relação a este indicador, com destaque para Acarape e Baturité, cujos valores estão abaixo de 90%. Todos os 15 municípios apresentaram crescimento no Ideb superior à evolução do indicador de rendimento, o que denota melhoria no desempenho da Prova Brasil em uma ou nas duas disciplinas. É o que se analisará a seguir.

A análise do Ideb no período 2005 – 2011 quanto à proficiência dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática a partir dos dados da Ta-

52. O município de Guaramiranga não possui Ideb 2005, assim o percentual de crescimento foi calculado em relação a 2007.

53. O município de Pacoti, embora apresente indicador de rendimento em 2011, não participou da Prova Brasil, por isso não possui Ideb 2011.

bela 2, indica que, em geral, houve maior crescimento de desempenho em Língua Portuguesa. O município que apresentou menor crescimento nas duas disciplinas foi Acarape e o que apresentou maior aumento em ambas foi Aratuba.

O maior crescimento em Língua Portuguesa pode estar associado ao Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), uma iniciativa desenvolvida pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará, no escopo do regime de colaboração com os municípios. O programa teve início em 2007, e, portanto, as crianças que participaram da Prova Brasil em 2011, são beneficiárias dessa iniciativa desde o início de sua escolaridade fundamental.

Tabela 2

Evolução do Ideb séries iniciais do EF e de desempenho por disciplina na Prova Brasil no Maciço do Baturité, 2005 – 2011

Município	Evolução Ideb 2005-2011	Evolução Matemática 2005-2011	Evolução Língua Portuguesa 2005-2011
Acarape	57,7%	3,4%	9,3%
Aracoiaba	44,4%	9,7%	15,8%
Aratuba	59,4%	30,7%	36,2%
Barreira	76,9%	27,9%	32,1%
Baturité	72,0%	22,3%	27,3%
Capistrano	21,2%	7,7%	11,3%
Caridade	56,7%	17,0%	19,6%
Guaiuba	53,6%	26,6%	24,7%
Guaramiranga	27,8%	16,9%	14,3%
Itapiúna	30,0%	10,1%	13,2%
Mulungu	80,0%	17,5%	21,0%
Ocara	64,3%	16,8%	22,2%
Pacoti	19,4%	-5,5%	3,2%
Palmácia	30,3%	11,2%	18,4%
Redenção	46,9%	6,0%	13,3%

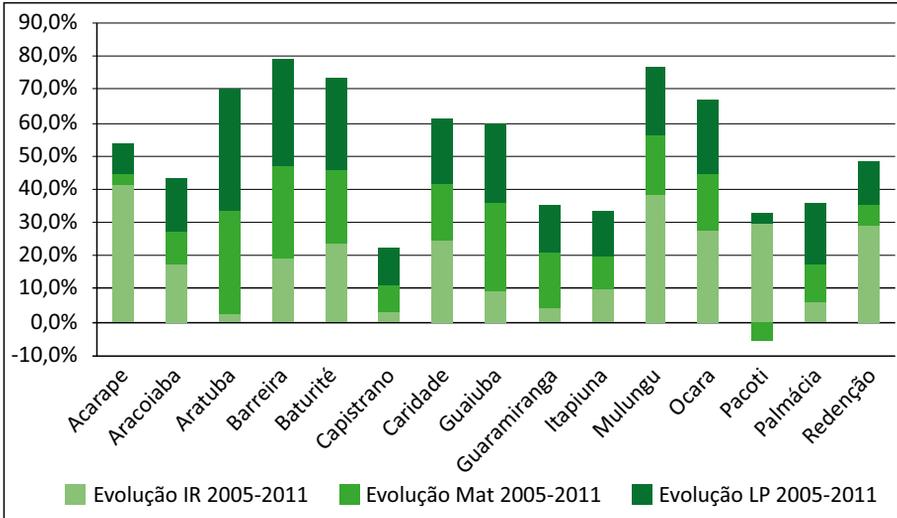
Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio do INEP

Este conjunto de dados permite refletir sobre quais condições contribuem para o sucesso da aprendizagem nos municípios do Maciço. Embora, no geral, os indicadores de rendimento analisados apontem avanços significativos, é fato que os resultados ainda são bastante tímidos se comparados aos obtidos em outras regiões do Estado e, também,

se considerado o aumento no volume de investimentos realizados no mesmo período. O Gráfico 1 permite visualizar o comportamento da evolução dos três indicadores e a contribuição de cada um deles para a melhoria do Ideb.

Gráfico 1

Evolução dos indicadores de rendimento e desempenho na Prova Brasil – séries iniciais do EF 2005 – 2011



É perceptível que em alguns municípios – Acarape, Mulungu, Pacoti e Redenção – a maior contribuição para a melhoria proveio da evolução da taxa de aprovação. Em outros municípios foi a composição das evoluções de desempenho nas disciplinas da Prova Brasil, a maior responsável pela melhoria do Ideb.

As Tabelas 3 e 4 procuram realizar a mesma análise para as séries finais do ensino fundamental.

Tabela 3

Indicador de Rendimento, Ideb séries finais do EF e evolução no Maciço do Baturité, 2005 – 2011

Município	IR 2005	IR 2009	IR 2009	IR 2011	Evolução IR 2005-2011	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Evolução Ideb 2005-2011
Acarape	0,67	0,79	0,85	0,75	13,2%	2,6	3,3	3,5	2,9	11,5%
Aracoiaba	0,75	0,89	0,87	0,87	15,8%	2,6	3,1	3,3	3,2	23,1%
Aratuba	0,75	0,86	0,86	0,91	20,9%	3,3	3,9	4,0	4,8	45,5%
Barreira	0,70	0,78	0,84	0,84	20,1%	2,7	3,2	3,7	3,8	40,7%
Baturité	0,62	0,78	0,69	0,80	28,2%	2,7	3,3	3,1	3,9	44,4%
Capistrano	0,77	0,84	0,86	0,87	12,6%	2,9	3,0	3,5	3,3	13,8%
Caridade	0,71	0,81	0,83	0,84	18,5%	2,6	3,2	3,8	3,9	50,0%
Guaiuba	0,71	0,77	0,77	0,85	19,7%	2,6	2,8	2,9	3,3	26,9%
Guaramiranga <sup>54</sup>	-	0,79	0,90	0,83	5,2%	-	3,6	4,3	4,2	16,7%
Itapiúna	0,78	0,76	0,80	0,87	12,1%	2,8	2,8	3,3	3,5	25,0%
Mulungu	0,64	0,71	0,84	0,85	33,2%	2,5	2,9	3,7	3,7	48,0%
Ocara	0,72	0,83	0,86	0,85	18,5%	2,9	3,0	3,9	4,0	37,9%
Pacoti <sup>55</sup>	-	0,87	0,87	0,87	-0,9%	-	3,9	4,1	4,0	2,6%
Palmácia	0,77	0,73	0,87	0,85	10,2%	2,7	2,8	3,6	3,7	37,0%
Redenção	0,75	0,86	0,93	0,97	29,9%	3,0	3,5	4,2	4,3	43,3%

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio do INEP

Os dados da Tabela 3 mostram que houve significativo crescimento nos indicadores de rendimento dos municípios, sendo o maior deles em Mulungu (33,2%) e o menor em Pacoti (-0,9%). Em 2011 se registra apenas dois municípios com taxa de aprovação acima de 90%, o que indica que as taxas de reprovação e abandono juntas, somam ainda, mais de 10% e que o Ideb desta etapa do ensino fundamental ainda tem potencial de crescimento em razão deste indicador.

Há que se considerar também a linha de base de 2005, quando nenhum dos 15 municípios atingia 80% de aprovação. Essa mesma tabela permite observar que os percentuais de evolução do Ideb em todos os

54. O município de Guaramiranga não possui Ideb 2005, assim o percentual de crescimento foi calculado em relação a 2007.

55. Idem para o município de Pacoti.

municípios, no período 2005 – 2011 foram maiores que os crescimentos das taxas de aprovação, o que nos leva a investigar em que medida tais crescimentos estão associados à melhoria no desempenho da Prova Brasil. É o que analisaremos na Tabela 4.

