

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**José Almir do Nascimento**

**SELO UNICEF MUNICÍPIO APROVADO:**  
Implicações nos discursos de Qualidade da Educação em Riacho das Almas

**RECIFE  
2013**

**José Almir do Nascimento**

**SELO UNICEF MUNICÍPIO APROVADO:**  
Implicações nos discursos de Qualidade da Educação em Riacho das Almas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco para obtenção de título de mestre.

Linha de pesquisa: Políticas Educacionais, Planejamento e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Luciana Marques

**RECIFE**  
**2013**

Catálogo na fonte  
Bibliotecário: Adilson dos Ramos, CRB-4/1471

N244s	<p>Nascimento, José Almir do. Selo UNICEF Município aprovado : implicações nos discursos de Qualidade da Educação em Riacho das Almas / José Almir do Nascimento. – Recife: O autor, 2013. 224 f. ; 30 cm.</p> <p>Orientadora: Luciana Marques. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2013. Inclui Referências e anexo.</p> <p>1. Educação e Estado. 2. Gestão da qualidade total na educação. 3. Análise do discurso. 4. UFPE - Pós-graduação. I. Marques, Luciana. II. Título.</p> <p>379.81 CDD (23. ed.)</p>	UFPE (CE2013-10)
-------	--	------------------

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

SELO UNICEF MUNICÍPIO APROVADO: Implicações nos discursos de Qualidade da  
Educação em Riacho das Almas

COMISSÃO EXAMINADORA

---

Dr<sup>a</sup> Luciana Rosa Marques  
1<sup>a</sup> Examinadora/Presidente

---

Dr. Luiz Fernandes Dourado  
3<sup>o</sup> Examinador

---

Dr<sup>a</sup> Janete Lins Azevedo  
2<sup>a</sup> Examinadora

Recife, 06 de março de 2013

Àqueles e àquelas que imprimiram sapiência a minha vida!

## AGRADECIMENTOS

À FACEPE, pela bolsa de estudos;

À professora Luciana Rosa Marques, pela orientação dessa pesquisa;

A minha família, que se multiplicou em apoio, preocupação, alegria e discussão. Meus pais Severino Basio (*in memoriam*) e Alaide do Nascimento; meus irmãos: Dulce, Biuzinha, Antônio, Adilson, Fátima, Marta, Márcia e Paulo;

A Dénison Araújo, porque insistiu afirmando que eu passaria naquela seleção de mestrado;

A Isabel Basio e Karla Krístian, pelas confidências diárias;

A Alecsandra Oliveira, Alderson Antonio, Wagner Tavares e Genicleide Gomes por estarmos construindo outro mundo possível;

A Klebson Silva, por termos partilhado experiências de convivência, alegrias e frustrações, suportando bravamente os picos de estresse;

Às irmãs Cordimarianas e Hermínia Boudens, que ajudaram a forjar minhas crenças, valores e perspectivas de conhecimento;

À professora Maria Adelino de Lucena, pelo apoio à pesquisa através da disponibilização de informação, concessão de licença integral e incentivo à formação continuada;

Ao professor Humberto Miranda, por “exigir” a efetividade dessa formação;

Aos meus confrades do Gaspape (Grupo de Articulação de Saúde Popular do Agreste de Pernambuco), do Naop (Núcleo de Apoio às Organizações Populares) e da Fundação Santuário das Comunidades, lugares privilegiados de trocas de experiências e experimentações de uma inversão da lógica desse mundo competitivo;

Aos colegas da Escola Luiz Francisco da Silva e do Centro Educacional Futura pela compreensão, apoio e incentivo;

Ao Centro de Cultura Luiz Freire, onde escrevi um importante capítulo da minha história;

À professora Alice Mirian Botler, pelo carinho e incentivo nesta empreitada;

À Banca, que avaliou esta dissertação, pelas valiosas contribuições, desde a concepção do projeto ao texto que aqui apresentamos, da prof<sup>a</sup>. Janete Azevedo e do professor Luiz Dourado;

Aos entrevistados, pela acolhida e expressiva colaboração.

*Pesquisar é demonstrar que não se perdeu o senso pela alternativa, que a esperança é sempre maior que qualquer fracasso, que é sempre possível reiniciar. No fundo, pesquisa passa a ser a maneira primeira de o ator político se colocar, se lançar, seja no tatear cuidadoso em ambiente desconhecido ou hostil, seja no medir as próprias forças diante de forças contrárias, seja na instrumentação estratégica da ocupação do espaço.*

Pedro Demo

## RESUMO

Durante as últimas décadas, os discursos de Qualidade Educacional oscilaram em meio a múltiplas influências e, neste chão, se constituíram em políticas públicas locais e nacionais, muitas vezes sob interferências de agências multilaterais, como o caso do UNICEF. Tornou-se eixo central, comum aos diversos posicionamentos políticos, o discurso da melhoria da qualidade da Educação no Brasil e tem sido sobejamente utilizado em qualquer corrente do pensamento contemporâneo. Este trabalho investigou os discursos de Qualidade Educacional dos atores da arena Educacional do Município de Riacho das Almas, tomando por base a interferência da Certificação Selo UNICEF Município Aprovado – certificação concedida pelo UNICEF para municípios que mais avançam na consecução de políticas que garantam Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, dentre os quais, a Universalização de Educação de Qualidade, conforme preconizado das Metas do Desenvolvimento do Milênio. O objetivo geral é identificar os discursos de Qualidade Educacional dos atores da arena educacional em Riacho das Almas. Para tal, fez-se necessário a realização de uma revisão bibliográfica no sentido de construir as categorias teóricas que norteiam os discursos de Qualidades em Educação. Para a coleta de dados foram realizadas entrevistas com os diversos atores que compõem a arena educacional em Riacho das Almas (Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Sindicato dos Servidores Municipais de Riacho das Almas, Comissão Pró-Selo UNICEF). As entrevistas foram registradas através de gravações e transcritas pelo próprio pesquisador. Os documentos normativos da Política Nacional e Municipal de Educação também foram considerados (Constituição Federal, Plano Nacional de Educação, Lei de Diretrizes e Base da Educação Brasileira, Lei Orgânica Municipal, Plano Municipal de Educação), os documentos normativos do Selo Município Aprovado e publicações sobre Educação do UNICEF. Fizemos uma análise dos discursos destes atores perseguindo as concepções presentes na Teoria do Discurso, concebido como uma prática de mudança social (FAIRCLOUGH, 2008). A pesquisa identificou que as políticas de Educação ficam relegadas à condição de meio para a obtenção da certificação Município Aprovado, impondo-as um caráter programático extrínseco aos interesses e a construção ideológica dos atores da arena educacional local sob discursos supostamente capazes de viabilizar as condições para se obter mais e melhores resultados no conjunto de Indicadores Sociais e efetivar os Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Isso fica claro quando se verifica o falseamento dos dados e informação que compõe os Indicadores de Qualidade, de participação e construção coletiva das ações de promoção da política da Infância e Juventude, o que desencadeia em sucessivos resultados descendentes no IDEB e no IDEPE, o que leva a crer uma discussão de caráter eminentemente retórico. A pesquisa permitiu que apontássemos alguns elementos programáticos para uma Educação de Qualidade, tomando como ponto de partida, a convergência nos discursos proferidos pelos sujeitos/atores da arena educacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Qualidade da Educação, Políticas Educacionais, Selo UNICEF, Análise do Discurso.

## ABSTRACT

In the last decades, the speeches of Educational Quality fluctuated amid multiple influences and, on this ground, have formed themselves into local and national public policies, often under interference from multilateral agencies such as the case of UNICEF. It became the central axis, usual to many political positions, the discourse of improving the quality of education in Brazil and has been widely used in any stream of contemporary thought. This research investigates the discourses of Educational Quality of the actors of the Educational arena from Riacho das Almas City, based on the interference of the UNICEF Municipal Certification - certification awarded by UNICEF for cities that advance the achievement of policies that ensure human rights Children and Adolescents, among which, the universalization of Quality Education, as recommended in the Millennium Development Goals. The main objective is to identify the discourses of Educational Quality of the actors in the Educational Arena from Riacho das Almas City. For this purpose, it was necessary to carry out a literature review in order to build theoretical categories that guide the speeches of Qualities Education. For data collection were conducted interviews with various actors in the educational arena in Riacho das Almas City (Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents, the Municipal Education Council, City Department of Education and Culture, Union of Municipal Servants of Riacho das Almas, the Pro-Seal Committee UNICEF). The normative documents of National Municipal Policy on Education were also considered (Federal Constitution, the National Education Plan, Law of Guidelines and Basis of Brazilian Education, Municipal Law, Municipal Education Plan), normative documents of the Seal of Approved Municipality and publications UNICEF Education. We analyzed speeches of these actors pursuing the ideas present in the Theory of Speech, designed as a practice of social change (Fairclough, 2008). The research identified that education policies are relegated to the status of means for obtaining certification of Approved Municipality and impose them on a character programmatic extrinsic interests and ideological construction of the actors in the educational arena site speeches supposedly capable of enabling conditions to achieve more and better results in the set of social indicators and implement the Human Rights of Children and Adolescents. This becomes clear when we see the falsification of data and information that make up the Quality Indicators, participation and collective construction of promotion policy for Children and Youth. It triggers in successive descendants results in IDEB and IDEPE, what leads you to believe a discussion of rhetorical character. The research allowed to point out some programmatic elements for a Quality Education, taking as its starting point the convergence in speeches by actors of educational arena.

**KEYWORDS:** Quality of Education, Educational Policy, UNICEF Certification, Theory of Speech.

## LISTA DE MAPAS

Mapa 01:	Áreas Climáticas do Planeta Terra.....	48
Mapa 02:	Semiárido Brasileiro.....	50
Mapa 03:	Áreas ameaçadas de Desertificação.....	53
Mapa 04:	Beneficiários de Transferência de Renda.....	56
Mapa 05:	Município de Riacho das Almas.....	66

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01:	Média Anual de Crescimento Econômico do Semiárido 1960 – 2011.....	55
Tabela 02:	Recursos Transferidos.....	57
Tabela 03:	Localização: Riacho das Almas.....	67
Tabela 04:	Aspectos Climáticos: Riacho das Almas.....	67
Tabela 05:	Distribuição da população por situação de domicílio e sexo – 2010.....	67
Tabela 06:	Eixo 1 – Impacto Social.....	86
Tabela 07:	Eixo 2 – Indicadores da Gestão de Políticas Públicas.....	87
Tabela 08:	IDEB dos Municípios certificados pelo UNICEF.....	89
Tabela 09:	Participação dos Conselheiros de Educação no Pleno do CME .....	157
Tabela 10:	Prefeito X Conselhos de Políticas Públicas.....	161
Tabela 11:	Retenção e Abandono Escolar em Riacho das Almas: 2007 – 2011.....	182

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01:	Grandes Secas no Semiárido Brasileiro.....	51
Gráfico 02:	Participação das transferências de renda/estados – 2008.....	58
Gráfico 03:	Escolas em funcionamento no semiárido – 2007.....	59
Gráfico 04:	Proporção de professores com ensino superior – 2000 e 2007.....	60
Gráfico 05:	Evolução da população 1970 – 2010.....	68
Gráfico 06:	Empregados no setor formal – 2010.....	69
Gráfico 07:	Proporção de moradores abaixo da linha da pobreza e indigência – 2010.....	70
Gráfico 08:	Evolução do Índice do Desenvolvimento da Educação Básica.....	70
Gráfico 09:	Taxa de analfabetismo (população de 10 anos ou mais de idade) 1991- 2010.....	72
Gráfico 10:	Escolas em funcionamento 1993 – 2012.....	72
Gráfico 11:	Evolução de matrículas 2002 – 2012.....	73
Gráfico 12:	Professores com Graduação (Riacho das Almas X Semiárido).....	74
Gráfico 13:	Organograma da SEMEC.....	76
Gráfico 14:	Taxa de Analfabetismo – Brasil 1900 – 2010.....	104

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABESC	Associação Brasileira das Escolas Superiores Católicas
AEC	Associação dos Educadores Cristãos
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ASA	Articulação do Semiárido
ASCES	Associação Caruaruense de Ensino Superior
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo-Aluno Qualidade
CAQi	Custo-Aluno Qualidade Inicial
CCLF	Centro de Cultura Luiz Freire
CEB's	Comunidades Eclesiais de Base
CEP	Controle Estatístico de Processo
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CME	Conselho Municipal de Educação
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONDEPE/FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
CONED	Congresso Nacional de Educação
DENOCs	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DRU	Desvinculação de Receitas da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJAI	Educação de Jovens, Adultos e Idosos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ETENE	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
FAFICA	Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Caruaru
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
GASPAPE	Grupo de Articulação de Saúde Popular do Agreste de Pernambuco
GQT	Gestão de Qualidade Total
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisas e Estratégia Econômica do Ceará
IRPAA	Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEB	Movimento de Educação de Base
MEC	Ministério da Educação
NAOP	Núcleo de Assessoria às Organizações Populares
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivo de Desenvolvimento do Milênio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSICIP	Organização Social de Interesse Público
PAPE	Programa de Adequação de Prédios Escolares
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PCCS	Plano de Cargos, Carreiras e Salários
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDS	Partido Democrático Social
PEADS	Proposta Educacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PROGRAPE	Programa de Graduação de Pernambuco
RESAB	Rede de Educadores do Semiárido
SAB	Semiárido Brasileiro
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAEPE	Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco

SEMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SERTA	Serviço de Tecnologia Alternativa
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SISMUR	Sindicado dos Servidores Públicos Municipais de Riacho das Almas
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UDN	União Democrática Nacional
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância
UPE	Universidade Estadual de Pernambuco

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	17
<b>Capítulo I</b>	
<b>Para além da Seca: Aproximando-se do lócus da investigação</b> .....	46
1.1 O Semiárido Brasileiro.....	47
1.2 O Município de Riacho das Almas.....	64
1.3 O Selo UNICEF Município Aprovado.....	78
<b>Capítulo II</b>	
<b>Qualidades em Educação</b> .....	92
2.1 Discursos de Qualidade.....	94
2.1.1 Qualidade da Educação no contexto da Ampliação do Sistema Educativo....	98
2.1.2 Qualidade Total: uma perspectiva economicista.....	104
2.1.3 Qualidade Social: uma perspectiva democrática.....	110
2.2 Indicadores de Qualidade.....	115
<b>Capítulo III</b>	
<b>Qualidade na Arena Educacional</b> .....	126
3.1 Discursos de Qualidade na política educacional brasileira .....	130
3.1.1 Qualidade Educacional na Constituição Federal do Brasil.....	131
3.1.2 Qualidade Educacional na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.....	134
3.1.3 Um enfoque de Qualidade Educacional no Plano Nacional de Educação .....	136
3.2 A Qualidade na política educacional de Riacho das Almas.....	140
3.2.1 Qualidade Educacional na Lei Orgânica do Município de Riacho das Almas	141
3.2.2 Qualidade Educacional no Plano Municipal de Educação.....	143
3.3 A Qualidade da Educação para o UNICEF.....	149
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Qualidade da Educação em Riacho das Almas: o que dizem os atores?</b> .....	154
4.1 A Qualidade na política educacional de Riacho das Almas.....	155
4.1.1 Qualidade para o Conselho Municipal de Educação.....	156
4.1.2 Qualidade para o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	170
4.1.3 Qualidade para a Comissão Pró-Selo UNICEF.....	175
4.1.4 Qualidade para o Sindicato dos Servidores Municipais de Riacho das Almas	178
4.1.5 Qualidade para a Secretaria Municipal de Educação e Cultura.....	180
4.2 O Selo UNICEF e a construção do discurso de Qualidade.....	184
4.3 Consensos e dissensos nos discursos de Qualidade.....	193
<b>Considerações Finais</b> .....	203
<b>Referências</b> .....	209
<b>Anexo: Roteiro da Entrevista</b> .....	224

*Ensinar e aprender se dignificam na pesquisa,  
que reduz e/ou elimina a marca imitativa.*

Pedro Demo

## INTRODUÇÃO

Antes de ensinar a leitura dos símbolos e códigos que regem nossa sociedade letrada, é preciso aprender a aprender, e aprender a ensinar a leitura de mundo. Como alerta Paulo Freire, não somos só educadores detentores do saber, mas eticamente responsáveis por contribuir no surgimento de uma nova sociedade. Somos contribuintes do desmantelamento das ideologias que impedem a fortuna da justiça social e da aquecedora chama da esperança que faz germinar um grito ecoado pelos quatro cantos do planeta por *um outro mundo possível!*

Muitos caminhos são possíveis para entender o mundo e dialogar com ele. Um deles é a academia. E é por isso que, como disse Freire (1993, p. 08),

me entrego agora a uma nova experiência, sempre desafiadora, sempre fascinante, a de lidar com uma temática, o que implica desnudá-la, clareá-la sem que isto signifique jamais que o sujeito desnudante possua a última palavra sobre a verdade do tema que discute.

Lançar-se ao desafio desta pesquisa representou um contributo indispensável às práticas pedagógicas e políticas do pesquisador, sem negar ou deixar de observar que ambas estão intimamente entrelaçadas e que é impossível considerá-las isoladamente. Propondo encarar os discursos de Qualidade da Educação, tem-se como horizonte a instrumentalização das lutas de professores e estudantes por uma educação socialmente justa, em que pese a autonomia dos sujeitos nos processos decisórios das escolas, lugar em que se exprimem, vivem e onde se constroem as contradições das políticas educacionais e se efetiva, ou não, os Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, dentre os quais o Direito a uma Educação com Qualidade. Mas quais discursos de Qualidade são proferidos?

Trazer à luz quais discursos de Qualidade em Educação permeiam as relações educacionais em Riacho das Almas, como síntese da realidade do semiárido brasileiro, ajudará a definir o caminho que se enseja trilhar para a Educação nessa região, em nosso país, mas especialmente em nossas escolas: assumir-se sujeito e não apenas objeto de políticas educacionais, verticalmente estabelecidas pelas forças políticas locais ou através da intervenção externa, do governo central ou de uma agência multilateral. Afinal, como alerta Ana Maria Barros (2004, p. 184):

seria ingenuidade de quem deseja construir uma escola democrática ficar esperando que tais decisões cheguem de “cima para baixo”, sem que se pressione, sem que se utilize da inversão de poder produzida pela

organização da sociedade civil na construção de uma sociedade mais democrática.

A luta pela efetivação dos Direitos Humanos, tendo como foco a Qualidade Educacional, não se inaugura nesta dissertação, uma vez que o ingresso em Movimentos Sociais e na militância pela exigibilidade de uma Educação que assegure qualidade de ensino, conforme estabelecido constitucionalmente, remonta a adolescência do próprio pesquisador, consequência natural por sua origem numa família com um histórico de militantes políticos e profissionais do magistério como educadores sociais e professoras do Ensino Fundamental da rede pública de ensino, cujo ambiente familiar sempre fora permeado de discursos sobre a Qualidade da Educação em suas mais variantes perspectivas e concepções.

A formação em Educação Popular, vivida nas Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), foi introdutiva à práxis metodológica *Ver, Julgar, Agir*<sup>1</sup> e à leitura crítica de mundo. Concomitante ao curso de Magistério (Normal Médio) na Escola Estadual Manoel Bacelar, ousava-se editar fanzine, o *Jornalzinho Bacelar*, que denunciava a falta de insumos ao ensino, e que sempre extrapolava os muros da Escola, provocando uma discussão mais ampliada dos sistemas de ensino, inclusive da composição política do município. Fato de tal relevância que ainda é guardado na memória coletiva.