Tabela 4

Evolução do Ideb séries finais do EF e desempenho por disciplina na Prova Brasil no Maciço do Baturité, 2005 – 2011

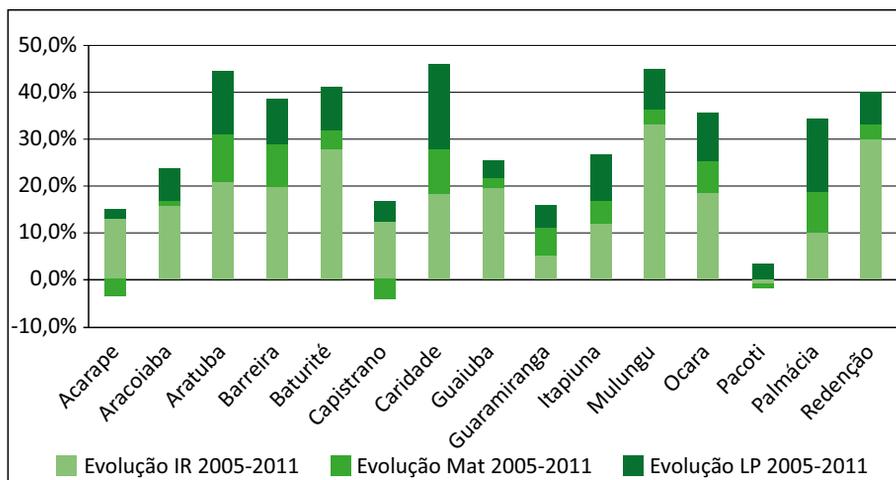
Nome do Município	Evolução Ideb 2005-2011	Evolução Matemática 2005-2011	Evolução Língua Portuguesa 2005-2011
Acarape	11,5%	-3,6%	2,0%
Aracoiaba	23,1%	1,0%	7,0%
Aratuba	45,5%	10,3%	13,3%
Barreira	40,7%	8,9%	9,6%
Baturité	44,4%	3,6%	9,3%
Capistrano	13,8%	-4,3%	4,4%
Caridade	50,0%	9,5%	18,3%
Guaiuba	26,9%	2,0%	4,0%
Guaramiranga	16,7%	6,1%	5,1%
Itapiúna	25,0%	4,9%	9,9%
Mulungu	48,0%	2,9%	8,9%
Ocara	37,9%	7,1%	10,0%
Pacoti	2,6%	-0,9%	3,4%
Palmácia	37,0%	8,7%	15,6%
Redenção	43,3%	3,3%	7,0%

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio do INEP

Os dados mostram que em Matemática, três municípios tiveram decréscimo no desempenho – Acarape, Capistrano e Pacoti, e os demais apresentam um crescimento de, no máximo, 10,3%. A disciplina Língua Portuguesa, por sua vez, apresentou crescimento de desempenho mais significativo, da ordem de 2,0% a 18,3%. No entanto, quando comparados com os dados da Tabela 1, fica evidente que o esforço da gestão educacional municipal de melhoria dos indicadores que compõem o Ideb está concentrado nas séries iniciais.

O gráfico 2 permite visualizar a contribuição da evolução de cada um dos indicadores que compõem o Ideb das séries finais do ensino fundamental por município.

Evolução dos indicadores de rendimento e desempenho na Prova Brasil – séries finais do EF 2005 – 2011



Em estudo sobre o assunto, Duarte (2013) constatou que a pobreza tem um impacto negativo sobre o Ideb e mais que isso, “o imenso quantitativo de pobres nas escolas públicas do Brasil, que não são considerados nem por essas instituições nem pelas políticas educacionais” (p. 357). Enquanto a média nacional de beneficiários do PBF nas redes municipais é de 55%, na região do Maciço, essa média é de 84,6%. As séries finais do ensino fundamental apresentam uma situação mais reveladora quanto à contribuição das taxas de aprovação na melhoria dos resultados do Ideb no período 2005 – 2011. Em todos os municípios, a evolução do indicador de rendimento foi determinante para a melhoria do Ideb, que mesmo assim não chegou aos patamares do que aconteceu com as séries iniciais.

As reflexões levantadas apresentam a perspectiva do sistema educacional, ou seja, procuram desvendar o contexto da gestão municipal, observando o conjunto de escolas, de forma agregada. Contudo, os resultados obtidos por cada sistema de ensino, provêm de cada uma das unidades escolares, locais onde se forja a realidade educacional e são produzidos seus indicadores, como veremos adiante.

### 3.2 Ideb nas séries iniciais nas 30 escolas selecionadas nos 15 municípios

O trabalho de campo realizado junto às redes municipais envolveu entrevistas com 15 (quinze) secretário(a)s de educação, diretores e coordenadores de 30 (trinta) escolas, focalizando aspectos históricos e contextuais, demanda, perspectivas e projetos educacionais, avaliação de larga escala (Prova Brasil, Spaece), práticas de ensino e aprendizagem, recursos humanos, pedagógicos e financeiros, entre outros.

A seleção da amostra dos estabelecimentos foi feita com base em dados do Ideb 2009 optando-se por incluir, em cada município, as unidades com maiores e menores resultados<sup>56</sup>, como mostra a Tabela 5. Para as situações de inexistência de Ideb para uma segunda escola, o que inviabilizaria a coerência interna da amostra, estabeleceu-se como critério de escolha o fator “maior vulnerabilidade social” da segunda escola, assim definido pela maior taxa de abandono.

Procurou-se analisar as respostas dos secretários municipais, dos diretores escolares e dos coordenadores pedagógicos das escolas selecionadas. Alguns extratos de depoimentos coletados são incorporados a esta reflexão.

A visão dos secretários municipais de educação acerca do Ideb é unanimemente favorável a sua criação, como podemos ver:

**elas [avaliações] têm dado para nós o caminho exato de onde a gente quer chegar**, e a gente vive em função disso mesmo porque é nossa obrigação fazer o menino aprender e essas avaliações têm demonstrado quais são as escolas que precisam melhorar, onde é que a secretaria de educação precisa chegar junto, então só tenho a louvar essas iniciativas (Guaramiranga – Secretária).

eu considero como positivo, porque **se não fosse isso nós não teríamos nem um norte, nenhuma referência**, o que é que a gente tava fazendo mesmo, não conseguiria nem perceber, eu acho até que motiva, essa avaliação externa ela motiva **até os professores, vou ter um olhar até porque também estou sendo avaliado indiretamente** (Aracoíaba – Secretária).

56. Optou-se pelo uso da expressão “maior” e “menor” Ideb na expectativa de evitar a oposição entre “melhor” e “pior”.

.... [A Prova Brasil] são norteadores pra mim, é através desses resultados que a gente sabe se esta agindo certo. **Eles são termômetros do nosso trabalho**, porque é a partir dessas orientações que a gente traça ações (Ocara – Secretária).

Você tem que ter um foco no Ideb, porque o foco do Ideb é a aprendizagem.... **O Ideb permitiu para a gente estar vendo essa importância da correção de fluxo** (Redenção – Secretária).

Uma preocupação dominante nos diversos depoimentos se refere à questão da visualização de um problema claro e concreto – a aprendizagem – sobre o qual está sendo lançado luz e para o qual a Secretaria Municipal de Educação precisa elaborar uma resposta imediata. Na visão do(a)s secretário(a)s, *o caminho, o norte, a referência, o termômetro*, só se tornam visíveis com a criação do Ideb.

Nesse sentido, a gestão municipal passa a ser instrumentalizada com um indicador, que embora a literatura venha revelando sérias limitações acerca da sua construção (OLIVEIRA, 2007, p. 33), está sendo adotado pelas redes municipais como pleno de significados, com “valor social e político” de grande relevância para o município, como veremos nos depoimentos dos diretores.

O(a)s diretores(a)s escolares constituem um universo maior e mais heterogêneo, especialmente se considerarmos que foram entrevistados aqueles cujas escolas estão situadas nos extremos do espectro do Ideb nos municípios. Quando indagado(a)s sobre as mesmas questões, embora predomine uma ampla aceitação, é possível perceber algumas vozes discordantes.

... **o Ideb tem que dar resultado**, porque se não der... (Capistrano – Alto Ideb).

**A gente se sente pressionado a dar um resultado, aí a gente é cobrado e cobra os professores.** Eu sinto isso como se fosse uma pressão (Capistrano – Baixo Ideb).

O Ideb para a gente no início ficou uma coisa assim **ou vocês alcançam aquele nível ou tchau salário, vai acabar tudo e tal sabe?** (Guaramiranga – Rodrigo Argolo).

Você tem que está **em função do resultado, se você não alcançar você sabe que não foi uma coisa boa, dentro da função que você estar....** Você pode ter mil ações dentro da escola, mas

se não alcançou o Ideb, ninguém vê..... porque hoje você trabalha não para alfabetizar, você trabalha pra número (Ocara – Baixo Ideb).

é a bússola da educação no País. (Pacoti – Baixo Ideb).

**fomos chamados pela Secretaria de Educação e foi assim uma cobrança daquelas mesmo, um puxão de orelha assim...**  
(Redenção – Baixo Ideb).

Os depoimentos apresentam um denominador comum que consiste na percepção relacionada à cobrança por resultados, a associação entre resultados e salários, *a pressão por uma gestão mais eficiente e eficaz*. A leitura subjacente às falas do(a)s diretor(a)s mostra, por um lado, que o seu trabalho na unidade escolar está sendo observado pela Secretaria Municipal de Educação (SME) e, por outro lado, que eles se sentem cobrados, tendo o Ideb como balizador desta cobrança.

O depoimento do(a) diretor(a) quando afirma que “Você pode ter mil ações dentro da escola, mas se não alcançou o Ideb, ninguém vê” explicita mais uma vez o caráter instrumental que este indicador vem adquirindo nas políticas públicas municipais, assim como seu “valor social e político”.

O(a)s coordenadore(a)s pedagógico(a)s, por sua vez, têm uma percepção mais operacional acerca do Ideb, como podemos constatar nos depoimentos a seguir.

**ele também traz uma autoestima muito grande**, porque a gente fica feliz em saber que a nossa escola ela é muito procurada.... É um reconhecimento do trabalho e o Ideb mostra muito isso, é o retrato da aprendizagem da escola. (Barreira – Alto Ideb).

porque é através de **seguirmos os descritores que vai atingir o Ideb** cada um vai de acordo com o seu planejamento atender a necessidade que o Ideb está avaliando (Barreira – Baixo Ideb).

o secretário chamou todos os gestores, no primeiro momento a gente saiu até assim constrangido, **fomos realmente cobrados, chamados atenção, mas hoje a gente vê realmente era preciso, precisava dessa chamada dos gestores**, de está acompanhando melhor, precisava desse momento de dizer assim “você é responsável, você tem que está na lá, está na ponta e trabalhar”, o pontapé inicial para a gente trabalhar (Itapiúna – Alto Ideb).

Pressionados pela cobrança acerca do desempenho dos alunos, o(a)s coordenadore(a)s transferem essa cobrança para o(a)s professor(a)s como podemos ver na fala “a gente trabalha mais, é mais cobrança que vem, mas na realidade é melhor, porque você tem aquele acompanhamento ao ‘pé da letra’ com tudo. São algumas cobranças que vêm de lá pra cá que são boas... Vem de cima, porque a secretaria cobra da gente, a gente cobra dos professores e os professores cobram dos alunos (Capistrano – Baixo Ideb)”.

Outro aspecto que chama a atenção é a percepção que o(a)s coordenadore(a)s têm acerca da relação entre recursos financeiros e resultados do Ideb como os depoimentos a seguir:

a estratégia é muito boa, se algumas externas **o resultado mexe direto no financeiro do município, então mexeu no meu bolso eu já tenho que cuidar, e mudar**, não tem como não mudar o pensamento pedagógico e as ações (Guaramiranga – Júlio Holanda).

aquelas informações que a gente tem né, **todos os recursos que vão chegar ao nosso município, ele vai depender de como está esse andamento**, de como é que está o seu município, então lógico que preocupa a gente, então a gente tem que desenvolver várias ações para a gente poder ter uma escola, um município, um Estado onde cuide pela educação (Palmácia – Alto Ideb).

O fato de o(a)s coordenadore(a)s pedagógico(a)s se mostrarem preocupado(a)s com essa relação entre recursos financeiros e resultados de aprendizagem pode ser associado à política de *accountability* que vem gradativamente se instalando nas redes públicas brasileiras.

A sequência de depoimentos mostra o quão rapidamente e de forma uniforme se propagou a ideia de que o Ideb é a referência da educação municipal e escolar. Revela também, o quanto o indicador é assimilado e trabalhado sem nenhuma criticidade quanto ao seu significado para a qualidade da educação, conforme alertam Oliveira (2007) e Duarte (2013). Ou seja, os atores diretamente envolvidos no processo educativo desde o órgão central (SME) até o(a) coordenador(a) pedagógico(a) não apresentam indícios de criticidade quanto à elaboração deste índice, muito menos reconhecem que ele não abarca os múltiplos e complexos atributos associados ao conceito de qualidade.

Ribeiro e Pimenta (2011) já tinham constatado essa falta de criticidade sobre o conceito de qualidade ao afirmarem que os gestores

municipais “colocam o desempenho dos alunos e sua permanência na escola, na idade certa, como componentes relevantes” e que ao pensarem dessa forma “validam as avaliações externas e indicadores” (p. 14) sem questioná-los.

### 3.3 Ideb nas séries iniciais e finais em 14 escolas no período 2005 – 2011

Para realizar o terceiro estudo sobre o Ideb nos municípios da região do Maciço do Baturité, procurou-se selecionar escolas que oferecessem ensino fundamental completo e que tivessem participado da primeira (2005) e da última (2011) edição da Prova Brasil nas duas etapas do ensino fundamental. Após análise das séries históricas do Ideb nas escolas, chegou-se a 14 unidades escolares como mostra o Quadro 1.

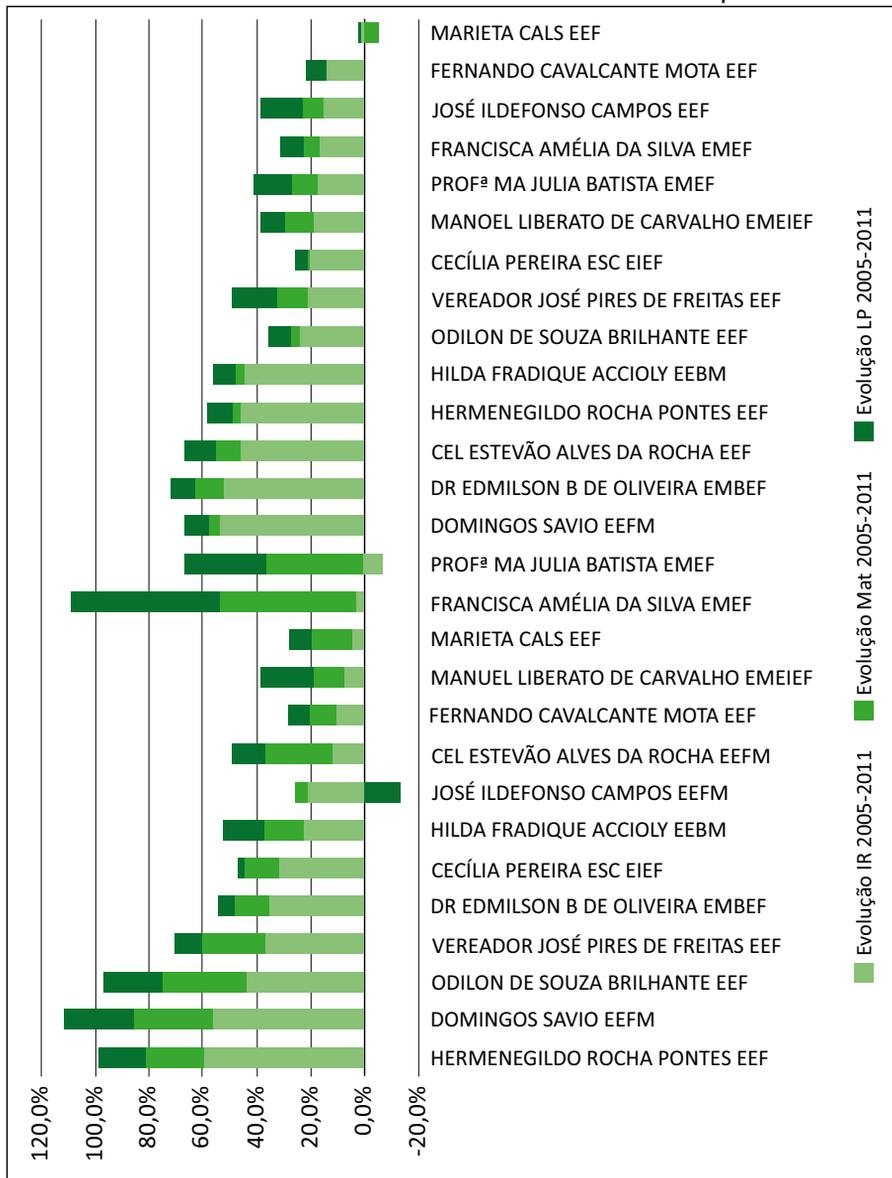
Quadro 1

Relação de escolas com ensino fundamental completo e Ideb 2005 e 2011

<b>Cidade</b>	<b>Nome da escola</b>
Aratuba	Professora Maria Julia Pereira Batista EMEF
Barreira	Francisca Amélia da Silva EMEF
Barreira	Manuel Liberato de Carvalho EMEIEF
Baturité	Coronel Estevão Alves da Rocha EEFM
Baturité	Domingos Savio EEFM
Capistrano	Fernando Cavalcante Mota EEF
Capistrano	Marieta Cals EEF
Guaiuba	Hilda Fradique Accioly EEBM
Mulungu	Hermenegildo Rocha Pontes EEF
Ocara	Odilon de Souza Brilhante EEF
Ocara	Vereador José Pires de Freitas EEF
Palmácia	José Ildefonso Campos EEF
Redenção	Cecilia Pereira EIEF
Redenção	Dr Edmilson Barros de Oliveira EMEIEF

Os dados mostram que essas escolas estão localizadas em nove municípios e que três delas encontram-se na amostra das 30 escolas selecionadas para a pesquisa qualitativa. O próximo passo foi observar a evolução dos indicadores de rendimento e de desempenho na Prova Brasil nas séries iniciais e finais no período 2005 – 2011 como mostra o Gráfico 3.