Tais experiências conduziram ao exercício do magistério na condição de professor do Ensino Fundamental e, mais tarde, a partir da atuação laboral no Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), a inserção nas pautas nacionais em defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, destacando-se a atuação no Comitê Diretivo Estadual da Campanha Nacional pelo Direito à Educação de Qualidade, focando na assessoria técnica do Controle Social dos gastos do Estado com Educação, em ações de incidência política para aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), nas Conferências Municipal, Estadual e Nacional de Educação, do Piso Salarial Nacional para os professores e pelo fim da Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Desde a adesão à militância política, muitos programas, projetos e governos nacionais e locais passaram; mais recursos ao financiamento da Educação foram assegurados; modelos

---

<sup>1</sup> O livro *Teologia e Prática*, de Clodovis Boff, demarca significativamente o método próprio de se fazer Teologia da libertação (TdL). Ela aponta três dimensões fundamentais e constitutivas dessa Teologia : mediações socioanalíticas, mediações hermenêuticas e mediações da práxis. Este método tinha trazido uma nova maneira de se considerar a ação reveladora de Deus. Antes de procurar saber o que Deus falou no passado, ele procura *Ver* a situação do povo hoje, os seus problemas. Em seguida, com a ajuda de textos da Bíblia, procura *Julgar* esta situação. Isto faz com que, aos poucos, a fala de Deus já não venha só da Bíblia, mas também dos próprios fatos iluminados pela Bíblia. E são eles, os fatos, que assim se tornam os transmissores da Palavra de Deus e que levam a *Agir* de maneira nova. Por fim, as CEB's acrescentaram a dimensão *Avaliar* a práxis para retroalimentar sua inserção no mundo.

de gestão menos centralizadas foram aprimorados; o Ensino Fundamental universalizado; o atendimento à Educação foi ampliado e diminuídos os índices do analfabetismo; uma sensível mudança social foi verificada com a inclusão de classes sociais ao mundo do consumo; a aprovação de um piso salarial para os professores e o fim da DRU no campo da Educação. Ainda assim, os discursos que ecoam, e parecem consensuais, dão conta de que a Qualidade Educacional ainda não é realidade. De fato,

o termo em questão tem sido sobejamente utilizado nos diversos discursos educacionais contemporâneos, o que lhe confere lugar de destaque nas discussões sobre educação e inegavelmente um ar de autossuficiência explicativa. [...] Há duas convicções que costumam nortear o que se tem dito a respeito no Brasil. A primeira verdade amplamente aceita é a de que a escola pública de hoje é ruim [...], a segunda se afigura como a urgente necessidade de a escola pública conquistar a tão almejada qualidade (SILVA, V., 2008, p. 11).

Ao mesmo tempo em que isso ocorria, influenciando as diversas estratégias de governos na gestão da política de Educação, surgiam propostas, programas e projetos dos Organismos Multilaterais – tema já bastante explorado na literatura (DE TOMASI, HADDAD, WARD, 2007; HADDAD, 2008; CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 1999; SILVA, 2002), trazendo modelos e concepções de educação ora convergentes, ora destoantes de um sistema público de ensino almejado pelos defensores do Direito à Educação.

Esses Organismos Multilaterais orientaram ajustes estruturais na política social brasileira, condicionando e minimizando as responsabilidades do Estado em assegurar uma Educação com Qualidade socialmente referendada.

De acordo com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação de Qualidade (s/d),

pode-se ver que essas condicionalidades na verdade contribuem para um gradativo aumento da desigualdade social e da pobreza, pois são medidas neoliberais que, como o nome já diz, pregam a abertura do país a investimentos estrangeiros e diminuem a atuação do Estado nas políticas públicas do país.

A diminuição dos gastos públicos, a limitação das políticas públicas com caráter universal e o incentivo às iniciativas privadas, a liberalização de preços e desregulamentação das relações de trabalho, maior apoio ao setor privado e subordinação das políticas públicas às exigências de investidores internacionais são exemplos dessas condicionalidades. Com base nesses elementos, há de se considerar quão profundas são as implicações dos ajustes estruturais na consecução de direitos e nas concepções de gestão pública das políticas e serviços públicos ofertados, de modo que os reais interesses e necessidades da sociedade

sejam ignorados, no intuito de atender às determinações de instâncias externas, sem descartar, no entanto, um processo de concessão a estas intervenções pelas elites políticas e econômicas como bem observa Silva (2002, p. 203).

Trata-se, na verdade, de difundir a ideologia do desenvolvimento a fim de abstrair – sem o uso da força bélica, mas por medidas de retaliação, de punição, de suspensão de contrato e do consentimento dos governadores – o desenvolvimento capitalista sem riscos para os países avançados. O consentimento dos governadores é obtido na mudança de governos e também quando as condições internas atingem dimensões críticas e insustentáveis de tal modo que a intervenção externa possa parecer alívio necessário.

Para se ter uma ideia, o acordo financeiro estabelecido com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2002 envolveu todos os candidatos à Presidente da República, por se tratar de um momento de transição presidencial e, portanto, haver a necessidade de estabelecer um compromisso de que o Governo Brasileiro daria continuidade ao acordo estabelecido, independente do resultado eleitoral, justificado pela

[...] contínua deterioração das condições econômicas no Brasil, sinalizada pelo segundo ano de baixo crescimento econômico na esteira da crise de energia, e a crescente desconfiança do mercado internacional à sombra de interrupções unilaterais do pagamento de dívidas (BRASIL, 2005).

Ainda segundo este documento, ao final de 2003 o acordo foi modificado, transformando-o em preventivo, sem intenção de sacar o montante disponibilizado pelo FMI. Várias ações voltadas ao ajuste macroeconômico foram realizadas durante um período que se estendeu até março de 2005, quando expirava a extensão do acordo de 2003, sendo decidido pelo governo brasileiro não apenas a não-renovação, como também, ao final deste mesmo ano foi antecipado o pagamento do débito adquirido pelo país junto a esse fundo.

Decorrente dessas intervenções, especialmente as promovidas pelo FMI e Banco Mundial (BM), foram realizados diversos ajustes que repercutem até os dias atuais, como a implementação das reformas previdenciárias e tributárias, a lei de recuperação de empresas e a exigência do Superávit Primário e da DRU, esta última extinta recentemente. Esses ajustes deram-se, no entanto, sob forte oposição das organizações da sociedade civil.

Por outro lado, nos últimos vinte anos, passamos a assegurar os Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes no Brasil, de maneira a dar centralidade legal<sup>2</sup> a este grupo na execução das políticas sociais. Esse movimento deu-se com forte participação do UNICEF, especialmente a partir da Convenção dos Direitos da Criança.

---

<sup>2</sup> Tanto a Constituição Federal de 1988 (artigo 224), quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 04), imprimem o caráter de prioridade absoluta na execução de políticas públicas para Crianças e Adolescentes, o que tem gerado, ao menos de forma legal, um movimento pró-infância e juventude na administração pública.

Registre-se força produtora do processo de lutas por direitos da infância/adolescência, o processo de elaboração e aprovação da nova normativa internacional, então em construção pelas Nações Unidas. E, concomitantemente, a deflagração de estratégias de advocacy e de mobilização social, desenvolvidas no Brasil por determinadas agências e organismos internacionais, com especial destaque, nesse caso, para a atuação, no país, do UNICEF (NOGUEIRA, 2012, p. 45).

Em outras palavras, o UNICEF foi um dos atores responsáveis pelo avanço no enfrentamento às violações de Direitos Humanos no Brasil.

Ou seja, trabalho de advocacy dessa agência das Nações Unidas, que serviu salutarmente para produzir, entre nós, reflexões teóricas inovadoras, boas práticas e fundamentos para alterações no ordenamento jurídico latino-americano e caribenho (incluído obviamente o Brasil). Essencialmente, a verdadeira doutrina embasadora de tudo isso é a teoria geral dos direitos humanos, em suas dimensões ético-política e jurídica (NOGUEIRA, 2012, p. 46).

Mesmo o Brasil ratificando a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, e tendo construído no seu território outra lógica de proteção à Infância e Juventude, assegurando-lhes prioridade nas políticas públicas e elevando-os à categoria de Sujeitos de Direitos, a ideologia neoliberal adotado pelo Estado brasileiro provocou alguns reveses.

A intensificação da participação política e a articulação da sociedade civil levaram, em 1988, à definição constitucional de uma série de direitos sociais que supunham uma ampliação significativa do escopo da atuação do Estado, reforçando também novas expectativas de atendimento da sociedade. Ao mesmo tempo, no entanto, agravava-se a crise econômica e ganhavam terreno as teses de enxugamento do Estado (CAMPOS, 2000, p. 7).

Neste contexto de tensão entre a perspectiva de Direitos conquistada pela constituição e pelas diversas ratificações de convenções multilaterais, fortalece uma nova concepção da oferta da Educação.

De fato, pode-se afirmar que as políticas educacionais possuem como características a supressão da concepção de direito, revelam sua natureza contencionista-reformista e compensatória e discricionária, valorizam o deslocamento das decisões do âmbito público e coletivo para o privado, hierarquizam as instituições escolares e acadêmicas, induzem as instituições educativas a assemelharem-se à lógica empresarial, priorizam os critérios econômicos e reduzem educação à formação para o trabalho (SILVA, 2002, p. 175).

Decorrente dessa intervenção de ideologias neoliberais, a construção dos discursos de Qualidade em Educação vai ser profundamente afetada, dando, no início da década de 1990, novos contornos,

a questão da qualidade, então, se incorpora à agenda do debate educacional no contexto das reformas educativas, caracterizadas como neoliberais. Reformas influenciadas por agências multilaterais – Banco Mundial,

UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), ONU (Organização das Nações Unidas) e outras – num contexto de controle, de restrição de políticas sociais e de privatização (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 20).

As concepções de Qualidade que começam a ser defendidas para os sistemas educacionais são delineadas sob influências oriundas das empresas privadas, como mera busca de eficiência e economicidade. Assim, “as técnicas empresariais e a qualidade total e suas metodologias começaram a ser adotadas em muitas redes de ensino” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 21). Essas reformas, de características neoliberais, incentivaram também “os sistemas centralizados de avaliação do desempenho escolar, que acabaram por evidenciar a precariedade do ensino que chega até a maioria da população” (CAMPOS, 2006, p. 24). Os setores que se identificam com os interesses populares recusaram essa pauta de qualidade, adotando, em contrapartida, a qualidade no contexto da garantia de direitos. “Foi introduzido o conceito de ‘qualidade social’, para marcar a diferença de posições” (idem).

Neste campo de disputa, durante as últimas décadas, as concepções e conceitos de Qualidade Educacional sem dúvida oscilaram em meio a múltiplas influências e, neste chão, se constituíram em diversas políticas públicas locais e nacionais, na incidência política de organizações e articulações da sociedade civil e da sociedade política. A preocupação foi averiguar como os pesquisadores das políticas de educação reagiram e desenvolveram pesquisas sobre este tema. Para responder a esta demanda, fez-se um levantamento das produções sobre Qualidade em Educação e sobre o Selo UNICEF Município Aprovado no portal de teses da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações e na Biblioteca do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco.

O levantamento que permitiu identificar que os estudos anteriores à polarização do debate entre os modelos de Qualidade Total x Qualidade Social da Educação davam conta de discutir a universalização e democratização do ensino, como é o caso de Fraga (1988), que tratou de examinar os posicionamentos de autoridades, técnicos e profissionais da educação frente a estas questões. Outros autores tiveram a preocupação de discutir as consequências dessa universalização, como Reis (1991), que traz ao debate a possibilidade da construção de uma sociedade mais igualitária a partir da efetivação desse direito. Pouco mais tarde Mendonça (1993) buscará demonstrar que o Brasil apresenta um fraco e desigual desempenho em educação, quando comparado com os demais países da América Latina.

Mas foi a partir de meados da década de 1990, coincidente com a Reforma do Estado brasileiro, que diversos pesquisadores trataram de forma mais incisiva a questão da

Qualidade. É o caso dos estudos de Makrakis (1995), Ferreira (1996), Arnhold (1997), Delpino (2004), que pretendem demonstrar o Conceito da Qualidade Total aplicada à Educação e seus efeitos; e no caso de Tuppy (1998), Carreiro (1999) que discutem as correntes ideológicas que permeiam o discurso da Qualidade. Por outro lado, os trabalhos de Santana (2004), Flach (2005), Fonseca (2009) procuram explicitar a concepção de Qualidade Social da Educação defendida e suas implicações na constituição de uma sociedade mais democrática. Nesse ínterim estudos têm discutido a Educação de Qualidade como direito, passível de justiciabilidade. Nesse caso destacam-se as pesquisas de Boschi (2007) e Cabral (2008) que verificam se é possível exigir judicialmente o Direito a um ensino fundamental de qualidade.

Alguns estudos trazem à tona as concepções de Qualidade construídas desde a redemocratização do país, como Oliveira (1994) e Gusmão (2010), a fim de compreender o debate sobre qualidade da educação no Brasil. Leão (1996), Basso (2004), Oliveira (2006) se preocupam em demonstrar a representação social dos atores da arena educacional sobre Qualidade Educacional.

Buscamos levantar a produção sobre a certificação Selo UNICEF Município Aprovado. Sobre o tema, há uma dissertação de Syene Fonseca (2008), que analisa o impacto dessa certificação no processo de municipalização das políticas públicas na área da infância.

## **Antecedentes**

As mudanças na política educacional brasileira, sobretudo a partir dos anos 1990, têm imputado significativa importância às instâncias municipais, quando princípios como os da descentralização, da democratização e da participação têm justificado novos arranjos no reordenamento das estruturas e funcionamento dos sistemas de ensino.

A ideia de descentralização coloca-se hoje no conjunto de argumentos que reforça a tese da revisão do papel do Estado, argumentos estes sustentados na formulação de novas propostas de reorganização da administração pública com relação aos serviços tradicionalmente mantidos sob o controle central do aparelho estatal, num movimento de redistribuição de funções para as diferentes esferas de poder, valorizando, com isto, as instâncias regionais e locais (CUNHA, 2006, p. 02).

Neste sentido, a descentralização é considerada um instrumento de modernização gerencial da gestão pública por crer nas possibilidades de promover a eficácia e a eficiência dos serviços, sendo assim difundida como um poderoso mecanismo de correção das desigualdades educacionais (AZEVEDO, 2002, p. 54).

No entanto, a responsabilização dos entes locais não foi suficiente para universalizar o acesso à Educação em vários municípios do Brasil, de forma especial no semiárido brasileiro, que carece de várias outras políticas complementares para superação do analfabetismo, da evasão, retenção, e para a valorização do profissional de educação e do alcance da Qualidade.

Neste chão, o UNICEF coopera com o Brasil, tendo como perspectiva a efetivação dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, apresentando, no conjunto de seus programas, ações que visam assegurar a todas as crianças o desenvolvimento humano integral. Destarte, apresenta para o Semiárido Brasileiro (SAB) o Selo UNICEF Município Aprovado. Os municípios do Semiárido que se inscrevem para concorrer a esta certificação assumem o compromisso de melhorar a vida de crianças e adolescentes, implementando e aprimorando programas e políticas de atenção à infância e adolescência.

O Selo UNICEF Município Aprovado é uma estratégia para promover os direitos das crianças e adolescentes e contribuir para o Brasil alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Por meio do Selo, são desenvolvidas as capacidades dos gestores municipais e atores locais, monitorados e avaliados as políticas e o impacto da gestão municipal e da participação social na vida de meninas e meninos (UNICEF, 2011, p. 06).

Ressalta-se que, a despeito do objetivo concernente à Educação Básica, este tem como meta **garantir que até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, tenham recebido Educação de Qualidade e concluído o Ensino Básico**, a certificação é conferida aos municípios que avançaram mais que outros, com os quais concorrera, na consecução do conjunto das garantias de Direitos Humanos, resultando em melhores resultados nos Indicadores Sociais.

O Selo está sendo entregue aos municípios que conseguiram alcançar os maiores avanços em pelo menos seis dos 13 indicadores de Impacto Social; em 10 dos 21 Indicadores de Gestão; e em pelo menos dois dos quatro temas do eixo de Participação Social (UNICEF, s/d, p. 03).

Em 2012, no final do ciclo do Selo UNICEF, os municípios que obtiveram os melhores resultados na melhoria de vida de crianças e adolescentes receberam o reconhecimento internacional (UNICEF, 2011, p. 06).

Os processos de certificação surgiram como demanda de mercado por identificação de procedência, o processamento e/ou qualidade de determinado produto, fornecendo ao produtor um diferencial e estabelecendo relação de confiança com o consumidor. “É também declaração formal de “ser verdade”, emitida por quem tem credibilidade e autoridade legal” (FONSECA, 2008, p. 59). De tal modo, a certificação deve declarar ou dar entender, explicitamente que determinada coisa, status ou evento é verdadeiro. Deve também ser

emitida por alguém, ou alguma coisa, ou alguma instituição, que tenha fé pública, isto é, que tenha credibilidade perante a sociedade. Essa credibilidade pode ser instituída por lei ou decorrente de aceitação social

A certificação tem várias finalidades, e os critérios de normatização elaboram-se por consenso internacional de praticas que atendam de forma plena os requisitos de Gestão para Qualidade Total.

Conforme a ABNT (2013), certificação é uma modalidade de avaliação da conformidade realizada por uma organização independente das partes diretamente envolvidas na relação comercial com o objetivo de testar publicamente, por escrito, que determinado produto, processo ou serviço está em conformidade com os requisitos especificados.

Estes requisitos podem ser: nacionais, estrangeiros ou internacionais. Não se pode pensar na certificação como uma ação isolada e pontual, mas sim como um processo que se inicia com a conscientização da necessidade da qualidade para a manutenção da competitividade e conseqüente permanência no mercado, passando pela utilização de normas técnicas e pela difusão do conceito de qualidade por todos os setores da organização, abrangendo seus aspectos operacionais internos e o relacionamento com a sociedade e o ambiente.

Diversas organizações mantêm procedimentos de certificação de qualidade de políticas do governo municipal, como a dada pela Fundação Abrinq/Save the Children – Prêmio Prefeito Amigo da Criança, do qual Riacho das Almas também é certificado.

Graças à descentralização federativa brasileira, que responsabiliza os municípios na gestão das políticas públicas de proteção e promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente é possível dar tal certificação (UNICEF, s/d p. 06), já que o município que está sendo avaliado precisa de justa autonomia e competência sobre as políticas que serão observadas.

A descentralização está associada à ideia de transferência de poder e de responsabilidade gerencial das políticas públicas para as unidades federadas mais próximas da população, como indica Santos (1993, p. 39), “o ato de e fato de delegação, outorga ou transfere competências e poderes para exercê-las, da União para o Estado e Municípios e de Estados para Municípios”. Motta (1994, p. 190) trata da descentralização como transferência de atribuições na execução de serviços públicos, mas mantendo a centralidade na administração das diretrizes e financiamento.

A descentralização constitui-se ainda na mera cessão de um espaço de execução de serviços, em que o poder central mantém recursos financeiros e possui forte influência na tomada de decisões importantes; a descentralização aparece como remédio para resolver insatisfações diversas em relação ao Estado autoritário, ao déficit dos serviços públicos prestados e

a dificuldades financeiras e ineficiências administrativas (MOTTA, 1994, p.190).

Concordando com esse pensamento, para Oliveira (1998, p. 15).

A descentralização tem significado a transferência de responsabilidades do nível federal para o estadual e, sobretudo, para o município, sem a necessária transferência de recursos e poderes e sem que os municípios sejam capacitados tecnicamente para assumir as novas responsabilidades.

Esse é o caso das políticas Educacionais. Cabe ao município atender a grande e crescente demanda por Educação Fundamental, porém é ainda a União a maior detentora dos recursos que vão custear essa educação e, portanto, a responsável pela regulação de tais políticas. Nesse campo, a Constituição do Brasil de 1988 reconhece o município como ente federado autônomo e lhe assegura a oportunidade de organização de seus sistemas de ensino em colaboração com a União e os Estados. Os Municípios devem manter cooperação técnica e financeira com a União e com os Estados, através dos programas de educação infantil e de ensino fundamental (Art. 30. VI). O município, através dessa colaboração e de seu órgão administrativo, pode gerir seu sistema de ensino, definindo propostas pedagógicas e normas que se adaptem melhor a suas peculiaridades. Os artigos 11 e 18 da Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), normatizam as atribuições dos municípios, inclusive quanto às normas complementares para seu sistema de ensino.

A descentralização administrativa no Brasil, no entanto, era algo reivindicado por movimentos sociais e políticos, e compreendida como

uma importante dimensão do movimento em favor da democratização, tendo sido motivada pela oposição ao regime autoritário vigente até os meados da década de 80, caracterizado pelo alto grau de centralização das políticas públicas brasileiras, inclusive as sociais (PEREIRA, 2004, p. 29).

Também, como afirma Weber (2008, p. 307), a luta pela descentralização da educação

relaciona-se com o debate sobre direitos sociais e com a luta democrática, cujos marcos podem ser identificados nos anos 1940, no contexto da oposição ao Estado Novo e no âmbito da luta em prol da democracia contra o arbítrio representado pelo regime militar do período 1964-1986, quando a proposta de descentralização efetivamente se impôs, particularmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Outra dimensão da descentralização é o argumento de que o município é o ente político-administrativo mais próximo das pessoas e, justamente por isso, é aquele que conhece melhor os problemas da comunidade e pode atuar mais eficientemente para resolvê-los (GAMEIRO e NASCIMENTO, 2012).

Municipalizar é permitir, por força da descentralização político-administrativa, que determinadas decisões políticas e serviços públicos sejam encaminhados e resolvidos no âmbito do município. Isso sem excluir a participação e a cooperação de outros entes da Federação (União e estados) e da Sociedade Civil Organizada (NASCIMENTO, 2010, *sem paginação*).

A descentralização também é diretriz do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Nesse caso, a União e os Estados transferem o poder relativo às questões da política de atendimento a criança e adolescente, repassando-as aos municípios. O artigo 88 deste Estatuto destaca: “São diretrizes da política de atendimento: I. Municipalização do atendimento” (BRASIL, 2009). De acordo com esta legislação, portanto, cabe ao governo municipal, às comunidades e às Organizações Não Governamentais (ONGs) o atendimento direto às crianças e aos adolescentes. O governo estadual tem responsabilidade apenas sobre os casos que extrapolam a capacidade do município.

Embora a descentralização político-financeira tenha facilitado a manutenção de práticas clientelistas, à medida que se amplia o financiamento facilitando a inserção de correligionários no serviço público através dos contratos temporários (BARROS, 2004), para Fonseca (2008) esse processo permitiu impactar prioritariamente a vida de crianças e adolescentes.

No processo de descentralização das políticas sociais, os principais beneficiários foram as crianças e adolescentes, uma vez que as políticas de saúde, educação e assistência, desafiaram o município a investir em infraestrutura, capacitação de pessoal, criação e organização dos Conselhos (FONSECA, 2008, p. 94).

No campo da proteção, promoção e atendimento de Crianças e Adolescentes cabe ao município elaborar planos que visem assegurar Direitos Humanos e proteger as crianças e os adolescentes contra violências e maus tratos, como o Plano Municipal de Convivência Familiar e Comunitária, que visa romper com a cultura de institucionalização dos adolescentes promotores de atos infracionais, e regulamentar tais políticas, através dos atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD)<sup>3</sup>, especialmente os Conselhos Tutelares, Conselhos Municipais de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, em colaboração com os Conselhos Municipais de Educação, de Assistência Social e de Saúde.

---

<sup>3</sup> O Sistema de Garantia de Direitos é preconizado no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente: “A política de atendimento dos direitos da Criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Trata-se de uma articulação intersetorial, interorganizacional, intergovernamental e interestatal para a proteção Integral dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente.

Nota-se, nesse contexto, as dificuldades das prefeituras brasileiras, especialmente as do interior, em elaborar planos de médio e longo prazos. Quando isso ocorre, em geral por pressão externa, não são capazes de levar a cabo este planejamento, como constata Oliveira (2004, p. 21).

Há no Brasil uma tendência a desenvolver projetos e/ou programas educacionais que se caracterizam, muitas vezes, pela limitação do grupo ou área a que se destina, pela provisoriedade de sua existência, pela circunscrição da responsabilidade de investimento da União e ainda, pelo atendimento de exigências dos organismos estrangeiros.

Esses programas, prêmios e projetos, como no caso do Selo UNICEF, ao mesmo tempo em que representam investimento financeiro na Educação, significam responder a um protocolo de afazeres que afetam as concepções e ideologias que permeiam o âmbito educacional, pois são eles que direcionam os objetivos, as estratégias e os resultados esperados.

Oliveira (2004, p. 81), ao falar sobre a realidade de Riacho das Almas, afirma que:

A Educação tem progredido muito nos últimos anos; tem-se aumentado a escolaridade, tem-se diminuído o analfabetismo. No entanto, apesar deste progresso, há deformação e despersonalização devido à busca de enquadramento das políticas pedagógicas nos apelos externos.

Então, esta dissertação circunscreve-se no confronto entre um programa de certificação ofertado por uma agência multilateral, frente à exigência das gestões públicas municipais em avançar na efetivação de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. E nesse percurso identificar quais as implicações para os discursos da Qualidade em Educação e aferir seus impactos nas concepções, formulação e execução das políticas de educação em Riacho das Almas.

## **O problema da pesquisa**

Ao se propor tematizar a questão da Qualidade Educacional, leve-se em conta que sempre que desse tema for tratar, faz-se necessário revisitar, reatualizar e redefinir seu conceito, identificando o caráter que lhe é próprio naquele tempo e espaço, dada a dinâmica e a abundância de interpretações e sentidos que lhe podem conferir.

El punto de partida es que en la construcción del concepto de calidad en educación no se está ante un objeto de aprehensión directa. No es un ente que existe en sí mismo y no emerge de forma autónoma. Su aparición resulta de que alguien formule una pregunta cargada de contenido implícito acerca de la calidad de la educación. De esta manera, el análisis acerca de la

pregunta sobre la calidad de la educación resulta reveladora (CASASSUS, 1995, p. 56).

A escolha de estudar a Qualidade em Educação no bojo a intervenção de uma agência multilateral sobre as políticas públicas de promoção de Direitos da Infância e Juventude, é a possibilidade de decifrar, no âmbito municipal, as nuances da influência dos discursos da efetivação de um Direito Humano, a Educação de Qualidade.

A intervenção do UNICEF na promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente não é um dado recente na construção do arcabouço legal nos países da América Latina. Na verdade, esta agência atua na intervenção educacional nos países subdesenvolvidos desde a década de 1960, especialmente no que tange à primeira escolarização, ou seja, à Educação Infantil (creches e pré-escolas), público de atuação prioritária deste organismo.

Então, diante do jogo de *intervenção e consentimento*, protagonizado pela UNICEF e gestores das políticas educacionais de Riacho das Almas, é inevitável questionar: i) Quais discursos de Qualidade em Educação eclodem dessa conjuração? ii) Quais discursos de Qualidade da Educação norteiam a consecução das políticas educacionais de Riacho das Almas? iii) Tem a certificação Selo UNICEF alguma influência sobre esses discursos?

## **Objetivos**

Frente ao desafio da conjuntura política e eleitoral local, o objetivo é debruçar-se sobre os problemas a fim de respondê-los, mesmo que tais respostas levantem novas dúvidas e novos problemas a serem mais à frente respondidos.

Após dois anos de estudo, leituras, pesquisas, participação em eventos, grupos de estudo, embates com a orientação e colegas, esta pesquisa poderá ajudar a balizar um diálogo avaliativo dos impactos nas políticas educacionais para o Semiárido Brasileiro, resultantes de uma certificação conferida por uma organização transnacional a uma gestão pública local. Compreende-se, no entanto, que jamais seria possível abarcar todas as nuances e complexidade que envolvem o objeto do presente estudo.

Para orientar a busca de respostas às dúvidas, a investigação norteia-se pelo seguinte objetivo geral: identificar os discursos de Qualidade Educacional dos atores da arena educacional em Riacho das Almas. E por objetivos específicos: (i) identificar a concepção de Qualidade presente nos documentos normativos da Certificação Selo UNICEF e nos documentos oficiais da política de Educação de Riacho das Almas; (ii) perceber a intervenção do Selo UNICEF na concepção de Educação em Riacho das Almas; (iii) reconhecer quais os

discursos do Conselho Municipal de Educação, da comissão pró-selo UNICEF, e dos dirigentes educacionais da rede municipal de ensino sobre Qualidade na Educação; e (iv) confrontar as diversas concepções de Qualidade em Educação.

### **Metodologia: Caminhos percorridos**

Compreende-se a pesquisa como uma prática política, assim como Demo (1996) propõe. Neste estudo compreende-se a pesquisa não só como uma busca de conhecimento, mas igualmente como uma atitude política num todo dialético. “Faz parte de toda a prática, para não ser ativista e fanática. Faz parte do processo de informação, como instrumento essencial para a emancipação” (DEMO, 1996, p. 16).

Metodologia é o caminho que se percorre durante todo o processo de estudo, que mostra a possibilidade de chegada ao ponto desejado, desde o momento em que se propõe a analisar o objeto de investigação, até a obtenção dos resultados e conclusões que digam respeito ao objeto analisado.

A escolha de um caminho científico, supõe que, para estudar um fenômeno cientificamente, deve ser medido. Em outras palavras, o fenômeno deve ser perceptível, sensível e classificável, ainda que o cientista social possa trabalhar com conceitos teoricamente abstratos, tais como: o amor, aprendizagem e qualidade de vida; antes de estudá-los empiricamente, deve procurar comportamentos, estímulos, características ou fatos que representem esses conceitos (RICHARDSON, 1999, p. 21).

Ao estudar a Qualidade da Educação, a partir da compreensão dos discursos dos diversos atores da arena educacional de Riacho das Almas, entende-se que sob sua compreensão há múltiplos significados que não se podem visualizar, a priori, concretamente, pois está composto de recados, concepções, crenças, desejos, significados, signos, rituais construídos nos espaços de poder, nas relações sociais, culturais e econômicas, impossíveis de serem mensurados estatisticamente. Nesse sentido, justifica-se uma abordagem qualitativa, porque, segundo Minayo,

responde a questões muito particulares. Ela se preocupa [...] com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (1999, p. 24).

## O Estudo de caso

Tendo em vista a polissemia assumida pelo termo e seu atrelamento a uma série de fatores como ideologias, valores, ideias da sociedade, e porque tais relações são presentes nas subjetividades humanas, tal realidade conduziu a uma observação cuidadosa e apurada, a fim de captar a singularidade, na multiplicidade de signos e significados que possa ter o conceito, ou compreensão do termo Qualidade Educacional, fazendo crer que o melhor caminho a seguir seria o estudo de caso.

O interesse, portanto, incide naquilo que ele tem de único, de particular, mesmo que posteriormente venham a ficar evidentes certas semelhanças com outros casos ou situações. Quando queremos estudar algo singular, que tenha um valor em si mesmo, devemos escolher o estudo de caso (LÜDKE e ANDRÉ, 2002, p. 17).

Silva (2006, p. 27) define este método de pesquisa como a

observação e análise das características de uma realidade, dos pontos de vista de pessoas cujo comportamento e atividades se deseja conhecer. Basicamente, procede-se à solicitação de informações a um grupo de pessoas/profissionais da área, acerca do problema estudado para em seguida obter conclusões correspondentes aos dados coletados.

Ainda a respeito do Estudo de Caso, Severino (2010, p. 121) destaca que “o caso escolhido para pesquisa deve ser significativo e bem representativo, de modo a ser apto a fundamentar uma generalização para situações análogas, autorizando inferências”. Concordante com a preocupação do autor, discutir qualidade educacional nos moldes que se propõe, invariavelmente aproximará essa questão das políticas construídas no Semiárido.

Considerando que a discussão de Qualidade não é recente, mas traz especificidades complexas por se tratar de um discurso de falsa convergência, foi preocupação constante o cuidado para não se limitar à descrição dos discursos, mas preocupar-se com a circunspeção dos discursos construídos, atentando para relacioná-los aos diversos aspectos que os constroem. Como alerta Bruyne (1977, p. 227), “os estudos de casos devem ser guiados por um esquema teórico que serve de princípio diretor para a coleta de dados para melhor assegurar a pertinência e a interpretação dos dados que eles reúnem”.

O desenvolvimento do estudo de caso se dá em três fases, com base em Ludke e André (2002, p. 21), “sendo uma primeira aberta ou exploratória, a segunda mais sistemática em termos de coleta de dados e a terceira consistindo na análise e interpretação sistemática dos dados e na elaboração do relatório”.

## Os instrumentos e a coleta de dados

Em se tratando das peculiaridades trifásicas do estudo de caso, optou-se no primeiro momento, por coletar informações através de pesquisa documental, que permitiu identificar o discurso de Qualidade da Educação, construída pelos órgãos oficiais de construção e gestão de políticas educacionais, no Brasil e no município de Riacho das Almas. Conforme Severino (2007, p. 122), a pesquisa documental consiste no estudo de documentos no sentido mais amplo, sendo eles impressos ou não, e ainda sem análises, tratando-se de matéria-prima.

Nessa etapa, foi possível levantar dados sobre as realidades sócio-históricas do Semiárido Brasileiro e de Riacho das Almas, permitindo melhor compreender as razões pelas quais o UNICEF promove a certificação Selo UNICEF Município Aprovado nesta região brasileira. Igualmente se fez com os documentos de vários atores da política educacional com a intenção de permitir a escolha dos atores a serem entrevistados, o que possibilitou caracterizá-los e entender sua interface com o discurso de Qualidade em Educação.

Nesta fase foram verificados o Plano Municipal de Educação, a Proposta Curricular da rede municipal de Educação, as atas do Conselho Municipal de Educação, as atas do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e os relatórios do Primeiro Fórum Municipal de Selo UNICEF, bem como seus documentos normativos e, além desses, as leis de criação dos Conselhos Municipais e seus respectivos Regimentos Internos.

Em seguida, aspirando conhecer as concepções de Qualidade dos diversos atores da arena da política educacional, optou-se por trabalhar com entrevista semiestruturada.

Parece-nos claro que o tipo de entrevista mais adequado para o trabalho de pesquisa que se faz atualmente em educação aproxima-se mais dos esquemas mais livres, menos estruturados. As informações que se quer obter, e os informantes que se quer, em geral professores, diretores, orientadores, alunos e pais, são mais convenientemente abordáveis através de um instrumento mais flexível (LÜDKE e ANDRÉ, 2002, p. 35).

As entrevistas foram aplicadas com o Conselho Municipal de Educação (CME), órgão que congrega a síntese da arena de atores da política educacional (professores e professoras, alunos e alunas, pais e mães, organizações da sociedade civil, gestores e gestoras da educação), a comissão Pró-Selo UNICEF, o Sindicato dos Servidores Municipais de Riacho das Almas (SISMUR), o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC) do Município.

Com exceção da Secretaria de Educação e do Sindicato dos Servidores Municipais, os atores da pesquisa representam múltiplos segmentos, razão pela qual se buscou entrevistar os

representantes da Sociedade Civil e os diversos agentes públicos governamentais. Alguns desses ocupam os três grupos de atores (Conselho – de Educação e/ou dos Direitos da Criança e do Adolescente; Comissão Pró-Selo e Secretaria de Educação). Neste caso foram eleitos, junto com o entrevistado, um dos grupos de atuação pelo qual pudesse se manifestar.

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas pelo pesquisador, a fim de evitar que fossem dispensadas observações que caracterizassem cada entrevista. Assim, esclarece Paro (2000, p. 26):

Uma entrevista não se reduz às palavras pronunciadas; muito da complexidade dessa relação social, e da riqueza de informações que se podem dela tirar, corre o risco de perder se o analista se restringe ao conteúdo da fala. Pausas, exclamações, gestos, hesitações, silêncios, etc. – tudo isso pode ser omitido se quem faz o registro não tem condições de aferir em que dimensão cada um desses comportamentos pode ser relevante para a análise final. Neste sentido, assim como não pode haver observação sem interpretação, parece que a transcrição de entrevistas deve incluir, necessariamente, um componente interpretativo.

No caso de alguns entrevistados que pediram para fazer alguma consideração pós-entrevista, procedeu-se com o encaminhamento da transcrição a esses, sem no entanto autorizá-los a apagar o seu relato, mas podendo acrescentar novos elementos a sua fala. Ao final, nenhum dos entrevistados alterou o conteúdo de sua entrevista.

Outros atores do semiárido também foram contatados através de suas páginas na internet, como a Rede de Educadores do Semiárido (RESAB)<sup>4</sup> e a Articulação pelo Semiárido (ASA)<sup>5</sup>. O UNICEF, através do seu escritório regional em Recife. Nenhuma dessas instituições respondeu à entrevista, embora tenham manifestado interesse em fazê-lo.

Nesse período também foi possível utilizar da observação como instrumento de pesquisa de campo, que neste estudo ocorreu durante o Segundo Fórum Comunitário do Selo UNICEF. Aliás, Severino (2007, p. 125) afirma que esta “é uma etapa imprescindível a qualquer tipo ou modalidade de pesquisa”.

---

<sup>4</sup> A RESAB é um espaço de articulação política regional da sociedade organizada, congregando educadores e educadoras e instituições Governamentais e Não-Governamentais, que atuam na área de Educação no Semiárido Brasileiro. Visa desenvolver ações que contribuam, de forma geral, com a melhoria da qualidade do ensino e do sistema educacional público do Semiárido. Sua função primordial é consolidar uma proposta político-pedagógica de educação para o SAB através do diálogo dos diversos sujeitos individuais e coletivos e suas experiências com a educação para a convivência com o Semiárido Brasileiro, considerando a rica diversidade e opções metodológicas dessas.

<sup>5</sup> A ASA é uma rede formada por mil organizações da sociedade civil que atuam na gestão e no desenvolvimento de políticas de convivência com a região semiárida. Sua missão é fortalecer a sociedade civil na construção de processos participativos para o desenvolvimento sustentável e a convivência com o Semiárido, referenciados em valores culturais e de justiça social.

## **Os Sujeitos da Pesquisa: uma Arena de Atores nas Políticas Educacionais em Riacho das Almas**

Destaca-se a importância de considerar órgãos e organizações, correspondentes aos atores situados no campo de disputa, a partir do pressuposto de sua incidência política no município, tendo em vista a amplitude de sua discussão e sua participação na formulação das políticas educacionais em Riacho das Almas.

Isto posto, foram incorporados órgãos, instituições e organizações correspondentes a atores políticos e sociais situados no Estado, na sociedade civil e num organismo multilateral na acomodação desta arena, tomando por opção abarcar os diversos atores na conformação das arenas deliberativas das políticas públicas municipais de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, dentre as quais as políticas de Educação.

Foram eleitos, portanto, como sujeitos da investigação do discurso de qualidade em Riacho das Almas o Conselho Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e a Comissão Pró-Selo UNICEF, como espaços concomitantes de atores advindos do Estado e da Sociedade Civil. Estes órgãos públicos, em tese, têm como responsabilidade auxiliar na formulação da política educacional no município, deliberando, segundo suas competências nas políticas públicas municipais de direitos da criança e do adolescente.