Evolução dos indicadores de rendimento e desempenho na Prova Brasil – séries iniciais e finais do EF 2005 – 2011 por escola



Os dados mostram que nas séries iniciais, 8 das 14 escolas apresentam evolução no indicador de rendimento maior que os obtidos pelo Estado (13,8%). Revelam também que em seis escolas os resultados da soma das evoluções dos desempenhos nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática são menores que a evolução do indicador de rendimento, revelando assim que o crescimento do Ideb nessas escolas tem seu maior tributo decorrente da melhoria nas taxas de aprovação.

Nas séries finais, 12 das 14 escolas apresentam evolução no indicador de rendimento maior que os obtidos pelo Estado (14,9%). Evidencia também que, em apenas quatro escolas, os resultados da soma das evoluções dos desempenhos nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática são maiores que a evolução do indicador de rendimento, mostrando que o principal fator de aumento do Ideb nessas escolas está associado à melhoria nas taxas de aprovação.

Esse estudo aponta para dois indícios que se delineiam no horizonte: o primeiro deles diz respeito ao foco da SME nas séries iniciais do ensino fundamental, atuando de forma intensa e efetiva, expressa em cobranças por resultados e que, de fato, vem acontecendo, como mostram os dados do Ideb.

O segundo se refere à falta de uma visão sistêmica sobre a oferta do ensino fundamental, com duração de 9 anos, mas com duas etapas distintas que exigem da gestão escolar tratamentos diferenciados. No caso do Ceará, cuja oferta das duas etapas do ensino fundamental encontra-se quase totalmente sob a responsabilidade dos municípios, é preocupante constatar que nesses oito anos de Ideb (2005 – 2011) as escolas não obtiveram êxito em elaborar um modelo de gestão e acompanhamento que atendesse de forma satisfatória o ciclo completo do ensino fundamental.

#### 4. Para concluir

Os três estudos realizados apontam alguns aspectos importantes a se considerar sobre o Ideb no âmbito das redes municipais, com destaque para o fato de (i) ser um indicador que foi facilmente assimilado, embora com limites quanto a sua compreensão; (ii) tem sido adotado como um instrumento para avaliação da gestão no âmbito dos municípios e das escolas; (iii) tem funcionado como um instrumento de pressão junto os diversos atores responsáveis pelo processo educativo; (iv) está sendo utilizado como sinônimo de indicador de qualidade da educação;

(v) há um amplo entendimento de que os recursos financeiros repassados aos municípios estão relacionados ao desempenho no Ideb.

Para o bem ou para o mal, o Ideb vem-se estabelecendo como **a bússola da educação no País**, como afirma o diretor de uma escola de Pacoti, no Ceará.

## Referências

CEARÁ. **Perfil Básico Regional 2012**. Macrorregião de Baturité. Disponível em <http://www.ipece.ce.gov.br/categoria4/categoria5/perfil-basico-regional>

CEARÁ. **Maciço do Baturité**. Plano de Desenvolvimento Regional. Fortaleza: SCLR, 2001.

DUARTE, N. de Souza. O impacto da pobreza no Ideb: um estudo multinível. In **Revista brasileira de estudos pedagógicos**. Brasília. V. 94, n. 237, p. 343 – 363, mai/ago 2013.

FLICK, Uwe. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Coleção Pesquisa Qualitativa. Porto Alegre: Bookman & Artmed. 2009.

<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download>.

JOHNSON, B.; CHRISTENSEN, L. B. **Educational research: quantitative, qualitative, and mixed approaches**. 2 ed. Boston: Allyn & Bacon. 2003.

OLIVIERA, R. P. de. Qualidade com garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem. In O Plano de Desenvolvimento da educação. **Em Questão 4**. São Paulo: Ação Educativa, 2007, p. 32 – 34.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento humano no Brasil 2013**. Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/consulta>. Acesso em 09/09/2013.

RIBEIRO, V. M. e PIMENTA, C. O. **Potencialidades e limites do Ideb: analisando o que pensam gestores educacionais de municípios com melhores resultados no estado de São Paulo**. 2011. Disponível em [www.anped.org.br/app/webroot/34reuniao/images/trabalhos/...](http://www.anped.org.br/app/webroot/34reuniao/images/trabalhos/...) Acesso em 24/11/2013.

VIDAL, E. M; COSTA, L. e VIEIRA, S. L. Ensino Fundamental: fim de um ciclo expansionista? In. **Análise da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2005**. Brasília: MTE, CGEE. 2007, pp. 119 – 170.

# Política educacional: o território como espaço de investigação e cooperação<sup>57</sup>

Sofia Lerche Vieira | Eloísa Maia Vidal  
Jacques Therrien | Paulo Speller  
Stela Meneghel | Antonio Nilson G. Moreira

## Resumo

A reflexão sobre a dimensão territorial tem sido um tanto ausente na pesquisa em educação no Brasil. Os estudos sobre esta temática são recentes e têm buscado referenciais advindos da nova sociologia das desigualdades escolares (AYED, 2012), priorizando o espaço urbano como objeto de análise (CENPEC, 2011; KOSLINSKI & ALVES, 2012). Este trabalho busca inserir-se neste debate ao projetar luzes sobre um território de pobreza com características rurais, situado no Nordeste brasileiro – a região do Maciço do Baturité no Estado do Ceará. A comunicação discute achados de pesquisa resultantes de estudo quanti-qualitativo desenvolvido junto a 15 municípios da macrorregião em foco, com a finalidade de realizar um diagnóstico da situação, visando aprofundar o conhecimento acerca da referida realidade e um processo formativo de gestores escolares. A pesquisa constou de levantamento de indicadores educacionais junto a bases de dados nacionais e estaduais, visitas a 30 escolas municipais de Ensino Fundamental, entrevistas com dirigentes municipais de educação e gestores escolares. O estudo permitiu constatar que as redes municipais pesquisadas estão inseridas em um território

---

57. Comunicação oral apresentada no XXI Colóquio da Afirse 2014, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa realizado de 31/1 a 1/2/2014 em Lisboa, Portugal.

marcado por alto grau de vulnerabilidade social. Os dados mostram forte dependência financeira em relação aos demais entes federados, sendo a média de receitas próprias extremamente baixa (menos de 8%). A maioria da população (80,9%) vive abaixo da linha de pobreza e é dependente de programas de transferência direta de renda, sendo o maior deles, o Programa Bolsa Família (PBF), criado no governo Lula. Em grande parte dos municípios, os indicadores educacionais são pouco animadores. Um olhar mais etnográfico sobre a região, todavia, permite perceber características peculiares a este território específico que estão para além dos números. O compromisso da gestão municipal e escolar com a melhoria da aprendizagem e o bom clima escolar predominante nos espaços pesquisados parecem estar na contramão dos indicadores de desempenho que situam a região abaixo da média do Estado. Diferentemente de outros estudos (LLECE, 2008), na região pesquisada, a localização geográfica da unidade escolar não é fator preponderante de diferenciação no desempenho dos alunos. Como síntese pode-se dizer que a pesquisa evidenciou a necessidade de um olhar em maior sintonia com as especificidades locais na formulação de políticas educacionais.

**Palavras-chave:** Território; Política Educacional; Desenvolvimento Local.

## Résumé

La réflexion sur la dimension territoriale a été un peu absent dans la recherche en éducation au Brésil. Les études sur ce sujet sont récentes et ont cherché des références provenant de la nouvelle sociologie des inégalités scolaires (AYED, 2012), en donnant la priorité à l'espace urbain comme un objet d'analyse (CENPEC, 2011; KOSLINSKI & ALVES, 2012). Ce travail s'inscrit dans ce débat en mettant les projecteurs sur une zone de pauvreté avec des caractéristiques rurales, situées dans le nord du Brésil - la région du Massif de Baturite dans l'état de Ceará. Le document examine les résultats de recherche découlant de l'étude quantitative et qualitative développé dans les 15 municipalités de la macro-région sur laquelle on se concentre. Ceci afin de procéder à une analyse de la situation et d'approfondir la connaissance de cette réalité et de la formation des directeurs d'école. La recherche a consisté d'une enquête des indicateurs de l'éducation dans les bases de données nationales, des visites d'Etat à 30 écoles, des entretiens avec des dirigeants municipaux de l'éducation et des gestionnaires de l'école. L'étude a révélé que les réseaux d'écoles publiques municipales interrogées sont

insérées dans un territoire marqué par un degré élevé de vulnérabilité sociale. Les données montrent également une forte dépendance financière par rapport aux autres entités fédérales, le revenu moyen est extrêmement faible (moins de 8%). La majorité de la population (80,9%) vit en dessous du seuil de pauvreté et dépendent des programmes de transfert direct de revenus, le plus important étant le Programme Bolsa Família (PBF), créé en vertu de Lula. Dans la plupart des municipalités, les indicateurs éducatifs ne sont pas très encourageants. Un regard plus attentif sur la région ethnographique, toutefois, permet de d'apercevoir des caractéristiques propres à ce territoire particulier qui sont au-delà des nombres. L'engagement des entités municipales et scolaires d'améliorer l'apprentissage et la bonne ambiance de l'école répandue dans les zones étudiées semble aller à l'encontre des indicateurs de performance qui situent la région au-dessous de la moyenne de l'État. Contrairement à d'autres études (LLECE, 2008), dans la région étudiée la situation géographique de l'école n'est pas un facteur de différenciation majeur dans les performances des élèves. En résumé, on peut dire que la recherche a mis en évidence la nécessité d'être plus en phase avec les spécificités locales dans la formulation des politiques éducatives.