Da Sociedade Civil incorporou-se o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Riacho das Almas, que não compõe o Conselho de Educação, pois além da participação política em defesa dos direitos dos trabalhadores em Educação, promove o debate sobre a formulação das políticas educacionais. Na parte do Estado, a Secretaria Municipal de Educação por ser o órgão executor das políticas educacionais e concentrar o poder de decisão sobre tais políticas.

Além desses, o UNICEF foi escolhido como ator por recomendar políticas públicas que afetam o desenvolvimento de crianças e adolescentes no município de Riacho das Almas, e ter a educação como uma das áreas primordiais de intervenção no semiárido brasileiro. Por fim, considerou-se o arcabouço legal das políticas públicas de Educação estabelecido pelo MEC e pela SEMEC.

Cada ator é situado no âmbito desta pesquisa, tendo como fonte de informação os documentos públicos disponíveis nos arquivos de cada Conselho, nos documentos por estes produzidos e/ou encontrados na internet. O objetivo é traçar um perfil prévio de cada ator, situando como ele se posiciona na arena das políticas educacionais. Dessa forma, captando

elementos de sua configuração política, tornou-se possível ajuizar de forma mais coerente os discursos de Qualidade proferidos a partir das entrevistas.

Também ficou acordado que as identidades dos entrevistados seriam resguardadas para que pudessem sentir-se mais à vontade para responder as entrevistas, o que conduziu a um duplo desafio: identificar os discursos de Qualidade dos sujeitos da pesquisa, nesse caso não se tratando de pessoas, mas instituições, sem perder de vista os conflitos, discordâncias e tensões dos diversos indivíduos entrevistados que demonstrassem, porventura, a possibilidade de coexistência de microarenas.

#### **a) Conselho Municipal de Educação**

O Conselho Municipal de Educação (CME) é um órgão que compõe o Sistema Municipal de Ensino e traz na sua natureza o princípio da participação e da representatividade popular na gestão pública. Em Riacho das Almas foi criado pela Lei Municipal nº 841 de 25 de julho de 1997. É um órgão previsto pela Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB) e tem caráter

normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador das políticas públicas municipais para a educação, devendo construir-se em um instrumento de assessoramento, com autonomia e clareza do seu papel, em prol da melhoria da educação pública municipal (MATOS, 2010, p. 11).

O CME de Riacho das Almas, conforme o artigo 2º desta lei, tem como atribuições:

- I – Propor pelo cumprimento da legislação aplicável à educação e ao ensino;
- II – Propor diretrizes educacionais;
- III – Assessorar o Governo Municipal na formulação de políticas e planos educacionais;
- IV – Propor escala de prioridade na elaboração da proposta orçamentária da Secretaria Municipal de Educação;
- V – Emitir pareceres sobre questões de natureza educacional no âmbito da rede municipal de escolas e, para as demais redes, com base nas competências que lhe forem delegadas pelo Conselho Estadual de Educação – CEE.

É estabelecido como atribuição, ainda, conforme o artigo 4º do seu Regimento Interno “fixar medidas que visem a melhoria do ensino no Município”.

O Conselho é composto por 12 membros, com previsão legal de pluralidade entre seus membros, assegurando, no entanto, equilíbrios de forças no jogo de interesse entre governo e sociedade. Do segmento Sociedade Civil, houve previsão de 01 representação para as Associações de Classe, porém o Sindicato dos Servidores Municipais não compõe este conselho. Além de representações de pais/mães de alunos, discentes, professores e das redes públicas (estadual e municipal) e da rede privada de ensino.

Os segmentos da Sociedade Civil não escolhem seus representantes. Nesse caso, a lei estabelece como membro efetivo o Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Outrossim, no Regimento Interno do Conselho não há normatização sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil. Arruda (2012), que recentemente publicou um estudo sobre a gestão democrática da educação nos municípios do agreste pernambucano, dentre eles Riacho das Almas, constatou que nessa região

o Poder Público impede que a comunidade participe da escolha dos representantes dos conselhos, quer por negar o que a lei prescreve quer por estabelecer na própria lei o modo centralizador desta escolha entendemos, que negar a participação de representantes dos diferentes segmentos sociais é negar a própria democracia e descaracterizar o CME de suas funções (ARRUDA, 2012, p. 11).

Situação vivenciada com o representante dos pais de alunos, que é servidor público contratado da SEMEC. Neste caso, a escolha foi realizada por convite direto sem que houvesse eleição de seus pares para tal representação. Os representantes dos discentes também são escolhidos deste modo. Nesse último caso, quando houve indefinição sobre sua representação no período da entrevista, foram tomados como referências para as entrevistas três estudantes que representaram o município diante do UNICEF no segundo Fórum do Selo.

A autora acima ainda constata que a sociedade civil, mesmo integrando a composição de tal órgão colegiado, possui pouca ou nenhuma participação no poder decisório.

Os mecanismos de democratização existentes são fragilizados pela influência dos gestores, que indicam seus representantes, tomando as decisões sobre a escola ou sobre os sistemas de ensino de forma centralizadora, sem considerar os interesses das comunidades a quem oferece a educação (ARRUDA, 2012, p. 11).

Ressalta-se, por fim, que a representação dos professores, quando do período da entrevista, era ocupada por uma docente em função gratificada, assumindo uma coordenação pedagógica, efetivamente gerando um desequilíbrio no tensionamento dos interesses.

Entre os temas discutidos pelo CME em 2012 estão: a reformulação da Lei 841/97, a fim de disciplinar a escolha da representação da sociedade civil, o que confere a atenção a um dos princípios democráticos da participação para escolha desses representantes; e a avaliação do Plano Municipal de Educação (PME).

#### **b) Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente**

O Conselho Municipal de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) é um órgão que compõe o Sistema de Garantia de Direitos da Infância e traz na sua natureza o princípio da participação e da representatividade popular na gestão pública. Em Riacho das

Almas foi criado pela Lei Municipal 891 de 16 de novembro de 2000. É um órgão previsto no artigo 88 Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

São diretrizes da política de atendimento: [...] II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais

O CMDCA de Riacho das Almas tem como principais atribuições (art. 4º):

I - Formular e deliberar acerca da política municipal de proteção, promoção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como expandir resoluções, normativas acerca de matérias de sua competência, observados os preceitos expressos nos artigos 203, 204 e 227 da Constituição Federal;  
 II – Acompanhar a elaboração e avaliar a proposta orçamentária do município, indicando ao Secretário Municipal competente às modificações necessárias à consecução da política formulada;  
 III – Estabelecer prioridades de atuação e definir a aplicação dos recursos públicos municipais destinados a Assistência Social, no que diz respeito a Criança e ao Adolescente;  
 IX – Deliberar sobre a conveniência e oportunidade de implementação de programa e de serviços a que referem os incisos I, II e III, bem como a sobre a realização de consórcios intermunicipal regionalizados de atendimento;  
 XIV – Conduzir o processo de eleição do Conselho Tutelar;  
 XV – Estabelecer critério para ingresso, promoção e aperfeiçoamento dos servidores públicos com exercício em órgão e entidade governamentais que trabalham para o atendimento e para a promoção e defesa dos direitos da Criança e do Adolescente.

É composto por 12 membros, com paridade entre governo e sociedade civil.

Ainda assim, do mesmo modo como ocorre no Conselho Municipal de Educação, a Sociedade Civil ainda não exerce sua participação de maneira autônoma, inclusive quanto à escolha de seus representantes.

Muitos gestores têm utilizado de práticas de cooptação, ou eles mesmos indicam nominalmente a representação da Sociedade nos Conselhos e/ou financiam a campanha dos Conselheiros Tutelares. Esta prática impacta de maneira decisiva na materialização da defesa dos Direitos Humanos. Além de intimar a sociedade na efetiva utilização dos instrumentos legais de exigibilidade dos Direitos, previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, desequilibra o Sistema. Os conselheiros perdem a autonomia e, conseqüentemente, o Conselho perde força (GAMEIRO, NASCIMENTO, 2012, s/p).

Nem a Lei Municipal nem o Regimento Interno do Conselho normatiza a escolha dos representantes da sociedade civil. No entanto, o Conselho Nacional de Direitos da Criança (CONANDA) atua como regulador dessa escolha.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, normatiza os procedimentos para a composição dos conselhos Nacional, Estaduais e Municipais da criança e do adolescente nas resoluções

105 e 106. Destaque-se que o número de membros da sociedade civil deve ser igual ao número do governo e sua escolha não pode sofrer quaisquer interferência ou subordinação do governo (GAMEIRO, NASCIMENTO, 2012, s/p).

O Conselho de Direitos da Criança é o principal ator na efetivação de Direitos Humanos da Criança e Adolescência, dentre os quais à Educação de Qualidade, e é condição para que o município possa disputar a certificação Selo UNICEF Município Aprovado.

Para participar da iniciativa, o prefeito municipal deve assinar um termo de adesão e garantir o funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Recomenda-se que o presidente do conselho também assine o termo de adesão (UNICEF, 2009, p. 08).

Em decorrência disso, não raras vezes, o CMDCA é utilizado como instrumento político para fins meramente burocráticos e de manobras espúrias da gestão pública.

Os Conselhos de defesa dos Direitos, no geral não têm sede, se reúnem esporadicamente, na “casa do lobo”, ou seja, na sede do órgão que está vinculado. Raros os municípios executam as dotações com a manutenção desse conselho e falta representatividade autônoma, capaz de mobilizar os parceiros da sociedade civil em defesa dos interesses dos Direitos Humanos. Vemos ser urgente a mudança de atitudes dos conselhos que muitas vezes esquecem as suas atribuições principais de órgão deliberativo e controlador das ações em todos os níveis, para viverem em intermináveis reuniões de um sistema de garantia de direitos enlouquecido. Não raro, com funcionamento sem planejamento ou com reuniões forçadas pelas gestões municipais para responder a protocolos de premiação ou avaliação externa (Selo UNICEF Município Aprovado, Prêmio Prefeito Amigo da Criança) (SILVINO NETO, NASCIMENTO, 2012, s/p).

No período da entrevista, um representante do segmento Sociedade Civil ocupava a presidência do Conselho da Criança e do Adolescente. Ao contrário de significar um processo de amadurecimento do Conselho, esse representante ocupava concomitantemente a função de conselheiro, um Cargo Comissionado na Prefeitura Municipal de Riacho das Almas, além de ser parente em segundo grau do prefeito.

### **c) Comissão Pró-Selo UNICEF**

A Comissão Pró-Selo UNICEF é criada por decreto municipal, para estimular o desenvolvimento das ações propostas pelo Selo. Tem um caráter operacional e visa planejar, executar e acompanhar as ações previstas na metodologia do Selo para a conquista desse reconhecimento internacional.

Promove reuniões sistemáticas, monitora os indicadores sociais relacionados com crianças, adolescentes e suas famílias e contribui para a melhoria desses indicadores. A equipe de trabalho não substitui, no entanto, o papel do CMDCA, que pode estar representado na comissão e deve acompanhar as suas atividades (UNICEF, 2009, p. 13).

A Comissão articula as políticas da criança e adolescente em favor da intersetorialidade, conforme preconiza a Doutrina de Proteção Integral da Criança e do Adolescente<sup>6</sup>. Para isso, é composta com membros vindos dos diversos órgãos do governo e segmentos da sociedade civil.

Recomenda-se a criação da Comissão Municipal Pró-Selo para fortalecer a articulação em torno do alcance dos objetivos do Selo, com os seguintes membros: articulador, CMDCA, conselho tutelar, representações de órgãos estratégicos da prefeitura, como as secretarias municipais de educação, saúde e assistência social, organizações da sociedade civil com experiência na área de promoção e defesa dos direitos da infância e da adolescência, lideranças adolescentes e comunicadores (UNICEF, 2009, p. 13).

É esta comissão que vai reunir os resultados e sugestões do fórum para organizar esse plano, conforme as orientações que são encaminhadas pelo UNICEF. Portanto, exerce uma função de controle das políticas para Criança e Adolescente no município. Essa comissão tem poder de influenciar as políticas educacionais no município, tendo em vista ser a instituição responsável pela execução do Plano de Ação construído durante o primeiro Fórum Comunitário do Selo UNICEF.

O fórum comunitário é um espaço de encontro e diálogo participativo no município. Nele, a comunidade analisa a situação das crianças e dos adolescentes, planeja e sugere ações pela garantia dos direitos da infância e adolescência, monitora e avalia o impacto de projetos, programas e políticas sociais voltados à melhoria de vida dos meninos e meninas de até 17 anos (UNICEF, 2009, p. 17).

O primeiro Fórum Comunitário do município de Riacho das Almas, em 10 de agosto de 2010, não teve representação das Organizações da Sociedade Civil. Para justificar esta ausência, técnicos educacionais, Agentes Comunitários de Saúde e outros servidores foram orientados a assinar como representantes desse segmento, conforme é possível aferir na lista de presença.

---

<sup>6</sup> A Doutrina da Proteção Integral está preconizada no artigo 227 da Constituição Federal, reafirmada quase literalmente no 3º artigo do Estatuto da Criança e do Adolescente. “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (Art. 3 – ECA). A Doutrina da Proteção Integral traz normas e institutos exclusivos. Revogou a antiga concepção tutelar, dando um novo contorno ao funcionamento da Justiça de Infância e Adolescência, abandonando o conceito de menor, como subcategoria de cidadania. Afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadora da continuidade de seu povo e da espécie e o reconhecimento da sua vulnerabilidade.

#### **d) Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Riacho das Almas**

O Sindicato dos Servidores Municipais de Riacho das Almas (SISMUR) foi fundado em 2009 e acolhe filiação das diversas áreas do serviço público municipal, dentre as quais a Educação. Entre as finalidades da Entidade destacam-se:

Representar perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais de sua categoria profissional ou os interesses individuais de seus associados;

Colaborar no estudo e solução dos problemas que relacionem com a categoria profissional que representa;

Promover e participar de congressos e conferências.

O SISMUR insere a pauta da Educação de Qualidade em referência a suas lutas para qualificação das condições de trabalho, dentre as quais os rendimentos dos profissionais da Educação.

A ideia central é de que a garantia de insumos é condição necessária, embora muitas vezes não suficiente, para a qualidade do ensino. Do ponto de vista dos custos, o SISMUR luta pela garantia de infraestrutura, equipamentos adequados e de condições de trabalho satisfatórias, que permitam atrair e manter bons profissionais para a melhoria dos processos de ensino e de aprendizagem.

Destaca-se a luta pela efetivação do piso salarial nacional da rede de Educação de Riacho das Almas e o Plano de Cargos, Carreira e Salários dos professores (PPCS). Destarte, constituem o tripé pela valorização profissional: carreira, formação e valorização profissional. A gestão democrática e a transparência na execução do erário público são, igualmente, lutas encabeçadas pelo SISMUR.

#### **e) Secretaria Municipal de Educação**

A Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC) de Riacho das Almas, que faz parte da estrutura administrativa da Prefeitura desse município, foi instalada pela Lei nº 248 de 23 de setembro de 1967. Mas a história da Educação no município começa no início da segunda década do século XX.

A história nos indica que, em 16 de janeiro de 1911, foi criada a primeira escola do povoado pela professora Júlia da Silva Mota. Quando Riacho tornou-se vila, teve sua primeira escola pública estadual (ensino primário). Naquele momento, as escolas do interior do Estado eram fiscalizadas por um Inspetor Escolar. [...] que vinha todos os anos visitar a escola e saber se os alunos e alunas aprenderam alguma coisa e para isso, realizava arguição de surpresa com qualquer um dos presentes na sala de aula (FERREIRA, 2004, p. 39).

Faz parte da estrutura organizacional da SEMEC as Diretorias de Cultura, de Esportes, de Educação Básica e de Ensino.

A Secretaria Municipal de Educação tem por finalidade administrar o sistema municipal de ensino, bem como promover e executar as políticas públicas de educação do Município, de forma que amplie seu desenvolvimento (RIACHO DAS ALMAS, 2012).

Para tanto, utiliza-se de um conjunto de concepções pedagógicas para alcançar tais finalidades.

As concepções que fundamentam o trabalho pedagógico são baseadas na compreensão de que para se obter mudanças no ensino e melhorar a prática dos docentes e consequentemente a aprendizagem dos alunos, deve-se levar em conta a aprendizagem ativa e centrada no aluno; a aprendizagem cooperativa; a avaliação contínua e no processo; a recuperação paralela, e a promoção flexível (RIACHO DAS ALMAS, 2010a, s/d)

#### **f) Fundo das Nações Unidas para Infância**

O UNICEF está no Brasil desde 1950 com atuação em favor da universalização dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Conforme o site da instituição, as prioridades para o Brasil, definidas em conjunto com os governos e a sociedade civil, são assegurar os Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes a: i) sobreviver e se desenvolver; ii) aprender; iii) proteger(-se) do HIV/aids; iv) crescer sem violência; v) adolescentes; vi) raça e etnia, e vii) esporte e lazer (UNICEF, 2012).

A prioridade Aprender refere-se à Educação. E é um dos principais eixos de atuação do UNICEF no Brasil. Diz respeito à Educação de Qualidade como um direito fundamental que amplia e garante os demais direitos.

Ao denominar seu programa de educação como Aprender, o UNICEF entende que, além do acesso à escola, é preciso garantir a aprendizagem das crianças e dos adolescentes. Para que a educação de qualidade seja um direito de todos, o UNICEF atua com prioridade em regiões e grupos populacionais com maior vulnerabilidade em relação à garantia desse direito: o Semiárido brasileiro, a Amazônia Legal e as comunidades populares dos centros urbanos. Além disso, procura em todas as suas ações considerar as desigualdades relacionadas à raça e à etnia e busca ouvir, dar voz e promover a participação dos adolescentes (UNICEF, 2012).

Esta agência das Nações Unidas atua para que haja universalização de acesso e a permanência com aprendizagem e regularidade no fluxo educacional. Para o organismo, a Educação de Qualidade, além de ser um direito fundamental, amplia e garante os demais direitos humanos e sociais.

Entre as ações que desenvolve, relacionadas com educação, destacam-se:

Comunicação pelo direito de aprender por meio de campanhas, eventos e outras ações;  
 Mobilização de agentes sociais para a participação na implementação, acompanhamento e controle social da política educacional, com ênfase no Semiárido, Amazônia Legal e comunidades populares dos centros urbanos;  
 Ações de advocacy para ampliação de recursos e criação de projetos e ações na área de educação;  
 Geração de conhecimentos, sistematização e disseminação de experiências bem-sucedidas, realizadas em escolas públicas e outros espaços educacionais, que promovam a aprendizagem;  
 Fortalecimento da capacidade das famílias e das instituições em relação aos direitos das crianças e dos adolescentes e no conhecimento dos mecanismos de participação na gestão e controle social das políticas públicas para a garantia da aprendizagem;  
 Assessoramento técnico aos municípios no desenvolvimento de programas de incentivo ao direito de aprender;  
 Promoção da participação de adolescentes e jovens na gestão escolar, nos projetos e na elaboração de materiais pedagógicos;  
 Inclusão das escolas do campo na Prova Brasil, especialmente as indígenas e as quilombolas;  
 Implementação da Lei 10.639/03, que inclui a história e cultura afro-brasileira no currículo oficial da rede de ensino (UNICEF, 2012).

O UNICEF foi responsável pela publicação *Aprova Brasil: o direito de aprender* (MEC, INEP, UNICEF, 2007) em parceria com o MEC, além de *O Direito de Aprender* (UNICEF, 2009) e *Educação para o Semiárido* (UNICEF, 2011). Estas publicações serão base para compreender o discurso de Qualidade deste organismo multilateral.

### **Análise de dados**

Reunidos os dados obtidos pelas entrevistas, leitura dos documentos e observações, fez-se a análise das informações coletadas à luz da Análise do Discurso que, de acordo com Minayo (2000, p 211), tem como objetivo

realizar uma reflexão geral sobre as condições de produção e apreensão da significação de textos produzidos nos mais diferentes campos: religioso, filosófico, jurídico e sócio-político. Ela visa a compreender o modo de funcionamento, os princípios de organização e as formas de produção social do sentido.

A referência tomada para esta etapa foi a Teoria Social do Discurso (FAIRCLOUGH, 2001) que aborda a dimensão crítica da linguagem em articulação com a teoria social. Nesse sentido, o discurso é visto como um modo de ação, como uma prática que altera o mundo e altera os outros indivíduos no mundo. Assim, devendo ser compreendido dialeticamente.

O discurso contribui para as constituições de todas as dimensões da estrutura social que, direta ou indiretamente, o moldam e o restringem: suas próprias normas e convenções, como também relações, identidades e instituições que

lhes são subjacentes. O discurso é uma prática, não apenas de representação no mundo, mas de significação do mundo, constituindo o mundo em significados (FAIRCLOUGH, 2001, p. 91).

Essa dimensão do discurso constitutiva do social, como contribuição de Foucault, possui três efeitos, segundo o autor: i) o discurso contribui para a construção do que é referido como identidades sociais e posições de sujeito, para o sujeito social e os tipos de EU; ii) o discurso contribui para a construção das relações sociais; e iii) o discurso contribui para a construção de sistemas de conhecimento e crença.

O modelo teórico de Análise do Discurso proposto por Fairclough (2001) orienta que o discurso seja analisado numa concepção tridimensional. O discurso é compreendido, nesta perspectiva, como texto, prática discursiva e prática social. Implica dizer que toda produção linguística está envolvida por processos de produção, distribuição e consumo, práticas discursivas que variam de acordo com fatores e práticas sociais.

Assim, a pretensão foi identificar também os conteúdos implícitos nas mensagens e comunicações, estabelecendo suas correlações com os contextos e significantes representados neste trabalho pelo Discurso da Qualidade da Educação.

Esta análise forneceu elementos para construção do relatório desta pesquisa, dividindo a presente dissertação em quatro capítulos.

Buscou-se, desta forma, nesta Introdução justificar a opção por este objeto de pesquisa, apresentar os caminhos metodológicos percorridos, focalizando também alguns pontos da trajetória profissional e de militância política do pesquisador pela efetivação de Direitos Humanos e, por fim, apontar elementos com a intenção de sublinhar possíveis contribuições deste estudo para sociedade e a academia.

O primeiro capítulo caracteriza o lócus da investigação e da intervenção do UNICEF, destacando aspectos relacionados à Educação, embora sejam apresentados outros elementos concernentes à história do semiárido, a história do município e os indicadores sociais da região. O primeiro elemento referencia a construção sociopolítica do discurso de qualidade em sua interface local, permitindo circunscrever as relações políticas locais, o que interfere nos discursos de Qualidade. O outro elemento permite entender a eleição dessa região para intervenção do UNICEF e os possíveis impactos dessa intervenção na vida de Crianças e Adolescentes, foco do Selo UNICEF Município Aprovado.

O capítulo segundo situa as abordagens analisadas a partir das categorias teóricas que lhes dão sustentação. Tratou-se de dialogar com alguns autores que estudaram Qualidade em Educação e seus Indicadores em suas múltiplas significações, tomando por medida, nesta

empreitada, os discursos de Qualidade sob a ótica da universalização e permanência dos estudantes na rede pública de ensino, sob a perspectiva economicista e sua contraposição, numa perspectiva mais democrática na defesa de Direitos Humanos.

O capítulo três é dedicado a entender como a ideia de Qualidade aparece nos documentos normativos da Educação no Brasil, bem como no discurso do UNICEF, e a apresentar como a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional e o Plano Nacional de Educação encaram o dispositivo constitucional de assegurar um padrão mínimo de Qualidade na oferta do ensino público no Brasil. Discute-se também como o Fundo das Nações Unidas para Infância encara a questão da Educação, de forma especial no que tange à Qualidade.

Os discursos de Qualidade dos diversos atores da arena educacional em Riacho das Almas são destacados, expostos e submetidos à análise no capítulo quatro. Dá-se ênfase aos consensos e dissensos dos sujeitos da pesquisa no que toca ao discurso da Qualidade em Educação, e é possível detectar ainda se o UNICEF influencia, de alguma maneira, os discursos e a elaboração das políticas educacionais em Riacho das Almas e se isso contribuiu para “melhorar a qualidade”.

As considerações finais sintetizam os principais pontos e questões discutidas nos capítulos precedentes; trazem as reflexões sobre os avanços proporcionados pela intervenção do UNICEF e as limitações do projeto de certificação, além das discussões sobre a necessidade de ampliar o debate quanto ao modelo de Qualidade almejada, a partir da educação oferecida.

Finalmente, retroalimenta-se a aposta no poder transformador da Educação e se expressa a consciência de que a garantia da oferta com qualidade quanto a este Direito Humano não pode ser escamoteada ou negada à pessoa humana, seja em Riacho das Almas ou em qualquer parte do mundo.

*A leitura da palavra é sempre precedida da leitura do mundo.  
E aprender a ler, a escrever, alfabetizar-se é, antes de mais nada, aprender a ler o mundo,  
compreender o seu contexto, não numa manipulação mecânica de palavras, mas numa  
relação dinâmica que vincula linguagem e realidade*

Paulo Freire

# **Capítulo I**

## **PARA ALÉM DA SECA:**

### **Aproximando-se do lócus da Investigação**

A Qualidade da Educação tem sido perseguida como um dos principais resultados a serem alcançados pelas diferentes – e às vezes divergentes – políticas educacionais. Sob diversos enfoques, concepções e discursos proferidos, a Qualidade é tomada como pauta nos diversos espaços sociais, ocupando desde as ações dos governos, trabalhos acadêmicos, estudos e ações das organizações da sociedade civil, às manchetes de jornais e mesas de bares. A este respeito Enguita (2001, p. 95) afirma que,

Se existe hoje uma palavra em moda no mundo da educação, essa palavra é, sem dúvida, "qualidade". Desde as declarações dos organismos internacionais até às conversas de bar, passando pelas manifestações das autoridades educacionais, as organizações de professores, as centrais sindicais, as associações de pais, as organizações de alunos, os porta-vozes do empresariado e uma boa parte dos especialistas, todos coincidem em aceitar a qualidade da educação ou do ensino como objetivo prioritário ou como um dos muito poucos que merecem consideração. A qualidade se converte assim em uma meta compartilhada, no que todos dizem buscar.

Esses discursos sobre Qualidade, no entanto, são influenciados pelo espaço sócio-histórico e suas relações de classe e de poder, ao tempo em que também influenciam e reconstróem novos. É neste sentido que Dourado e Oliveira (2009, p. 203-204) alertam que, para compreender os significados de Qualidade, é preciso situá-los no tempo e no espaço, de modo a desvelar, com coerência, o que constitui tais discursos.

[...] um primeiro aspecto a ser ressaltado é que qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico.

É com base nesta ideia que a presente dissertação organiza um capítulo cujo objetivo é aproximar-se do “chão” em que está localizado o objeto de estudo: o Semiárido brasileiro. Seja porque o Selo UNICEF Município Aprovado situa-se neste espaço, e isto impele à responsabilidade de entender por que o UNICEF o escolheu para intervir: um lugar profundamente marcado pelas contradições de desenvolvimento humano, econômico, social e Educacional – e esta última dimensão demarcada pelos resultados do IDEB (Índice de desenvolvimento da Educação Básica) da Escola Estadual Tomé Francisco da Silva (Quixaba

– PE)<sup>7</sup>; seja porque as políticas educacionais e os processos e procedimentos pedagógicos se filiam a esse contexto histórico-social, pautados na perspectiva dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes sob intervenção do UNICEF. Ou seja porque “todo o pensamento pedagógico é tributário de sua época e é ingênuo lê-lo desvinculado de um movimento histórico-social e de um projeto político e social” (GADOTTI, 2006, p. 29).

## 1.1 – O Semiárido Brasileiro

As regiões semiáridas são caracterizadas pela sequidão do clima, pela deficiência hídrica, pelas irregularidades das precipitações pluviométricas e pela presença de solos pobres em matéria orgânica, conforme Ab’Sáber (1999, p. 07).

Os atributos que dão similitude às regiões semiáridas são sempre de origem climática, hídrica e fitogeográfica: baixos níveis de umidade, escassez de chuvas anuais, irregularidade no ritmo das precipitações ao longo dos anos; prolongados períodos de carência hídrica; solos problemáticos tanto do ponto de vista físico quanto do geoquímico (solos parcialmente salinos, solos carbonáticos) e ausência de rios perenes, sobretudo no que se refere às drenagens autóctones.

Devido aos longos períodos sem chuva, há uma elevação da temperatura local, desencadeando uma aridez sazonal. Silva (2006, p. 15) afirma que há diversos graus de aridez, e estes níveis, de uma região e outra, dependem “da quantidade de água advinda da chuva (precipitação) e da temperatura que influencia a perda de água por meio da evapotranspiração potencial”.

O Plano de Ação de Combate à Desertificação, elaborado pela Organização das Nações Unidas – ONU definiu, em 1977, as regiões áridas do planeta. Com base nesse Plano, as terras áridas, semiáridas e subsumidas secas compreendem cerca de 51.720.000 km<sup>2</sup>, ou seja, quase 33% da superfície terrestre. As áreas desérticas (hiperáridas) somam 9.780.000 km<sup>2</sup>, ou quase 16% das terras emersas do nosso planeta (SILVA, 2006).

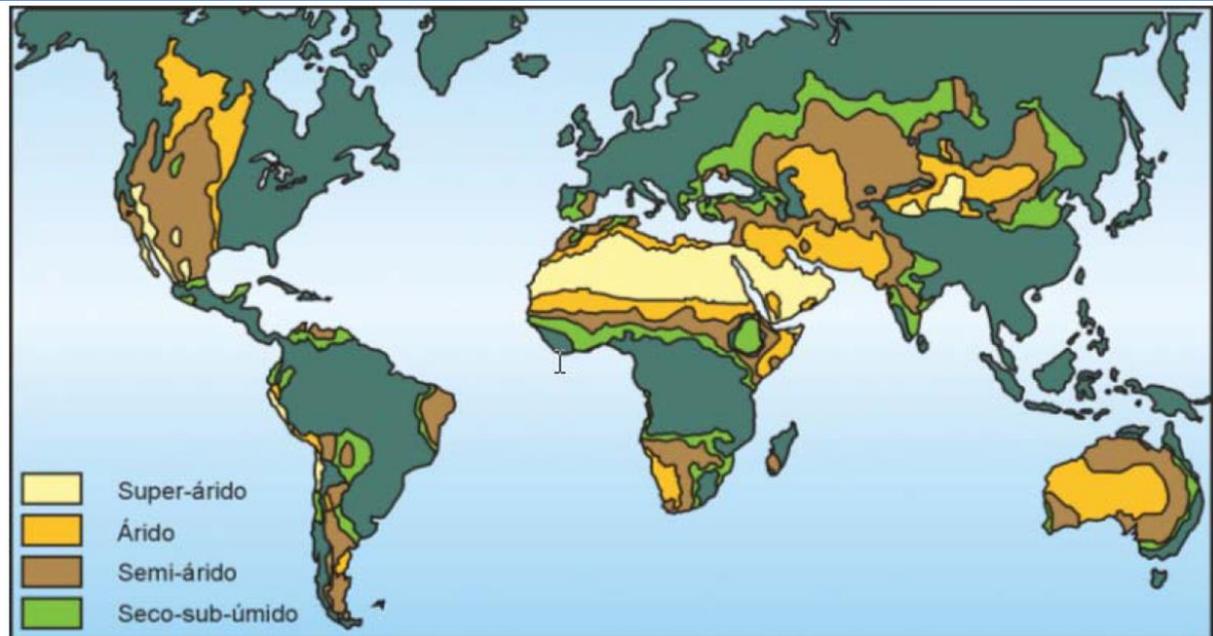
Verifica-se, ao observar o mapa 01, que em todos os continentes do globo há ocorrência do clima do semiárido. No Brasil, a área de domínio do semiárido ocupa parte do

---

<sup>7</sup> Esta Escola ficou entre as dez melhores do Brasil, pela avaliação do IDEB, nos anos iniciais do ensino fundamental, com média 7. O sucesso foi repetido no Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (Idepe), promovido pela Secretaria de Educação com os mesmos métodos do IDEB. Com média 7,42 também nos anos iniciais, a escola foi a mais bem avaliada entre todas as escolas pernambucanas. Trata-se de uma escola situada na zona rural do município. Atende cerca de 800 estudantes, do 1º ano do ensino fundamental, ao 3º ano do ensino médio, muitos deles já premiados com medalhas em competições como as Olimpíadas de Matemática e de Português.

Nordeste e Sudeste, compreendendo uma extensão de 982.563,33 Km<sup>2</sup>, que representam 11,5% do território brasileiro e 63,1% da região Nordeste.

**Mapa 01: Áreas Climáticas do Planeta Terra**



Fonte: IRPAA, 2007.

A região do Semiárido brasileiro (SAB) viveu durante a última glaciação um clima chuvoso, com extensas florestas tropicais, intercaladas de trechos do tipo cerrado. Só há cerca de 8.000 a 10.000 anos, com a ocorrência de uma rápida e trágica mudança climática mundial, o clima chuvoso deu lugar à formação do Semiárido.

Isso explicaria, conforme o IRPAA (2007), o fato de diversos animais e plantas da Mata Atlântica ou Amazônica serem encontrados nos núcleos internos, mais úmidos, chamados nichos ecológicos. Muitos se extinguíram, como documentam os fósseis encontrados nos muitos sítios arqueológicos pelo Semiárido afora. “As plantas e animais, com aptidões mais amplas ou com capacidade maior de adaptação, difundiram-se e ocuparam o espaço modificado, criando o que hoje é reconhecido como o Bioma Caatinga” (IRPAA, 2007, p. 07).

É o caso dos seres humanos, que há pelo menos 100.000 anos habitam o território brasileiro, conforme estudos realizados em São Raimundo Nonato, no Piauí, constituindo-se, segundo Ab’Sáder (1999), numa das regiões semiáridas mais povoadas entre todas as terras secas existentes nos trópicos ou entre os trópicos.

Apesar da adaptação humana, é uma das regiões socialmente mais dramáticas das Américas que pode se auxiliar dos condicionantes naturais para ajudar a explicar tal situação. No entanto, “isoladamente, o conhecimento de suas bases físicas e ecológicas não tem força para explicar as razões do grande drama dos grupos humanos que ali habitam” (AB’SÁDER, 1999, p. 07).

A cisão foi iniciada com a invasão dos portugueses ao território ocupado pelos indígenas. No litoral do Nordeste extraíam o Pau Brasil e plantavam cana-de-açúcar. Com a crescente demanda por gado bovino, veio a ocupação das terras do SAB com esse rebanho. “A chegada do boi representa o marco do declínio dos recursos naturais do Semiárido Brasileiro, um animal pouquíssimo adaptado ao clima e aos solos e que consome mais do que a terra produz” (IRPAA, 2007, p. 08).

A região de predominância semiárida no Brasil recebeu diversas denominações no decorrer da história, como Sertão e Nordeste das secas. Oficialmente, a primeira delimitação da região foi estabelecida em 1936, como Polígono das Secas.

Compreende o chamado “Polígono das Secas”, criado pela Lei Federal número 175, de 06/11/1936, com uma área equivalente a 944.561 km<sup>2</sup>, igual a 51.99% da superfície total do Nordeste. Esta demarcação, porém, foi alterada pelo decreto-lei 9.857, de 13/09/1946, e pela Lei 1.348, de 10/02/1952, sendo a superfície do chamado “Polígono das Secas” ampliada para 1.803.752 km<sup>2</sup> compreendendo toda a área caracterizada pelo clima semiárido e incluindo além dos nove estados do Nordeste, e ainda a região do norte do Estado Minas Gerais e do Espírito Santo (KÜSTER, MATTOS, 2007, p. 124).

A lei 7.827, de 27 de setembro de 1989 define como semiárido a região inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) com precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800mm.

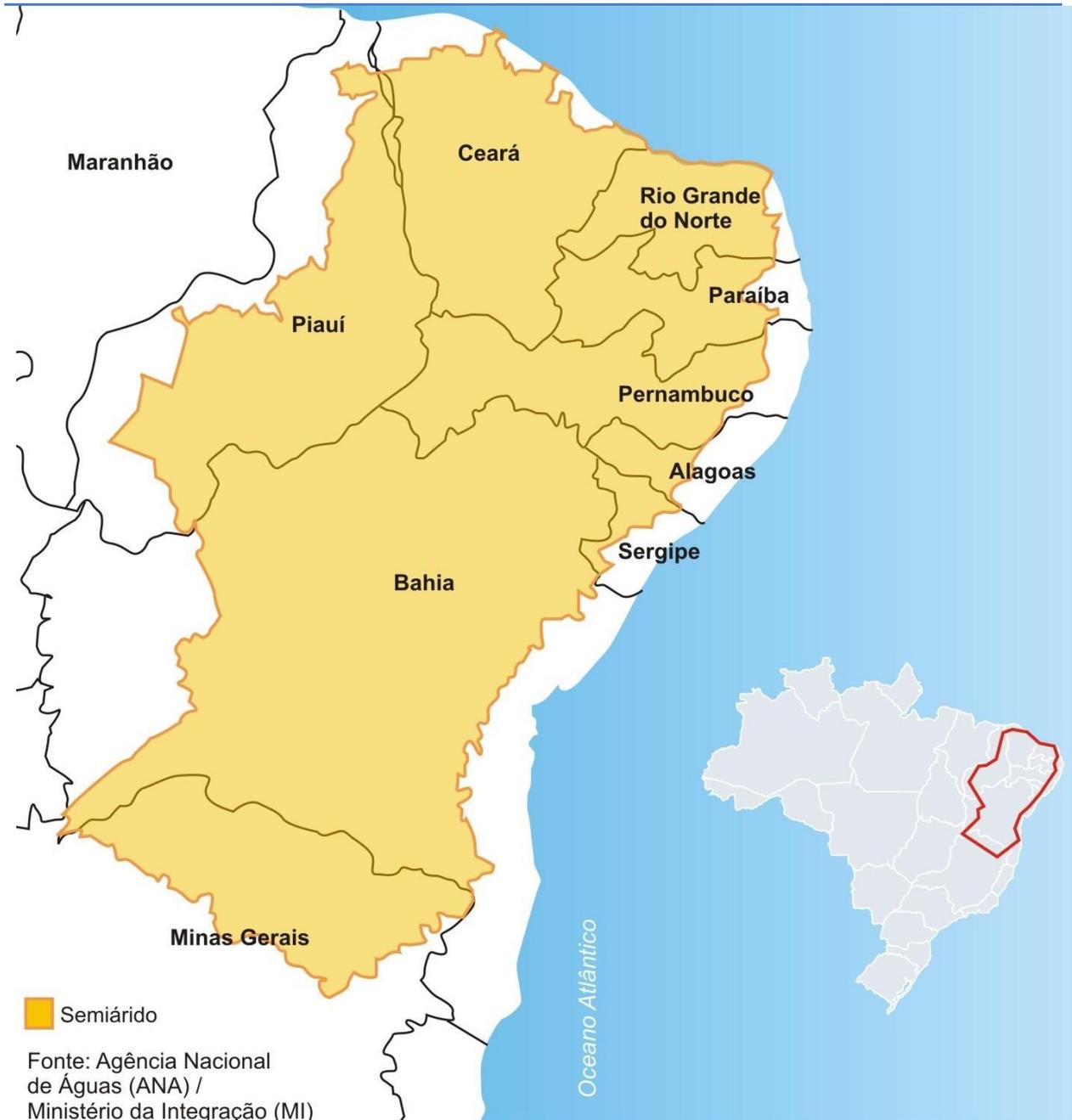
O Ministério da Integração Nacional, em 2005, atualizou a área de abrangência oficial do SAB pela Portaria Ministerial n. 89, de 10 de março daquele ano. Essa nova delimitação territorial considerava a portaria interministerial n. 06 de 29 de março de 2004, que adotou três critérios técnicos para este fim:

- I. precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros;
- II. Índice de aridez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990;
- III. Risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990 (BRASIL, 2005, p. 03).