**Mots-clés:** Politique de L'éducation; Direction de l'école; Territoire de vulnérabilité sociale.

## 1. Introdução

Este texto apresenta reflexões sobre atividades e achados de pesquisa do projeto Observatório da Educação no Maciço do Baturité (OBEM)<sup>58</sup>, de iniciativa do grupo de pesquisa "Política Educacional, Gestão e Aprendizagem" da Universidade Estadual do Ceará (Uece) em parceria com o grupo "Educação, Sociedade e Desenvolvimento Regional", da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). O Observatório visa mapear as condições de infraestrutura e funcionamento dos sistemas municipais de educação na região do entorno da Unilab – criada em 2010 no interior do Estado do Ceará (MENEGHEL e NOGUEIRA, 2012) – a fim de subsidiar sua atuação no campo educacional. O estudo pressupõe, portanto: (i) possibilidade de intervenção das políticas públicas e Instituições de Educação Su-

58. Financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/CNPq – Edital Universal n.º 14/2011, sob coordenação da Profa. Dra. Sofia Lerche Vieira.

perior (IES) no território; (ii) necessidade de as IES materializarem seu compromisso social com o entorno por meio de ações que permitam a transformação do território.

## 2. Apontamentos metodológicos e características socioeconômicas do Maciço

Este trabalho apresenta resultados de investigação<sup>59</sup> realizada em 15 municípios na região do Maciço do Baturité, localizada no Nordeste do Brasil, Estado do Ceará. O Maciço é uma das oito macrorregiões de planejamento do Ceará, delimitadas em função de suas características socioeconômicas e geográficas.

Para a coleta e análise dos dados utilizou-se abordagem metodológica mista, pois se o conhecimento das características socioestruturais do Maciço demandava utilização de fontes e métodos quantitativos, a captação dos aspectos processuais e do ponto de vista dos sujeitos, que ampliam o espectro interpretativo, exigiam metodologias qualitativas. Os dados quantitativos foram obtidos junto a bases de dados institucionais diversas; os qualitativos foram produzidos em trabalho de campo pelos grupos de pesquisa em 2012, envolvendo amostra de 45 sujeitos (secretários municipais e gestores escolares), com os quais foram gravadas entrevistas semiestruturadas acerca da política educacional no âmbito do município e das escolas.

Segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (2012) a população total do Maciço (274.634 habitantes), predominantemente urbana, reflete o forte processo de urbanização do Brasil nas últimas décadas: apenas 35,5% residem na zona rural. O segmento economicamente ativo (15 a 60 anos) representa 60,9% do total da população, mas apenas 11,6% têm emprego formal, denotando a incipiente situação de emprego e desenvolvimento econômico da região como um todo e corrobora dados de Porto (2008), que afirma: “com relação ao indicador de Emprego e Renda, nenhum dos municípios do Maciço conseguiu, sequer, atingir a média do Estado” (p. 117).

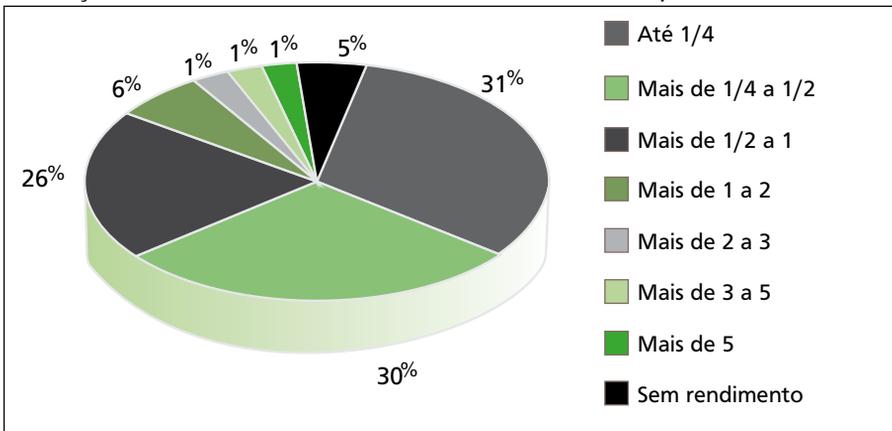
---

59. Para maiores informações sobre os procedimentos teórico-metodológicos utilizados consultar Vieira, Therrien e Cardoso (2012).

Vidal, Moreira, Meneghel e Speller (2012) corroboram a precariedade econômica, retratada no Gráfico 1, relativo à renda por domicílio dos moradores: 31% vivem em situação de extrema pobreza, com renda mensal até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo; 87% têm renda de até um salário mínimo e apenas 3% da população possui renda superior a dois salários mínimos. Chama atenção, ainda, que 5% não declararam nenhum rendimento, apesar da significativa presença de programas sociais e fundos do Governo Federal, como se verá adiante. Estes dados sugerem que os 11,4% da população com mais de 60 anos que podem usufruir de aposentadoria ou outros programas de transferência de renda tornam-se elementos fundamentais para a sobrevivência de algumas famílias.

Gráfico 1

Maciço do Baturité – Rendimento em salário mínimo por domicílio 2010



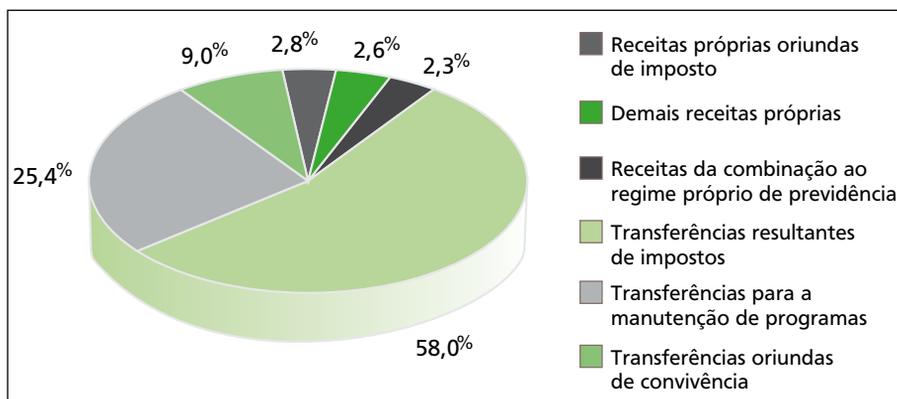
Fonte: Vidal et al. (2012).

Quanto à origem da renda dos municípios, se consideradas duas categorias de receitas: i) próprias – oriundas de impostos, da contribuição dos servidores à previdência e demais receitas; e ii) obtidas por transferências (resultantes de impostos, da manutenção de programas específicos (Merenda Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola/ PDDE, dentre outros) e convênios, temos que cerca de 92% da renda do Maciço depende do Estado (recursos estaduais ou federais) e somente 8% advêm do próprio município (VIDAL et al., 2012). Tal dado, exposto no Gráfico 2, confirma a manutenção da pobreza e dependência de recursos estatais (arrecadados e transferidos pelo Estado e a União) identificadas em décadas anteriores (Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Ceará, 2001), assim

como a incapacidade de reversão deste quadro por meio de políticas estaduais com foco no desenvolvimento regional<sup>60</sup>.

Gráfico 2

### Maciço do Baturité - Origem das Receitas municipais 2010



Fonte: Vidal et al., 2012.