Atualmente o espaço geográfico do SAB abrange 1.135 municípios, obedecendo aos critérios estabelecidos em 2005, estendendo-se por oito Estados da região Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) mais o Norte de

Minas Gerais (Mapa 02), totalizando uma extensão territorial de 980.133,079 km<sup>2</sup> ou 56,46% do território nordestino.

**Mapa 02: Semiárido Brasileiro**



Fonte: NAOP, 2012 (apud ANA/MI).

Com uma população total de 22.598.318 habitantes em 2010 (IBGE, 2010), (11,85% da população brasileira ou 42,57% da população nordestina), 7.966.529 (35,25% da população) corresponde a crianças e adolescentes – grupo etário destinatário das políticas públicas propostas pelo Selo UNICEF Município Aprovado.

O Semiárido Brasileiro tem avançado sobre as áreas urbanas, conforme constatado no censo demográfico de 2010. Cerca de 62% de seus habitantes residem no meio urbano (IBGE, 2010), predominado por cidades de pequeno e médio portes, correspondendo a 93,39% e 5,02% dos municípios do SAB, respectivamente.

Essa população vive sob um déficit hídrico.

Em determinadas áreas da região, as secas são constantes, com baixas taxas pluviométricas durante o ano. Este problema agrava-se em alguns períodos mais longos de estiagem, caracterizando as grandes secas. A seca ocorre quando as chuvas são insuficientes ou irregulares demais para permitir produção que assegure a subsistência das famílias (CÁRITAS, 2002, p. 13).

De acordo com os registros históricos, “houve 85 anos de seca nos séculos XVIII, XIX e XX. Isso significa pouco mais de dois anos e meio de inverno normal para um de seca” (ARAÚJO e LIMA, 2009, p. 50), sendo 28 anos de grandes secas no século XX (Gráfico 01), conforme estudos documentais do NAOP (2012).

**Gráfico 01: Grandes Secas no Semiárido Brasileiro**

1580 1583	1723 1727	1790 1793	1857	1877 1879	1932	1951 1953	1958 1959	1970	1979 1983	1993	1998 1999	2003	2009 2013
Os engenhos não moeram. Cerca de cinco mil índios desceram o Sertão em busca de comida	Os engenhos ficam em ruínas. Escravizados morreram de fome e sede	Migração dos fabricantes de charque do Ceará para o Rio Grande do Sul	Dom Pedro: “Não restará uma única joia, mas morreram de sede”.	Morreram 500 mil pessoas, o equivalente à metade da população do Semiárido. Migração dos nordestinos para região amazônica	Construção dos grandes açudes pelo Governo Federal	Criação do Banco do Nordeste	Criação da SUDENE	Criação de Frentes de Emergência	A mais prolongada e abrangente seca nordestina até o momento. Morreram três milhões de nordestinos. Implantação dos grandes projetos de irrigação em Petrolina-Juaazeiro	A tomada da SUDENE em Recife por flagelados, que gera um grande movimento pró-Nordeste	População faminta promovendo saques a depósitos de alimentos e feiras livres	Transposição do Rio São Francisco	Provavelmente a maior seca que se tem notícia.

Fonte: NAOP, 2012.

Grosso modo, seca não significa ausência de chuva ou de água. A seca ocorre quando as chuvas são insuficientes ou irregulares demais para permitir produção que assegure a subsistência das famílias.

Na prática, o flagelo da seca decorre da distribuição das chuvas de forma incompatível com as necessidades hídricas das culturas de subsistência da população rural que, mesmo em anos normais, já vive em condições-limite da pobreza (CÁRITAS, 2002, p. 13).

Nosso Semiárido é o mais chuvoso do planeta.

O semiárido brasileiro é um dos que detém o maior índice pluviométrico em comparação a outros Semiáridos no mundo. Na região ocorrem uma ou duas estações de chuva, de 4 a 5 meses de duração. A pluviosidade média varia entre 300 e 800 mm/ano. As temperaturas médias variam de 23 a 39° C, com forte evaporação potencial (CÁRITAS, 2002, p. 13).

A pluviosidade é, em média, 750 mm/ano. Malvezzi (2007, p. 10) aponta que “o grande problema é que a chuva que cai é menor do que a água que evapora. No Semiárido brasileiro, a evaporação é de 3.000 mm/ano, três vezes maior do que a precipitação.” Outro aspecto a ser levado em conta é a dificuldade de absorção e retenção de água no solo, o que minimizaria os efeitos da violenta evaporação. “O subsolo é formado em 70% por rochas cristalinas, rasas, o que dificulta a formação de mananciais perenes e a potabilidade da água, normalmente salinizada” (MALVEZZI, 2007, p. 10).

Embora sejam os longos períodos de estiagem um dos principais agravantes das desigualdades sociais e da desigualdade entre as regiões do Brasil, não significa que sejam a causa principal. Esta concepção, não raras vezes, deu sustentação, por décadas, a parcelas do poder político no Nordeste e, conseqüentemente, no cenário nacional.

A suposta seca é um fenômeno sócio-político. É um instrumento utilizado pelas elites regionais, como grande negócio, cheio de oportunidades, para se apropriar de recursos públicos, engrenagem conhecida como “indústria da seca”. Os benefícios distribuídos servem como moeda de troca aos que dominam a política local (IRPAA, 2007, p. 20).

Tais forças políticas se aproveitam dos períodos de estiagem para aumentar o seu poder sobre as parcelas empobrecidas da população por meio do controle dos meios fundamentais de sobrevivência dos pequenos produtores rurais: a terra e a água, acentuando a situação de empobrecimento do povo, os altos índices de analfabetismo, mortalidade infantil, baixa renda per capita, e, mais recentemente, a migração para áreas urbanas.

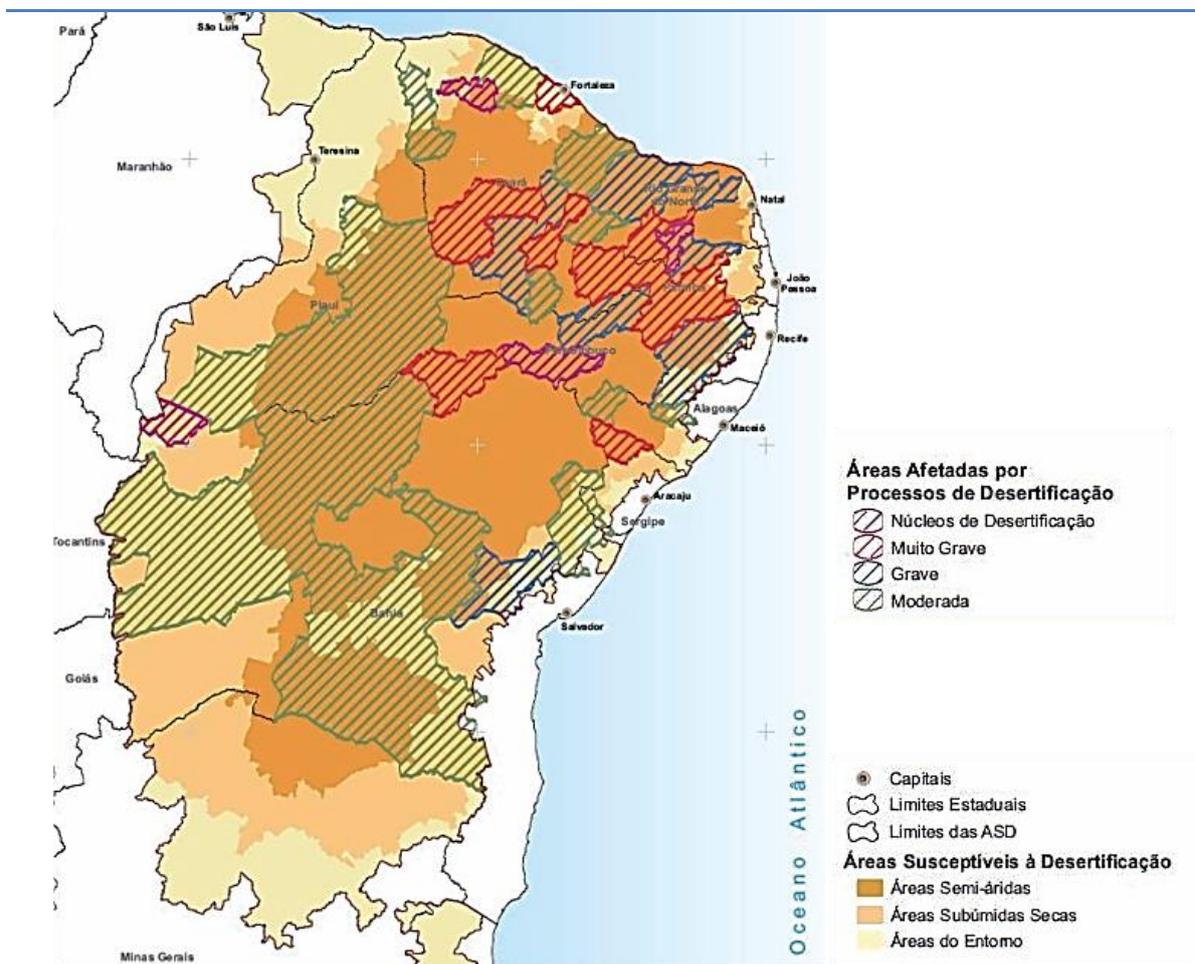
A cobertura vegetal do Semiárido Brasileiro é formada por revestimento baixo de vegetação arbustivo-arbórea, com folhas miúdas e hastes espinhentas, adaptadas para conter

os efeitos de uma evapotranspiração muito intensa, chamada caatinga, que na língua indígena quer dizer Mata Branca.

O bioma Caatinga que foi reconhecido em 2001 pela UNESCO como Reserva da Biosfera, ocupa uma área de 734.478 km<sup>2</sup> (cerca de 7% do território brasileiro) e é o único bioma exclusivamente brasileiro. Isto significa que grande parte do patrimônio biológico dessa região não é encontrada em outro lugar do mundo, além da nossa região Semiárida Brasileira (IRPAA, 2007, p. 14).

Abriga uma das maiores biodiversidades brasileiras de insetos, além de reunir um grande número de espécies vegetais com propriedades curativas. Apesar de rica, a Caatinga possui um ecossistema frágil e com demorada ou pouca capacidade de reconstituição (IRPAA, 2007), fragilidade decorrente dos próprios fatores climáticos e da pouca compreensão que se tem da natureza da região, o que leva a práticas e ações predatórias, às vezes pela busca da população por recursos imediatos para a sobrevivência, ou ainda pela ação predatória dos grandes grupos econômicos.

**Mapa 03: Áreas ameaçadas de Desertificação**



Fonte: NAOP, 2012.

Em consequência, a Caatinga é, hoje, um dos biomas mais ameaçados. As maiores extensões de áreas em processo de desertificação no Brasil, com a perda gradual da fertilidade biológica do solo, localizam-se no SAB (Mapa 03). De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2002), a desertificação atinge quase 100 mil Km<sup>2</sup> da porção semiárida, o que corresponde a 10% de sua extensão. Decorre daí a degradação dos solos, dos recursos hídricos e da vegetação, a redução da qualidade de vida e a piora nos indicadores sociais.

Para entender a complexidade do semiárido é preciso navegar por outros elementos que constituem esse espaço. Como Malvezzi (2007, p. 09, *grifo nosso*) explica, “**o Semiárido brasileiro não é apenas clima, vegetação, solo, Sol ou água. É povo, música, festa, arte, religião, política, história. E processo social. Não se pode compreendê-lo de um ângulo só**”.

Nesse caminho, o SAB é marcado por profundos contrastes. Se de um lado a estrutura fundiária é extremamente concentrada, verifica-se, por outro, um grande número de minifúndios nessa região, com cerca de 90% das propriedades possuindo área inferior a 100 hectares (BRASIL, 2005).

Existem cerca de 2 milhões de estabelecimentos agrícolas familiares, (segundo dados do INCRA e do Censo Agropecuário de 1995), que correspondem à 42% das unidades agrícolas do país. [...] Cerca 90 % das famílias possuem menos de 100 hectares e destas 65% menos de 10 hectares (IRPAA, 2007, p. 23).

Apesar de ilhas de desenvolvimento e modernização econômica na região, de Toritama e Santa Cruz do Capibaribe, com nível de empregabilidade em cem por cento e da bacia do Rio São Francisco, não houve uma significativa mudança na estrutura produtiva, predominando uma economia baseada na produção de subsistência em pequenas áreas, criatórios de animais de pequeno e médio porte, artesanato e extrativismo voltado ao consumo familiar. Segundo o IRPAA (2007, p. 24), as famílias agricultoras do SAB não desenvolveram uma cultura de produção para o mercado, pelo fato de a produção, mesmo para consumo doméstico, ser insuficiente.

Essa é uma região de contrastes. Ainda que a economia tenha assumido um ritmo de crescimento econômico superior à média brasileira (Tabela 01), que tem favorecido o retorno dos nordestinos em *diásporas*, o Semiárido ainda enfrenta o estigma da exclusão social, étnica e a perpetuação de relações baseadas no coronelismo.

Mais recentemente, com a adoção de políticas públicas que visam superar a lógica de combate à seca, estão sendo introduzidas pequenas experiências intercaladas com a produção-base, que permitem renda à família agricultora no período da entressafra, como é o caso da

Meliponicultura. Essas experimentações, em grande parte, são desenvolvidas por ONG's e/ou articulações destas que atuam na região, dentre elas, a Articulação do Semiárido (ASA). Ainda assim, a região continua profundamente marcada pelas contradições e injustiças sociais.

É a população mais excluída de saneamento ambiental (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, contenção de vetores etc.). E também a que apresenta os menores índices de desenvolvimento humano do país (IDH). É a população retirante retratada nas músicas de Luiz Gonzaga, nas pinturas de Portinari, nos romances de Graciliano Ramos e na poesia de Joao Cabral de Mello Neto. Sem infraestrutura, e a que mais sofre com os efeitos do clima, a que mais migra, a que mais morre (MALVEZZI, 2007, p. 124).

As contradições e injustiças também afetam substancialmente a desigualdade de gênero. Metade da população no Semiárido, ou mais de dez milhões de pessoas, não possui renda ou tem como única fonte de rendimento os benefícios governamentais. Na sua maioria (59,5%) mulheres.

**Tabela 01: Média Anual de Crescimento Econômico do Semiárido 1960 - 2011**

Período	Nordeste (%)	Brasil (%)
1960 – 1970	3,5	6,1
1970 – 1980	8,7	8,6
1980 – 1990	2,3	1,6
1990 – 2000	2,0	2,5
2000 – 2009	4,1	3,5
2010	8,3	7,5
2011	4,4	2,7

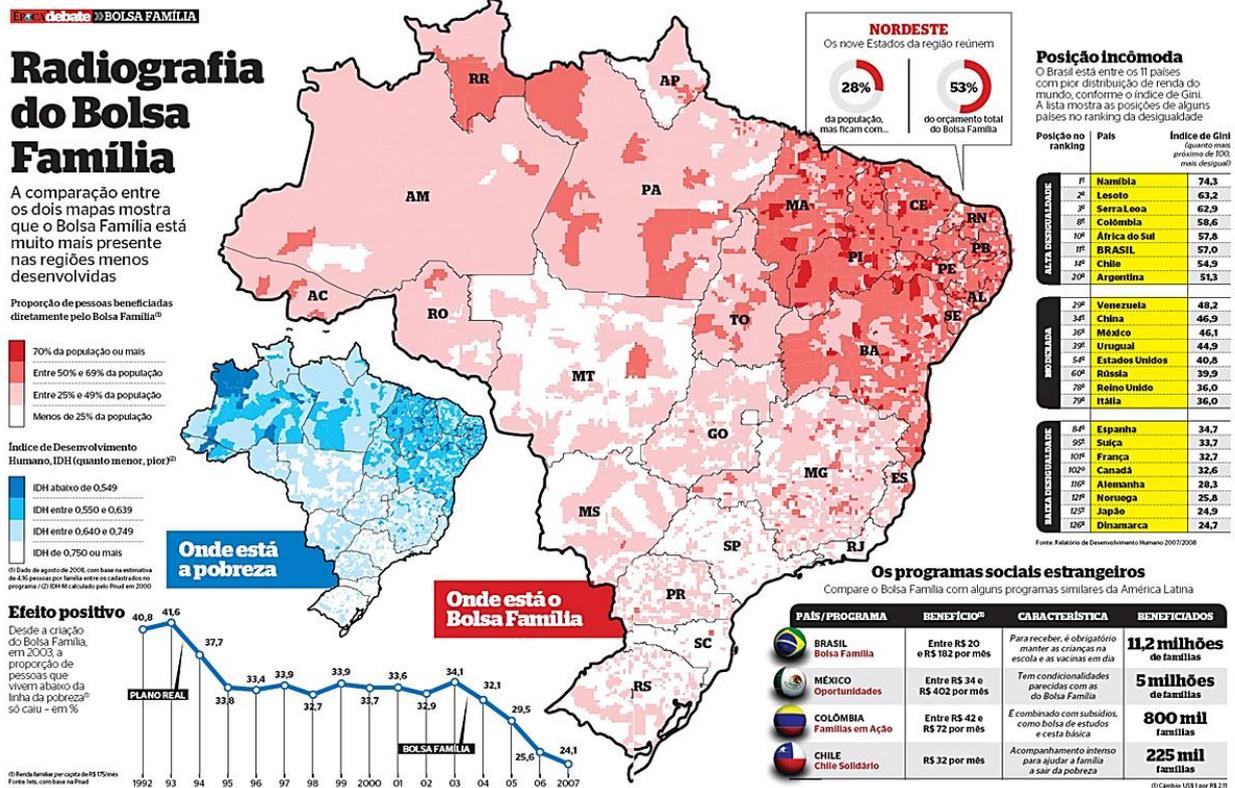
Fonte: IBGE, 2012.

O Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE) estima que o Produto Interno Bruto (PIB) do semiárido corresponda a aproximadamente 1/3 do PIB nordestino, tendo crescido em torno de 6,2% ao ano no intervalo de 2000-2007. Destarte, a renda média do cidadão que habita o semiárido, segundo o órgão, equivale a apenas 34% da renda média brasileira. Com o ritmo de crescimento observado nas últimas décadas, a economia e a baixa renda da população, a maioria dos municípios do Semiárido permanece profundamente dependente das transferências diretas ao beneficiário, através dos programas sociais (Mapa 04) e dos recursos e transferências intergovernamentais.

Os três principais agentes constitutivos dessa economia são os aposentados, os funcionários públicos e as prefeituras. Os aposentados com seus benefícios, os funcionários públicos com seus empregos e seus salários e as prefeituras (assim como as câmaras de vereadores), com seus funcionários permanentes e temporários, com as empresas locais que lhes prestam

serviços ou fornecem mercadorias e com os seus recursos financeiros, especialmente, a cota do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (GOMES, 2001, p. 149).

### Mapa 04: Beneficiados Transferência de Renda



Fonte: Revista Época, (com base nos dados do IBGE, 2010; PNUD, 2010).