Neste contexto, os programas governamentais são essenciais à economia local. No caso do Programa Bolsa Família (PBF), estima-se participação de 91% da população do Maciço, denotando sua importância para a economia da região e para a educação (VIDAL, MENEGHEL e SPELLER, 2012). No caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação [Fundeb]<sup>61</sup>, os valores repassados aos municípios do Maciço do Baturité pelo Fundo desde sua instituição, em 2007, conferiu a estes aumento progressivo e significativo – média 188% entre 2006 – 2011 (VIDAL et al., 2012)

No entanto, a despeito destes investimentos, segundo Vidal et al. (2012), a taxa de analfabetismo funcional de pessoas com 15 anos ou mais é altíssima: 1/4 da população de 15 anos ou mais, em grande parte recém-egressa dos bancos escolares, não dispõe de competências para operações em matemática e português. E quanto à infraestrutura, o Maciço tem média de 33,86 alunos por sala, sugerindo que as escolas disponíveis para oferta de ensino encontram-se lotadas, sinalizando para a carência de espaço físico na região.

60. A Associação dos Municípios do Maciço do Baturité (Amab), criada em 1997, elaborou em 2002 o Plano de Desenvolvimento Regional. Esta proposta, com base em detalhado diagnóstico das características socioambientais e considerando as potencialidades e limites de cada município, indicava áreas e projetos estruturantes para o seu avanço.

61. O Fundeb substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006. Ver [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=12327:fundeb-apresentacao&Itemid=669](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12327:fundeb-apresentacao&Itemid=669)

### 3. Visitando as escolas: achados de pesquisa, visão dos atores

Estudo do Laboratório Latino-americano de Evaluación de La Calidad de La Educación (LLECE, 2008) aponta características comuns aos sistemas educativos na América Latina, indicando, ainda, três variáveis que podem contribuir para diminuir desigualdades de aprendizagem associadas a disparidades sociais: (i) o clima escolar; (ii) os recursos associados à infraestrutura; (iii) a localização (urbana ou rural) das escolas (IDEM, p. 50).

Ainda conforme a literatura internacional, melhorias de desempenho de estudantes devem-se basicamente a três fatores: estrutura, recursos e processos<sup>62</sup>. As mudanças na estrutura e nos recursos são mais visíveis socialmente, mas são nos processos que os sistemas aportam maiores investimentos, buscando aperfeiçoar a forma como a instrução é ministrada, muito mais do que modificando o conteúdo ensinado. Ou seja, é no interior da escola, no seu microcosmo multifacetado e genuíno, que se gestam as mudanças mais significativas.

Os dados do Maciço foram analisados à luz destes referenciais, visando entender a dinâmica dos processos educativos e identificar possíveis espaços de intervenção na política educacional da região. Para tanto, foi utilizado como referência o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb),

um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou SAEB) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação) (FERNANDES, 2007).

A criação do Ideb objetivou construir um padrão cujas variáveis fossem monitoradas por sistemas de ensino e escolas, possibilitando que o processo de descentralização da educação, em curso desde a década de 1990, contasse com mecanismos de avaliação consistentes. Estudo de Vieira, Therrien e Cardoso (2012) sobre os resultados do Ideb no 5º ano do Ensino Fundamental entre 2005 – 2009 na região do Maciço revelam cres-

62. Disponível em: <[http://www.mckinsey.com/clientervice/Social\\_Sector/our\\_practices/Education/Knowledge\\_Highlights/~/\\_media/Reports/SSO/ Education\\_Intro\\_Standalone\\_Nov24\\_Portuguese.aspx](http://www.mckinsey.com/clientervice/Social_Sector/our_practices/Education/Knowledge_Highlights/~/_media/Reports/SSO/ Education_Intro_Standalone_Nov24_Portuguese.aspx)>. Acesso em: 23/010/2013.

cimento do índice em quase todos os municípios, à semelhança do Nordeste e Brasil. E, em 2009, dois municípios da região tinham Ideb acima da média do Ceará, além de cinco com médias maiores que o Nordeste.

Quanto à localização (urbana ou rural), os referidos autores mostram que, contrariando expectativas de que escolas da zona rural teriam Ideb inferior àquelas da zona urbana, no Maciço, parte considerável da amostra (33,3%) de escolas de maior Ideb localiza-se na zona rural.

No que tange ao clima escolar<sup>63</sup>, nas escolas do Maciço observou-se clima de trabalho bastante positivo entre a direção, professores, alunos e funcionários, sendo que em 40% dos municípios esta característica foi presente de forma mais evidente, mostrando-se elemento distintivo e particular. A dinâmica destes espaços sugere alinhamento com as ideias de que ambientes de respeito, acolhedores e positivos, pautados nas relações humanas harmoniosas propiciam ambientes promotores da aprendizagem. No entanto, embora reconheçamos sua importância na realidade pesquisada, seria necessária uma aproximação maior de cada unidade escolar e a adoção de um olhar mais etnográfico a elas, de modo a afirmarmos com maior segurança se, de fato, prevalecem bons ambientes de trabalho pedagógico.

Além do clima, a infraestrutura<sup>64</sup>, os serviços básicos e as bibliotecas escolares são considerados, em seu conjunto, importante para o rendimento dos estudantes (LLECE, 2008). Embora não seja possível sustentar que a infraestrutura, isoladamente, conduza os estudantes a bons níveis de rendimento, consideramos que também não se sustenta a tese de que uma escola sem condições mínimas de estrutura e funcionamento contribua para o desenvolvimento e a aprendizagem dos alunos<sup>65</sup>.

As visitas de campo mostraram que apenas excepcionalmente as escolas do Maciço se configuram exemplos de infraestrutura (um único município mereceria menção nesse sentido). De modo geral, elas retratam o contexto de pobreza onde se inserem: são modestas, muitas vezes

63. O clima escolar pode ser traduzido como “ambiente agradável e favorável à aprendizagem, em que professores e alunos estão à vontade, vivenciando um entorno ordenado e tranquilo, compartilhando normas sobre uso do tempo e disciplina” (Raczynski e Muñoz, 2006, p. 280). Para a Unesco, trata-se da “variável que maior influência exerce sobre o rendimento dos estudantes” (LLECE, 2008, p. 45).

64. O LLECE (2008, p. 172) relaciona à infraestrutura da escola: sala de professores, quadra esportiva, laboratórios, sala de informática, refeitório, bibliotecas, dentre outros.

65. O impacto da infraestrutura sobre o desempenho escolar é tema controverso na literatura sobre gestão educacional e escolar. Algumas pesquisas não consideram este aspecto relevante nas escolas de países desenvolvidos (Hanushek, 2003); no Brasil, porém, tudo indica seja diferente, conforme constatado pelo LLECE (2008) e por estudos de Sátiro e Soares (2007).

com sérios problemas estruturais, sem conservação dos prédios (pintura, mobiliário), banheiros inadequados, quadras esportivas avariadas ou, não raro, inexistentes, bibliotecas em espaços e condições de improviso, ausência de laboratórios etc. Em ao menos quatro municípios as escolas apresentavam infraestrutura bastante deficitária, destacando-se aquelas de menor Ideb, localizadas tanto na zona urbana quanto rural.

A biblioteca, referida em específico pelo LLECE (2008) por sua relação positiva com a aprendizagem dos alunos, recebeu na presente investigação um olhar especial. Em mais da metade dos casos ela poderia ser descrita como um ou dois armários, posicionados nos espaços mais variados (corredor, sala dos professores, secretaria), com acervo conformado por livros paradidáticos e algo de literatura infantil. Nestes casos ela não parece propiciar minimamente a possibilidade de estímulo ao conhecimento e à cultura geral e escolar – seja para estudantes, seja para professores.

Se os dados de campo tendem a ratificar alguns aspectos relacionados pela literatura para o bom desempenho de estudantes, como os recursos associados à infraestrutura escolar, por outro, como interpretar que não se confirma a questão da localização (urbana ou rural) das escolas?

Pesquisa sobre fatores explicativos de bons resultados do Ideb (OLIVEIRA, 2011) mostrou que a evolução do indicador no período 2005 – 2009 está associada à definição de ações de intervenção nas escolas, focadas na melhoria do desempenho dos alunos.

Nesse sentido, foram construídas como possibilidades interpretativas: (i) a adoção, por parte das secretarias municipais de educação, de uma política de equidade no acompanhamento a todas as escolas da rede; (ii) a liderança dos gestores escolares, um dos fatores mais apontados como determinantes de diferenças no desempenho escolar na literatura sobre a temática<sup>66</sup>; (iii) diluição das diferenças estaria associada à própria situação dos territórios de alta vulnerabilidade social, marcados pela pobreza.

Diante da complexidade inerente aos fenômenos educacionais, conjecturamos a possibilidade de combinação entre estas três possibilidades. É possível que uma secretaria educacional adote intencionalmente uma política de equidade no acompanhamento das escolas, mas

---

66. É oportuno lembrar, porém, que nem sempre os fatores que conduzem ao sucesso escolar são deliberadamente buscados pela gestão (VIEIRA e VIDAL, 2010).

que o fator explicativo preponderante para o aumento no desempenho das unidades seja a liderança de seus gestores.

Quanto à visão dos atores locais (gestores de secretarias municipais e de escolas) sobre sua própria realidade, as entrevistas apontaram percepção sobre a necessidade e a presença dos programas estatais (Programa Bolsa Família (PBF), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Merenda Escolar, dentre outros) para garantir a presença do aluno na escola, bem como do seu funcionamento. No entanto, a maior evidência do poder do Estado manifestou-se nas incontáveis referências aos sistemas de avaliação do governo federal<sup>67</sup> (Ideb, Saeb, Prova Brasil) e do governo estadual (Spaeece). Elas foram ilustrativa metáfora do controle de resultados exercido pelo poder central (União) e intermediário/regional (Estado) sobre o poder local (municípios).

As provas realizadas para aferir o desempenho dos alunos da rede municipal estão totalmente entranhadas no calendário escolar, com seus protagonistas pautando o cotidiano das atividades pelas iniciativas da secretaria estadual e do governo federal. Definições sobre carga horária, caráter das atividades e temáticas desenvolvidas, material didático-pedagógico, tudo é planejado e determinado com vistas à ampliação do desempenho nas avaliações.

O vínculo entre resultado da avaliação e financiamento é o que permite compreender a importância conferida às provas citadas. Afinal, parte dos repasses do governo estadual aos municípios, por meio da concessão de recursos provenientes de impostos depende diretamente dos resultados dos exames das escolas e do município. Dessa forma, a avaliação funciona como mecanismo de controle sem, necessariamente, atuar como apoio para o desenvolvimento de políticas educacionais nos municípios e nas escolas, uma vez que tem por tarefa precípua premiar ou punir por meio do volume de recursos a serem repassados ou, então, cortados.

No entanto, os entrevistados parecem bastante satisfeitos e alinhados com estas políticas governamentais. Não há percepção de que não fazem valer sua autonomia para definir a forma de gestão das ativi-

---

67. Ronca (2013) aponta diversas das fragilidades destas avaliações, em particular o fato da ausência de estudos e relações entre os resultados e o contexto que os produz: "Corolário dessa situação é que pode ocorrer que uma escola apresente um alto Ideb e desigualdade. Os gestores não dispõem de informações... sobre as razões do resultado obtido por determinada escola e sobre o desempenho de alunos pobres, negros, pardos ou índios. Podemos chegar então ao paradoxo de uma escola com bom desempenho no Ideb praticar a discriminação ou não ter estratégias para lidar com a desigualdade".

dades pedagógicas e a política educacional; ao contrário, percebem positivamente estas ‘ações orientadoras’, fortalecendo o poder central. Trata-se, portanto, de uma “descentralização que vem do centro” ou, nas palavras de Menezes (2001), uma “descentralização tutelada” (p. 68). Sob a batuta do governo federal, os agentes do poder local afinam-se sob um mesmo coro; de norte a sul do País, são os mesmos os programas de apoio técnico e financeiro, com reduzida observância às peculiaridades locais.

#### 4. Algumas reflexões

Ao percorrer os municípios e conversar com gestores da educação e das escolas da região, a pesquisa detectou elevado nível de satisfação com a situação da educação e da rede escolar. Algumas indagações do estudo tiveram respostas evasivas por parte dos entrevistados ou, apenas não foram entendidas como significativas, em especial as referentes às precárias condições de instalação e funcionamento das escolas e às necessidades de formação (gestores e professores), de forma a obterem suporte e recursos (teóricos, metodológicos) para lidarem com a realidade. Ou seja, observou-se significativa homogeneidade dos discursos e alinhamento com o discurso oficial do Estado.

A literatura mostra que, sob as circunstâncias de uma sociedade em rede, o local termina por “subordinar-se” ao global (DOWBOR, 1995; CASTELLS, 1999) ajustando-se, inclusive, aos ditames de organizações internacionais como o Banco Mundial, que apregoam o *slogan* do “*think globally, act locally*”. Este, todavia, não é um movimento simples. O local e o global, em suas múltiplas dimensões onde espaço e tempo se interpenetram, estão a reconfigurar-se em lógicas distintas daquelas legadas pela geografia que aprendemos na escola.

Neste movimento, é fundamental a capacidade de crítica. Se “a consciência crítica é precisamente aquela que se sabe condicionada e, mais do que isto, sabe o quê e porquê a condiciona” (SAVIANI, 2007, p. 202-3), cabe analisar com muito cuidado o alinhamento entre a fala dos Secretários Municipais de Educação, do(a)s diretores(a)s escolares e as prioridades expressas nas políticas governamentais federais e estaduais. Em que medida a capacidade de crítica dos atores, no âmbito da sua autonomia, está sendo exercida? Quanto tem consciência do seu protagonismo? Em sua atuação profissional, afirmam sua condição de sujeitos?

O contexto da política municipal está muito próximo do cidadão, contribuindo para que a “ideologia dominante”, que no caso brasileiro tende a se reduzir ao “grupo político majoritário”, imponha um regime de obediência incondicional aos gestores de plantão. Na quase totalidade dos municípios não foram detectadas “vozes dissonantes”, fato já observado em estudo anterior de Oliveira *et al.* (2011).

É preciso não esquecer, também, o modo como o cidadão brasileiro se relaciona com o Estado. As relações entre Estado e Sociedade foram forjadas de modo muito diferente de outros países uma vez que, conforme Celso Furtado (*apud* MATIJASCIC, 2010), “O Brasil é uma criação do Estado português. Não se trata de uma sociedade que construiu um Estado e sim de um Estado que constituiu uma sociedade” (p. 9). Esse fundamento está presente na sociedade brasileira até os dias atuais, quando observamos que “a recente melhoria das condições de vida que estão beneficiando a sociedade tiveram por origem iniciativas e, sobretudo, uma ação proativa do Estado” (IDEM, p. 9).

Observou-se na região do Maciço do Baturité a ausência ou quase ausência do que François Merrien denomina ‘comunidades epistêmicas’, representadas por “redes de especialistas que possuem um modelo comum no que diz respeito à causalidade e ao conjunto de valores políticos. Eles unem-se pela crença inabalável no engajamento para formular políticas públicas que busquem a melhoria e o bem-estar da humanidade” (*apud* MATIJASCIC, 2010, p. 9).

As políticas públicas nos municípios da região pesquisada, especialmente as de educação, mostram de forma clara a pouca participação dos atores locais na concepção dos modelos implantados, sendo estes provenientes das instâncias federal ou estadual, cabendo aos gestores locais a mera execução das ações. Tal fato pode também estar associado a um estado de “consciência ingênua”, observada nas entrevistas por meio da “fragilidade da argumentação; forte teor de emocionalidade; explicações mágicas; tendência ao conformismo” (FREIRE, 1959, p. 30-31).

Neste contexto, colocam-se para o grupo de pesquisa mais perguntas do que respostas. Dentre elas: Quais devem ser as condições de estrutura e funcionamento das escolas em um território de pobreza? Como sensibilizar gestores/professores para novos processos de ensino/aprendizagem, de forma a ampliar sua visão de mundo, de sociedade, de educação, de autonomia? Como construir com os atores locais visão mais pedagógica sobre os processos avaliativos, que permita questionar seu próprio fazer pedagógico, a escola, as políticas públicas?

As questões aqui debatidas permitem, enfim, uma reflexão sobre os limites da relação de dependência municípios-Estado e das políticas educacionais em vigor, aparentemente incapazes de resgatar famílias e escolas de programas compensatórios e oferecer à região alternativas de desenvolvimento econômico e social, e também incapazes de reverter a relação de dependência dos gestores (de escolas e municípios) quanto às iniciativas governamentais. Ao contrário, mostram a consolidação desta prática, de modo que a avaliação perde seu fundamento pedagógico e atua, quase exclusivamente, como legitimador das diferenças locais/regionais.

## Referências

- Associação dos Municípios do Maciço do Baturité. **Plano de Desenvolvimento Regional do Maciço do Baturité**. Fortaleza: AMAB. 2002.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede** – a era da informação: economia, sociedade e cultura. 3ª. ed., v. 1. São Paulo: Paz e Terra. 1999.
- Centro de Estudos e Pesquisas sobre Educação, Cultura e Ação Comunitária [CENPEC]. **Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole**. São Paulo: CENPEC, 2011.
- DOWBOR, L. **Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços**. Jun. 1995. Disponível em: <<http://dowbor.org/5espaco.asp>>. Acesso em: 2 mar. 2010.
- FERNANDES, R. **Nota Técnica** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Brasília: INEP, 26 p. 2007. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 19/10/2013.
- FREIRE, P. **Educação e Actualidade**. Recife: Universidade Federal de Recife. 1959.
- Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Síntese dos Principais Indicadores Econômicos do Ceará**. 2012. <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/indicadores-economicos/indicadores-economicos> > acesso em 10/05/ 2012.
- HANUSHEK, E. A. The failure of input-based schooling policies. **Economic Journal**, v. 113, feb., pp. F64-F98. 2003.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. **Segundo Estudio Regional Comparativo e Explicativo (SERCE)**. Chile: UNESCO/OREALC. 2008.
- KOSLINSKI, M.; LASMAR, C; ALVES, F. Observatório, Educação e Cidade: algumas hipóteses sobre a relação entre território e oportunidades educacionais. **Revista Metrópolis**, nº. 8, Ano 3. 2012.