De acordo com Araújo e Lima (2009) a administração pública ocupa um lugar decisivo na economia da região, representando 28% de seu produto, valor bem mais elevado do que o para o restante do Nordeste e o Brasil. Corresponde, ainda, a 45% do total do valor do setor de serviços. Grande parte deste valor vem das prefeituras, que são responsáveis por 94% do emprego público da região. Apesar disso, essas prefeituras são extremamente dependentes das transferências intergovernamentais. Como podemos observar na Tabela 02, essa dependência de fontes de financiamento externo é ascendente não apenas no SAB, porém, nesta região, mais de noventa por cento dos recursos municipais são recursos de transferências.

Mas, como veremos mais a frente, são os empregos ofertados nas administrações municipais um dos principais responsáveis pela manutenção das práticas de clientelismo político.

**Tabela 02: Recursos transferidos**

Ano	Semiárido (%)	Nordeste (%)	Brasil (%)
1989	86	76,4	61,6
1990	89,8	81	64,1
1991	91,1	77,2	60,3
1993	89,5	79,5	62,8
1995	92,7	83	65,9
1996	92,7	82,1	66,2
1997	92,3	80,3	66,4
1998	93,3	80,9	65,5
1999	93,5	81,3	67,3
2000	92,8	82,7	69,1
2001	93,5	83,7	69,3
2002	90,2	81,5	67,6
2003	90,3	81,8	66,2
2004	90,5	80,5	66,2
2005	91	81,2	67,1

Fonte: Araújo e Lima, 2009.

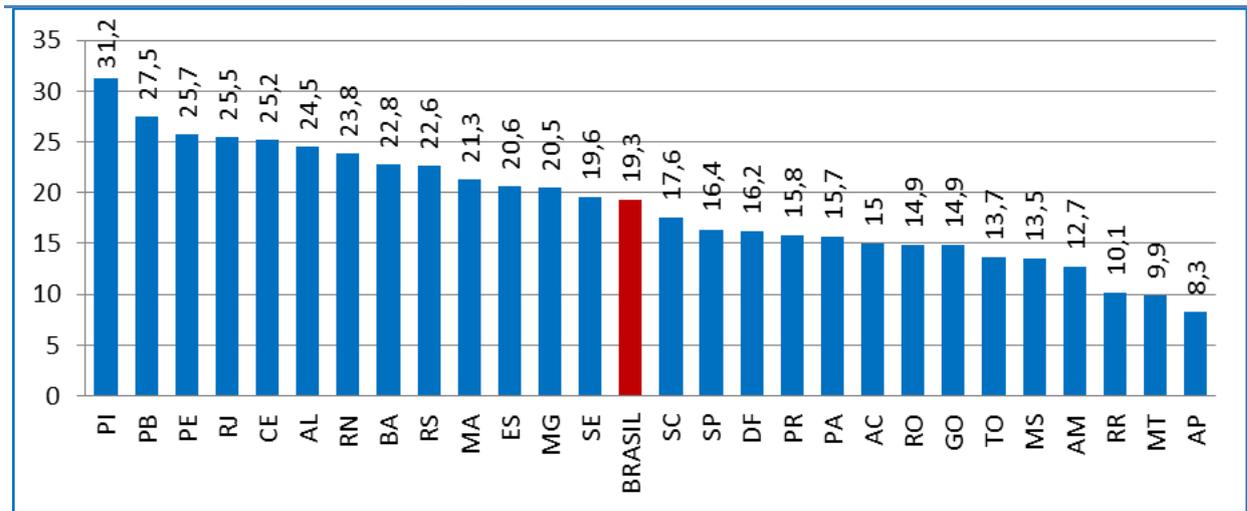
A transferência de renda direta ao cidadão tem sido um importante vetor para melhorar as condições de vida a população, gerando um ciclo econômico virtuoso, conforme o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2010, p. 10).

As transferências são fundamentais para combater a pobreza e a desigualdade e para dinamizar as economias dos estados mais pobres, sim. Mas tal fato não pode ocultar a importância dessas mesmas transferências, inclusive nos estados mais desenvolvidos do país, que são destinatários de grandes parcelas dessas transferências, tendo também parte importante do consumo das suas famílias residentes justificada por essas transferências.

As políticas de transferência passam a se constituir em escolhas do poder público, em especial a partir de meados da década de 1990, quando as políticas sociais começaram a considerar na sua formulação a pobreza também como questão social e coletiva.

O IPEA apontou que é na região do SAB que as transferências de renda têm maior participação nos rendimentos familiares e, portanto, na economia local (Gráfico 02).

Apesar disso, num país como o Brasil, considerado um dos campeões em concentração de renda, o Semiárido desponta como uma situação ainda mais grave. Uma comparação entre as rendas dos 10% mais ricos e os 40% mais pobres dessa região revela com maior nitidez a persistência das desigualdades sociais. No ano de 2000, o percentual da renda apropriada pelos 10% mais ricos chegava 43,7%, enquanto a renda dos 40% mais pobres era apenas 7,7%.

**Gráfico 02: Participação das transferências de renda/estados – 2008**

Fonte: IPEA, 2010.

A população jovem do SAB representa 27,1% das pessoas de 0 a 14 anos de idade, de acordo com dados do IBGE (2011), e é esse grupo o mais afetado pela pobreza. Segundo o UNICEF (2011), 67,4% das crianças e adolescentes são pobres e/ou miseráveis.

Atualmente, 13 milhões de crianças e adolescentes vivem no Semiárido brasileiro, onde a população de 12 a 17 anos soma cerca de 5 milhões de pessoas. A população dessa região é extremamente afetada pelas condições climáticas desfavoráveis, falta de acesso à água potável, saneamento, educação e serviços de saúde de qualidade (UNICEF, 2011, p. 08).

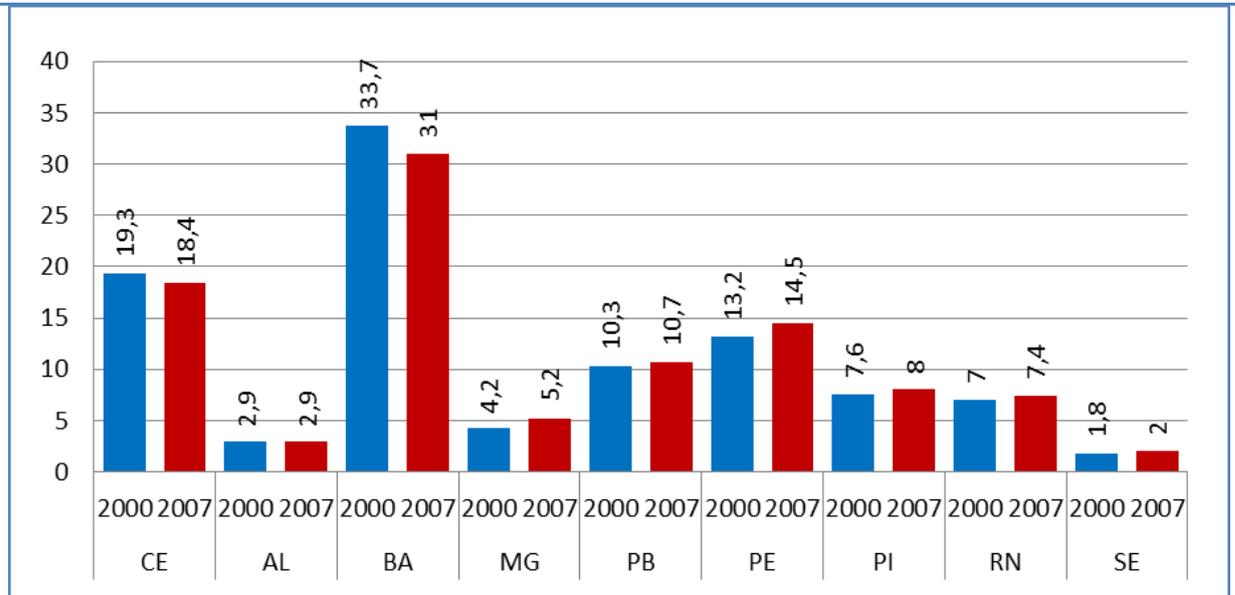
Devido a esta concentração de pobreza na região, que gera entre outras consequências a exclusão das escolas – tal como estas funcionam –, acentua-se a luta das famílias pela sobrevivência, forçando crianças e adolescentes ao ingresso precoce em trabalhos de baixa remuneração complementar como capinagem, extrativismo vegetal, entre outros, ou à mendicância – quando não à prostituição – nos centros e periferias das médias cidades, rebaixando a Educação da região aos piores índices em relação à média nacional.

A taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade na região do Semiárido foi bem mais elevada do que a média obtida para o país (9,6%). No período intercensitário 2000/2010, houve uma redução desta taxa de 32,6% para 24,3%. Entre os analfabetos residentes nesta região, 65% eram pessoas maiores de 60 anos de idade (IBGE, 2011, p. 63).

Já no caso das crianças de 10 anos de idade, que deveriam dominar a leitura e a escrita, de acordo com o que propõe as políticas educacionais do Brasil, verifica-se que, em 2010, 12% destas crianças não tinham desenvolvido estas habilidades, ainda conforme o IBGE (2011).

Do total de estabelecimentos escolares em funcionamento no Brasil, em 2000, 54,3% deles estavam localizados na região do Semiárido brasileiro, conforme o Censo Escolar. No ano de 2007, esse percentual caiu para 50,9%.

**Gráfico 03: Escolas em funcionamento no semiárido – 2007**



Fonte: IPECE, 2010.

No geral, nos municípios do Semiárido mais de 90% das escolas que ofertavam ensino fundamental, nos anos de 2000 e 2007, eram classificadas na categoria pública. Igualmente, 89,2%, das escolas de Educação Infantil e 72% das escolas que ofertavam Ensino Médio em 2007. Já as escolas que ofertavam ensino para jovens e adultos e educação especial eram praticamente todas administradas pelo setor público.

Conforme pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa do Estado de Ceará (IPECE) (2010), as condições físicas das escolas melhoram na região do semiárido entre os anos de 2000 e 2007. Mas ainda foram detectadas carências significativas de insumos necessários a uma Educação de Qualidade. Em 2007, apenas 7,5% desses equipamentos localizados na região do semiárido brasileiro possuíam laboratório de informática, e pouco mais de 2% possuíam laboratório de Ciências.

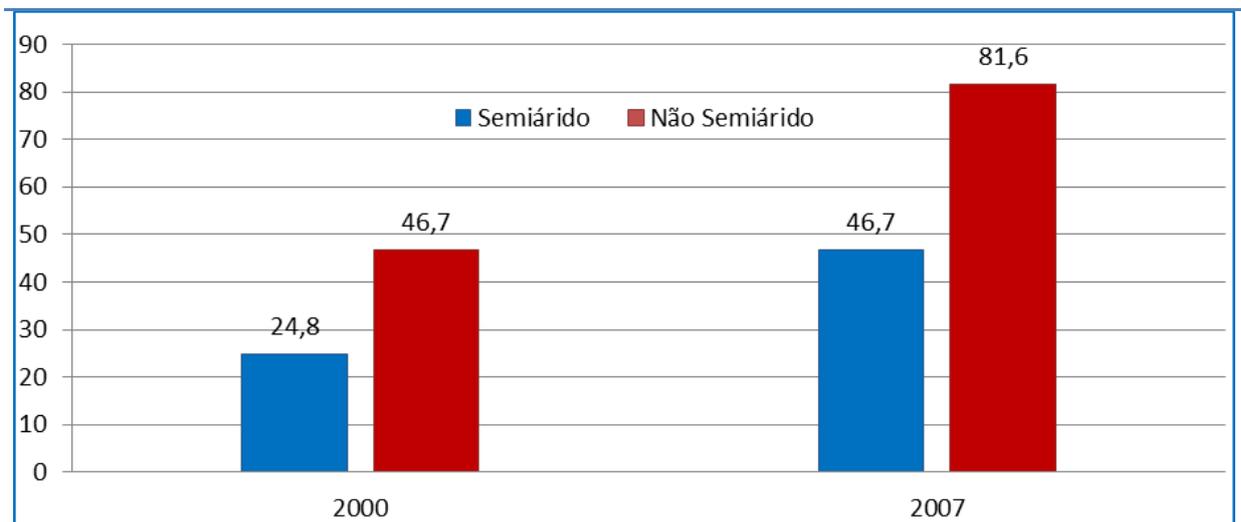
Situação semelhante é encontrada quando se observou a presença de bibliotecas nas unidades de ensino. Em 2007, das escolas de Educação Infantil do Semiárido apenas 13,2% delas tinham bibliotecas e um pouco mais de 17% das escolas de Ensino Fundamental eram equipadas por este item. Se observadas as escolas nas áreas rurais de Educação Infantil,

Fundamental e EJA do Semiárido, a situação chega ao extremo de 95% destas não disponibilizarem bibliotecas.

Em relação à infraestrutura de serviços básicos, verificou-se melhora nos indicadores investigados. A porcentagem de escolas sem energia elétrica no Semiárido brasileiro caiu de aproximadamente de 40% para 11%. A existência de esgoto sanitário também apresentou evolução significativa, quando em 2000 era mais de 15% das escolas sem saneamento básico, em 2007 esse percentual diminuiu para 6% do total. Por fim, o desabastecimento de água foi de 9,2% em 2000, para menos de 1%, em 2007.

Os professores com nível superior no Semiárido brasileiro correspondiam, em 2000, a 24,8%. Para o total dos municípios fora da região, mas que estão localizados em estados que possuem áreas semiáridas, esse valor era de 46,7%. Em 2007 houve uma melhoria desses indicadores: essa proporção sobe para 64,2% na região do Semiárido e 81,6% nos outros estados que possuem áreas semiáridas.

**Gráfico 04: Proporção de professores com ensino superior– 2000 e 2007**



Fonte: IPECE, 2010.

Na região diversos programas governamentais e de instituições não governamentais, assim como de agências multilaterais como o UNICEF, têm promovido e/ou orientado políticas públicas de Educação. Esses programas e ações dão suporte às políticas educacionais locais, o que tem refletido nos avanços de universalização e qualificação da educação básica no SAB.

No geral todas as políticas formuladas pelo MEC atendem aos municípios da região semiárida como a todos os outros municípios. Ofertados pelo Governo Federal, destacam-se os seguintes programas:

- ✓ PDE – O Plano de Desenvolvimento da Escola é uma ferramenta gerencial que auxilia a escola no processo de planejamento estratégico com vistas a elevar o desempenho dos alunos e da escola a partir da melhoria de sua organização e funcionamento. É constituído de etapas e envolve toda a equipe escolar de maneira participativa;
- ✓ PNE – O Programa Nacional de Educação trata de metas gerais para o conjunto da Nação, seguindo o estabelecido na Constituição de 1988, estabelecendo metas decenais que podem ser adequadas às especificidades locais de acordo com cada circunstância, estruturando planos estaduais e municipais.
- ✓ PNLD – Programa Nacional do Livro Didático, voltado ao Ensino Fundamental público, incluindo as classes de alfabetização infantil; destina-se à distribuição de obras didáticas aos estudantes da rede pública de ensino brasileira.
- ✓ PNBE – O Programa Nacional Biblioteca da Escola promove o acesso à cultura e o incentivo à formação do hábito da leitura nos alunos e professores por meio da distribuição de acervos de obras de literatura, de pesquisa e de referência.
- ✓ Pradime – Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação, que tem o objetivo de fortalecer e apoiar os dirigentes da educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais.
- ✓ Pró-Conselho – O Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação estimula a criação de novos conselhos municipais de educação, fortalece os já existentes e a sociedade civil na avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais, entre outras ações.
- ✓ Transporte Escolar – O Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), mantém dois programas de apoio ao transporte escolar para alunos da Educação Básica que residem na zona rural, são eles: Caminho da Escola, para aquisição do transporte, e PNATE, para custear despesas com a manutenção.
- ✓ Merenda Escolar – O Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, garante a transferência de recursos financeiros para subsidiar a alimentação escolar de todos os alunos da Educação Básica de escolas públicas e filantrópicas.

Quanto aos programas de Educação Infantil que atendem crianças de 0 a 5 anos em creches, ou instituições equivalentes, e pré-escolas, é de competência dos governos municipais que, com a colaboração do Estado e da União, devem universalizar este atendimento. Para tanto, o MEC articula dois programas para a Educação Infantil:

- ✓ PROINFÂNCIA – funciona como um financiamento pra reaparelhamento da estrutura física da instituição.
- ✓ PROINFANTIL – um curso de nível médio à distância para professores que atuam em instituições de Educação Infantil.

O Ensino Médio, de responsabilidade dos estados, conforme a legislação educacional, conta com a colaboração da União em dois programas:

- ✓ Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) que objetiva a universalização de livros didáticos para os alunos do Ensino Médio público de todo o país.
- ✓ Os programas de transporte escolar, devido ao fato de as escolas que oferecem este nível estarem concentradas nas sedes dos municípios.

Além desses, dois outros programas têm impactos diretos nas políticas de Educação no SAB. São:

- ✓ PBA – Programa Brasil Alfabetizado. O Governo Federal o instituiu em 2003; é direcionado à alfabetização de jovens, adultos e idosos. O Programa é desenvolvido em todo o Território Nacional, porém é voltado prioritariamente aos municípios que apresentam taxa de analfabetismo igual ou superior a 25%. Este programa atende prioritariamente aos municípios da região, tendo em vista os índices sociais da educação.
- ✓ PROFORTI – O Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semiárido tem o objetivo de proporcionar ações para que as gestões municipais da região semiárida do país atendam com qualidade às necessidades de sua população.

Os movimentos sociais, ONGs, articulações e organismos multilaterais que atuam em defesa de uma Educação diferenciada no Semiárido, vêm construindo uma crítica em torno da centralização das políticas educacionais, especialmente no que toca ao currículo. Como foi dito antes, os municípios cada vez mais dependentes das transferências dos recursos federais e os programas de distribuição de livros didáticos centralizados não encaram a realidade produtiva do semiárido, ao contrário,

verifica-se que o discurso de semiárido como espaço de pobreza e miséria também foi incorporado nas narrativas educacionais, construindo no imaginário da sociedade brasileira uma realidade e uma verdade sobre o semiárido que nem sempre condizia com a realidade vivenciada pelas pessoas (LIMA, 2006, p. 03).

Segundo Küster e Mattos (2004), o currículo e os livros didáticos adotados na educação no semiárido são construídos sobre valores e concepções equivocadas frente à realidade dessa região, já que costumeiramente reproduz uma ideologia preconceituosa e estereotipada, que reforça a representação do semiárido como espaço de pobreza, miséria e improdutividade, negando a diversidade e todo o potencial dessa região e do seu povo.

Assim, Reis (2010, p. 117) afirma que,

para se ter uma ideia, existem mais de 170 microclimas nesse mesmo espaço, cada qual com a sua especificidade, com sua complexidade. No entanto, nada disso é considerado, principalmente quando se fala de educação, de políticas de desenvolvimento, pois as políticas são sempre generalizantes e universais, não consideram as diferenças, as particularidades, as singularidades dos fazeres e saberes que se encontram em cada um dos lugares dessa região.

Desde a colonização, essa região vem sofrendo com uma superexploração dos recursos naturais.

A pecuária era de caráter predominantemente extensivo, não havia necessidade de grandes contingentes de força de trabalho. Não havia, nesta atividade, a prática disseminada do assalariamento, recebendo o vaqueiro uma parte da produção da fazenda (ARAÚJO e LIMA, 2009, p. 50).