MATIJASCIC, M. Estado versus mercado: falsas disjuntivas e a natureza dos fenômenos sob um olhar da história. In: **Presença do Estado no Brasil: federação, suas unidades e municipalidades**. 2ª ed.rev. e ampl. Brasília: Ipea. 2010.

MENEGHEL, S; NOGUEIRA, J. Educação Superior para a cooperação solidária - proposta da UNILAB. **8 th International Meeting of the Paulo Freire Forum**. Los Angeles: UCLA. 2012.

MENEZES, R. M. de. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 58-71. dez. 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela et al. Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos. **Relatório de pesquisa realizada no âmbito do Observatório da Educação**. CAPES/MEC/INEP. São Paulo, 2011 (mimeo.).

PORTO. L. C. Cortes e recortes do turismo no Maciço do Baturité – CE: reflexões a partir da avaliação do programa de apoio ao turismo regional (PROATUR). **Dissertação**. Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas. Fortaleza: UFC. 2008.

RACZYNSKI V., G.; MUÑOZ S., D. **Factores que desafían los buenos resultados educativos de escuelas en sectores de pobreza**. Chile: PRE-AL. 2006.

RONCA, A. C. Avaliação da Educação Básica - seus limites e possibilidades. **Retratos da Escola**, Brasília, v.7, n12, p 77-86, jan/jun. 2013. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

SÁTIRO, N.; SOARES, S. **A infraestrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental: um estudo com base nos censos escolares de 1997 a 2005**. Brasília: IPEA. 2007.

SAVIANI, D. **Análise crítica da organização escolar brasileira através das Leis N. 5.540/68 e N. 5.692/71**. Educação: do senso comum à consciência filosófica. 17ª. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, p. 175-206.

Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Ceará. Maciço do Baturité - **Plano de Desenvolvimento Regional**. Fortaleza: SDLR. 2007.

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. **Receita por fonte**. Disponível em <<http://www.tcm.ce.gov.br>> acesso em 03/01/2012.

VIDAL, E. M.; MENEGHEL, S. M.; SPELLER, P. Educação em território de vulnerabilidade social: estudo sobre indicadores de contexto do Maciço do Baturité/CE. VII Seminário Regional de Política e Administração da Educação do Nordeste – **Anais II Simpósio Gestão da Educação e Inovação Pedagógica**. Recife: ANPAE. 2012.

VIDAL, E. M.; MOREIRA, A. N. G.; MENEGHEL, S. M.; SPELLER, P. Cenários da educação no Maciço do Baturité/CE: reflexões sobre as políticas públicas de educação na região. **Anais III Congresso Iberoamericano de Política e Administração da Educação**. Zaragoza. 2012.

VIEIRA, S. L.; THERRIEN, J.; CARDOSO, A. P. L. B. Educação em um território de pobreza: achados de pesquisa. **VII Seminário Regional de Política e Administração da Educação do Nordeste**. Recife: ANPAE. 2012.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Gestão e sucesso escolar: visão de diretores *versus* indicadores. **Anais I Seminário Ibero-luso-brasileiro de Administração da Educação do Nordeste**. Elva, Portugal; Mérida, Espanha. 2010.

## Sobre os autores

**Alana Dutra do Carmo:** Graduanda do curso de Pedagogia pela Universidade Estadual do Ceará e bolsista voluntária do Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem, vinculado ao Projeto Observatório da Educação no Maciço do Baturité (OBEM).

**Ana Paula Lima Barbosa Cardoso:** Bacharela em Direito pela Universidade de Fortaleza (1998), licenciada em Pedagogia pela Universidade Estadual do Ceará (2008) e mestra em Educação pela Universidade Estadual do Ceará (2011). Tem experiência no Ensino Superior presencial e a distância, atuando nas seguintes áreas: Educação Especial, Educação inclusiva, Política Educacional, Avaliação Educacional, Identidade docente, Formação Docente e Psicomotricidade.

**Antônio Nilson Gomes Moreira:** Doutorando em educação (2014) pela Universidade Estadual do Ceará. Mestre em Educação (UECE, 2011) e graduado em Pedagogia (UFC, 1994). Professor da Prefeitura de Maracanaú-CE, exercendo o cargo de Secretário Executivo da Secretaria de Educação. Tem experiência na área de Educação, mais especificamente em planejamento e execução orçamentária e de controle interno, além da formulação e implementação de políticas educacionais.

**Eloisa Maia Vidal:** Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará (2000). É professora adjunta da Universidade Estadual do Ceará. Trabalha como pesquisadora na área de educação e atua em gestão e produção de recursos pedagógicos para educação a distância e desde 2011 é coordenadora Adjunta da Universidade Aberta do Brasil na Universidade Estadual do Ceará.

**Maria do Rosário de Fátima Portela Cysne:** Professora da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) a partir de 2013. Doutora em Ciência da Informação (University of Brighton, Inglaterra/1998)/doutorado(FACED/UFC/2003).

**Jacques Therrien:** Doutora em Educação, Cornell University, USA (1979) e pós-doutorado na Université Laval, Canada (1992) e na Universitat de Valencia, Espanha (2007). Pesquisador Sênior do CNPq e Líder do Grupo de Pesquisa 'Saber e Prática Social do Educador'.

**Karla Karine Nascimento Fabel Evangelista:** Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará no Núcleo de Política e Gestão Educacional sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sofia Lerche Vieira. Bolsista CAPES de Pós-Graduação. Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual do Ceará. Integrante do Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem da UECE.

**Larissa Martins Dantas:** Mestranda do Programa de Pós Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará, no qual pertence à Linha de Avaliação Educacional e Eixo de Avaliação Institucional. Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual do Ceará (2012). Atua principalmente nos seguintes temas: Política Educacional, Ideb e sistemas de avaliação em larga escala. Bolsista CAPES.

**Paulo Speller:** Doutor em Government (Ciência Política) na University of Essex (1988). Docente do Departamento de Teoria e Fundamentos da Educação da Universidade Federal de Mato Grosso. Conselheiro (advisor) da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco) do comitê assessor para a realização da Conferência Mundial de Educação Superior (WCHE) - edição 2009. Atualmente é Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC) (Port. MEC n 212, de 26/03/2013).

**Priscila Marize Amorim:** Especialista em Psicopedagogia com graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual do Ceará. Com seis anos de magistério nas áreas do ensino fundamental, educação profissional e atualmente educação infantil. Foi bolsista de Apoio Técnico pelo projeto Observatório da Educação no Maciço do Baturité financiada pelo CNPq.

**Sofia Lerche Vieira:** Doutora em Filosofia e História da Educação (PUC/SP), com Pós-Doutorado pela Universidad Nacional de Educacion a Distancia, Espanha. Professora visitante sênior da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Líder do Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem. Bolsista de produtividade e membro do Comitê de Assessoramento da Área de Educação (CA-Ed) do CNPq. Exerceu o cargo de Secretária da Educação Básica do Estado do Ceará. É professora titular aposentada da Universidade Federal do Ceará (UFC) e da Universidade Estadual do Ceará (UECE), onde integra o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE). Escreve sobre política, história e gestão da educação.

**Steffany Maria de Lima Vieira:** Graduanda do curso de Pedagogia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Integrante do grupo de pesquisa Observatório da Educação no Maciço do Baturité-Obem (UECE/UNILAB). Autora do módulo *Leitura e Internet na escola* desenvolvido para o curso de formação de gestores no Maciço do Baturité.

**Stela Maria Meneghel:** Doutora pela Universidade Estadual de Campinas (2001) e pós-doutorado no Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e Caribe - IESALC/UNESCO (2008). Atualmente é responsável pela Coordenação-Geral de Controle de Qualidade da Educação Superior (CGCQES) da Diretoria de Avaliação da Educação Superior do INEP.

**Willana Nogueira Medeiros:** Graduanda do Curso de Pedagogia da Universidade Estadual do Ceará. Bolsista de Iniciação Científica CNPq do Grupo de Pesquisa "Política Educacional, Gestão e Aprendizagem", vinculado ao Projeto Observatório da Educação no Maciço do Baturité (OBEM). Tutora do Curso de Formação de Gestores no Maciço do Baturité. Membro da atual Gestão do Centro Acadêmico de Pedagogia Lauro de Oliveira Lima. Atua principalmente nos seguintes temas: Política, Gestão e Avaliação Educacional.