A vegetação dessa região, no entanto, não era adaptada à voracidade alimentícia desses animais, levando o SAB a um desequilíbrio ambiental. Aliado a períodos intermitentes de seca, tornou-se o bioma brasileiro o cenário mais modificado pela ação humana e marcado por um intenso desequilíbrio ambiental, agravado pela concentração da terra, desde a época da colônia com a implantação da política de sesmarias pela coroa portuguesa, e a concentração da água, especialmente com os projetos financiados pela SUDENE e DENOCS, que beneficiavam a pequena burguesia sertaneja, consolidando o processo de dominação política pautado no autoritarismo e no abuso de poder dos “coronéis”, contribuindo definitivamente para a implementação de uma cultura política baseada na submissão a pequenas oligarquias, ao paternalismo e ao clientelismo. A escola, por sua vez, tem reproduzido essa mesma ideologia.

A educação escolar que se dirige aos vários pontos da imensidão do território brasileiro, é uma educação descontextualizada e, por sê-lo, é também colonizadora, ou seja, ela se dirige hegemonicamente de uma determinada realidade (MARTINS, 2004, p. 34).

Diante disso, Martins e Lima (2001) propõem que seja desenvolvido um trabalho de descolonização da educação por meio da construção de uma educação contextualizada, que favoreça um diálogo permanente entre o conhecimento científico e o saber popular, entre o que se aprende na escola e a possibilidade concreta do desenvolvimento humano sustentável.

Tem insurgido inúmeras iniciativas de proposição coletiva que defendem uma Educação que compreenda que o Semiárido constitui em si uma realidade particular, e por isso merece e deve ser tematizado na escola, ampliando a socialização dos conhecimentos e os saberes universais.

Neste caminho, há compromissos pactuados, mas que ainda não foram completamente efetivados. São essas iniciativas: ASA, RESAB, Pacto dos Governadores, Selo UNICEF Município Aprovado, Rede Abelha, Rede Semente, ações nas universidades, nas ONG's, entre outras, que vêm demonstrando a possibilidade da construção de um outro modelo de educação na região: A Educação de convivência com o Semiárido, que será tratada mais adiante.

## **1.2 – O Município de Riacho das Almas**

Localizado a 139 km de Recife, capital do estado de Pernambuco, Riacho das Almas foi emancipado pela Lei Estadual nº 1.818 de 29 de dezembro de 1953, quando até então pertencia ao município de Caruaru. Antes de ser habitada por europeus, africanos e seus descendentes, as terras onde está localizado o município eram de domínio do povo Jê Cariris. Destes, conforme estudos sobre a historiografia do município (FERREIRA, 2004, p. 11), a predominância tribal era dos Tapuias e, provavelmente, dos Carapotós e/ou Chocos.

Seus limites territoriais foram se delineando pela política de concessão de terras públicas para particulares, medida adotada pelos reis portugueses desde 1375 como alternativa de combate à crise de produção agrícola, e posteriormente adaptada às terras do além-mar a partir de 1530, conhecida como sesmarias.

Em 2 de junho de 1681 foi dada pelo governador Câmara Coutinho uma imensa sesmaria à família dos Rodrigues Sá, de origem portuguesa e que moravam na Rua das Calçadas, nas proximidades do Forte das Cinco Pontas. As terras recebidas ficavam situadas entre as missões de Limoeiro, no Vale do Capibaribe e o Vale do Ipojuca, incluindo quase todas as terras do município de Riacho das Almas, inclusive a cidade (FERREIRA, 2004, p. 12).

Por ser uma propriedade tão grande, que ia desde o limite atual dos municípios de Limoeiro, Cumaru, Bezerras e São Caitano, talvez se explique o fato de que as terras onde se situa Riacho das Almas atualmente tenham permanecido oficialmente desabitadas até quase todo o século XIX, quando, em 1875, o coronel Joaquim Bezerra instalou-se com uma fazenda de gado, mandando construir uma casa-grande e diversos casebres para seus escravos. (CONDEPE/FIDEM, 2012).

A fazenda produzia algodão e por essa razão foi construída em 1880 uma bolandeira – máquina para descaroçar algodão –, tracionada por força humana ou animal. E é o único produto agrícola de importância econômica nacional que aparece em paralelo ao desenvolvimento inicial da cidade.

A disponibilidade da mão-de-obra escrava foi um fator importante para o sucesso da produção algodoeira no município de Riacho. Até então, o coronel, primeiro e importante produtor de algodão possuía mecanismo de escoamento de sua produção (SILVA, Maria, 2009, p. 46).

A produção de algodão no município vai entrar em crise a partir da introdução de defensivos agrícolas, estimulada pelos Estados Unidos da América como estratégia para eliminar os concorrentes.

O principal objetivo dos EUA era eliminar o Brasil, seu principal concorrente em relação a esse produto. Assim, quando efetivou o uso do defensivo, matando uma espécie de mosquito comum na região, ocorreu a proliferação do chamado bicudo, principal problema encontrado pelos produtores de algodão e, com isso, houve perdas enormes para a produção brasileira (SILVA, Maria, 2009, p. 46).

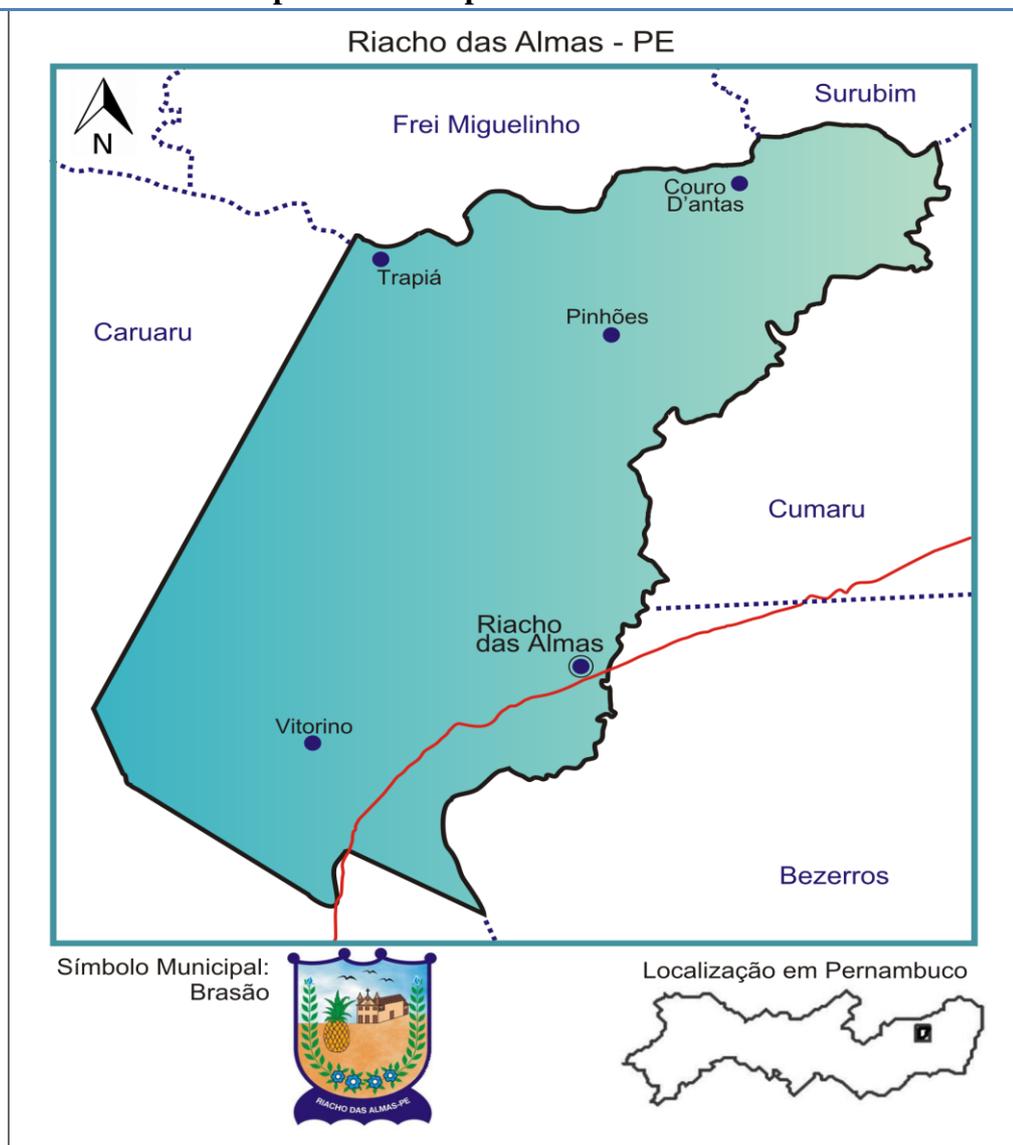
A produção de algodão deu seu último suspiro na década de 1980.

Em 1881 foi instalada uma feira no lugar denominado Riacho de Fernandes, sendo no mesmo ano transferida para a localidade de Riacho das Éguas, em virtude de problemas ocorridos entre a polícia de Limoeiro e os organizadores da feira. Influente, o coronel Joaquim Bezerra conseguiu que a feira fosse transferida para sua fazenda, permanecendo como a feira do Riacho das Éguas, dando origem ao primeiro nome do atual município de Riacho das Almas.

Em 1905 o topônimo Riacho das Éguas foi mudado pelo padre José Ananias, em virtude de o cemitério ter sido construído à beira do riacho. A mudança também seria em homenagem às almas dos mortos de uma epidemia de peste bubônica ou tifoide que atingiu a região, de que provavelmente nenhuma família deixou de ser atingida por aquela epidemia (FERREIRA, 2004, p. 17).

Em 21 de dezembro de 1919 a Lei nº 149, do município de Caruaru, criou o distrito com sede em Trapiá<sup>8</sup>, sendo posteriormente transferido para o local onde se encontra a atual cidade. O distrito integrava o território do município de Caruaru, limítrofe com o de Limoeiro, antes do desmembramento deste último dos territórios que compõem os atuais municípios de Passira e Caruaru. Riacho das Almas foi constituído em município autônomo, sede de comarca em 1953, desmembrado de Caruaru, tendo sua sede elevada à categoria de cidade. A instalação ocorreu em 27 de junho de 1954.

**Mapa 05: Município de Riacho das Almas**



Fonte: GASPAPÉ, 2010.

<sup>8</sup> Atualmente, Trapiá é a sede do segundo distrito de Riacho das Almas, com uma população total de 2.515 habitantes, localizada às margens do Rio Capibaribe. Sua formação remonta o período colonial, com a ocupação do interior de Pernambuco, a partir da metade do século XVII. Suas primeiras construções eram de entrepostos para os viajantes que seguiam até o sertão no curso do rio. Sua história está ligada ao Cangaço regional, especialmente sob o comando de Antônio Silvino (1875-1944).

A área municipal ocupa 312,60 km<sup>2</sup> ou 0,32% da área total do estado de Pernambuco, inserida na mesorregião do Agreste Pernambucano e na microrregião do Vale do Ipojuca. Situa-se nas bacias do Rio Ipojuca e do Rio Capibaribe. Destaca-se a Barragem do Juczinho, represa do rio Capibaribe que banha parte do município. A sede do município tem uma altitude aproximada de 407m.

De acordo com a Agência estadual Condepe/Fidem (2008), o município de Riacho das Almas está geograficamente situado conforme a tabela a seguir (Tabela 03).

**Tabela 03: Localização: Riacho das Almas**

Coordenadas Geográficas		Região de desenvolvimento	Municípios Limítrofes			
Latitude	Longitude		Norte	Sul	Leste	Oeste
8.13° 02'' Sul	35.85° 23'' Oeste	Agreste Central	Surubim e Frei Miguelinho	Caruaru	Cumarú e Bezerros	Caruaru

Fonte: Condepe/Fidem, 2008.

O município tem uma temperatura média em torno de 23,6 °C com clima Semiárido quente e a vegetação caracterizada pela caatinga, onde predominam plantas hipoxerófila em toda a área do município (EMBRAPA, 2000).

**Tabela 04: Aspectos Climáticos: Riacho das Almas**

Clima	Pluviosidade	Temperatura média	Período chuvoso
Tropical Quente Semiárido	582,60 mm	23,6°C	fevereiro/ agosto

Fonte: Condepe/Fidem, 2012.

Atualmente, Riacho das Almas tem uma população de aproximadamente 19.387 habitantes, conforme o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2012), distribuídos percentualmente em 45,73% na área urbana e 54,27% na área rural.

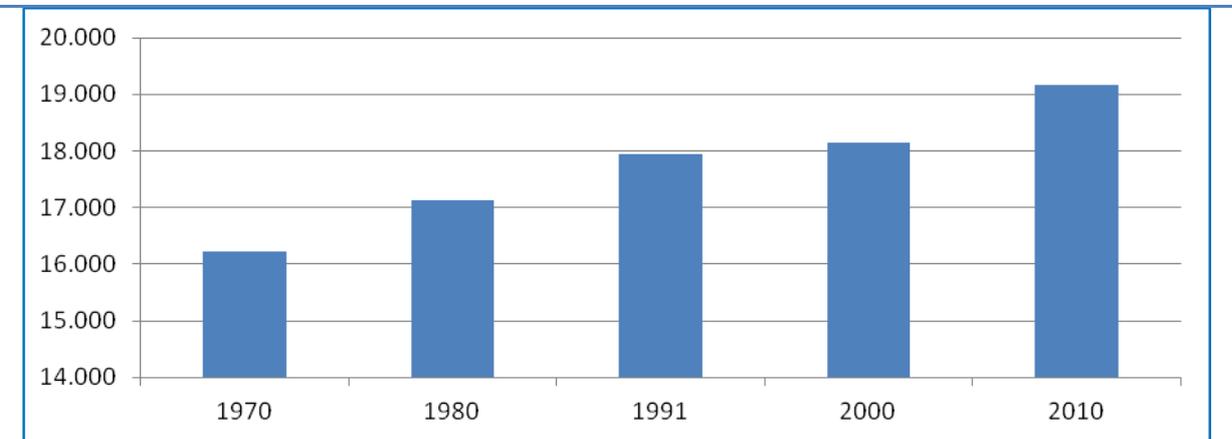
**Tabela 05: Distribuição da população por situação de domicílio e sexo – 2010**

Município e Distritos	Total	urbana	%	Rural	%	Homens	%	Mulheres	%
Riacho das Almas	19.162	8.762	46	10.400	54	9.417	49	9.745	51
Couro D'antas	798	258	32	540	68	418	52	380	48
Pinhões	1.807	311	17	1.496	83	867	48	940	52
Riacho das Almas	11.801	6.832	58	4.969	42	5.750	49	6.051	51
Trapiá	2.515	829	33	1.686	67	1.222	49	1.293	51
Vitorino	2.241	532	24	1.709	76	1.160	52	1.081	48

Fonte: IBGE, 2012.

O município manteve uma taxa média de crescimento populacional anual em torno de 0,55% na década de 2000 a 2010.

**Gráfico 05: Evolução da população 1970 – 2010**



Fonte: Condepe/Fidem, 2012.

Apesar de a maioria dos seus habitantes ainda situar-se nas áreas rurais do município e manter a prática da agricultura para subsistência, tem-se observado uma migração na característica da mão-de-obra local para a produção de confecções em jeans, conhecida como Sulanca. Segundo Ferreira (2004, p. 27), esta modalidade econômica se apresenta como algo novo desde o início da década de 2000.

A economia local apresenta como novidade a produção, em regime doméstico. Muita gente costurando na confecção de roupas, a chamada sulanca, tanto nas cidades como nos sítios, já que a energia elétrica é uma realidade em todo município e esta atividade tem se transformado em fonte de renda para muitas famílias.

Esta produção de confecções em sulanca tem dado uma importante contribuição para o desenvolvimento econômico da população e do município.

O número de novas empresas instaladas no município, no que se refere à indústria de confecções ou outras atividades ligadas a esse setor industrial é bastante considerável a partir do ano de 2005. Segundo dados da SEFAZ-PE (Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco), [...] ao se levar em consideração as empresas instaladas até a década de 1990, que somam 109 empresas, esse número apresenta uma média de apenas três empresas cadastradas por ano entre os anos 1941 a 2002. No período de 2005 a 2008, foram abertas 96 empresas, das quais, 87, ou seja, (90,62%) apresentam atividades ligadas ao setor da indústria de confecções e de vestuário. As empresas que foram instaladas no município no período de 2001 a 2004 somam 37 empresas (SILVA, Maria, 2009, p. 49).

De fato, conforme o DIEESE (2010), o município está entre os maiores produtores estaduais dessa natureza<sup>9</sup>.

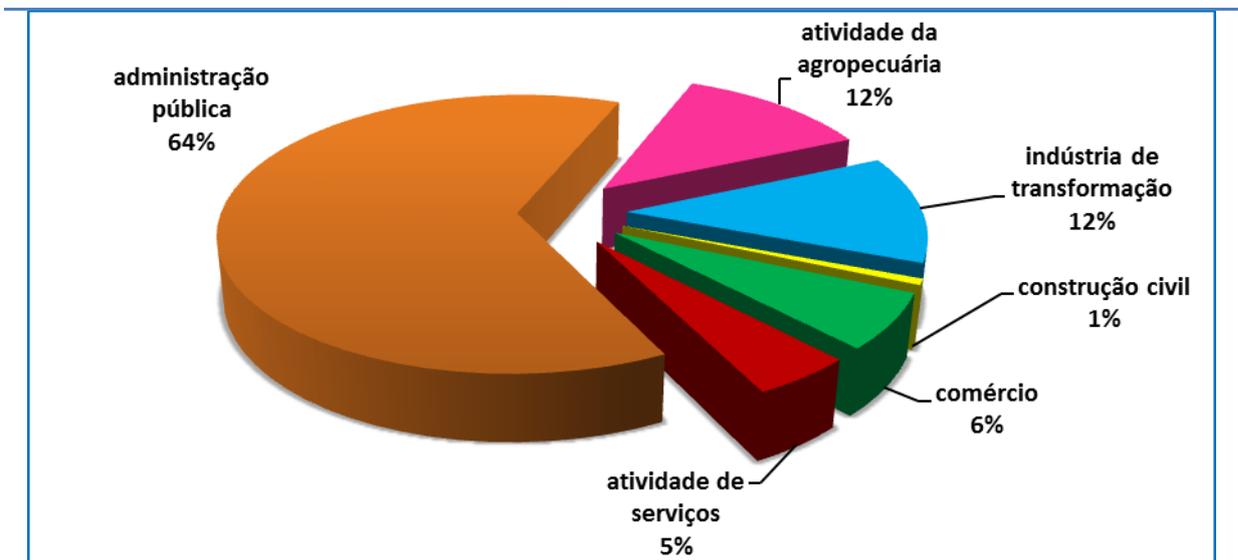
A economia do município vem apresentando um crescimento considerável, pois está havendo uma mudança no que se refere ao setor agrícola, no qual os agricultores sofrem com a situação climática, passando a ter a necessidade de desenvolver outras atividades para complementar a renda, cuja principal é a de confecção que atualmente emprega a maior parte da população do município, gerando emprego e renda (SILVA, Verônica, 2009, p. 49).

Destaque-se, no entanto, que a produção de confecção está relacionada à mão-de-obra pouco qualificada e caracterizada pelo subemprego, não constando nas estatísticas oficiais do Estado.

Essa modalidade de relação trabalhista tem refreado o desenvolvimento nas diversas áreas sociais do município, como é o caso da Educação. Segundo, Lira (2006, p. 100) “A exploração dos trabalhadores, baseada na ausência de regras formais é muito ampliada e há um progresso nas condições de vida da maioria da população.” Isso replica nos índices de retenção e abando escolar, cujos dados apresentaremos a seguir.

No município, portanto, o grande empregador formal em números é o setor público. Atualmente, a prefeitura detém a marca de 64% dos empregados formais no município.

**Gráfico 06: Empregados no setor formal – 2010**



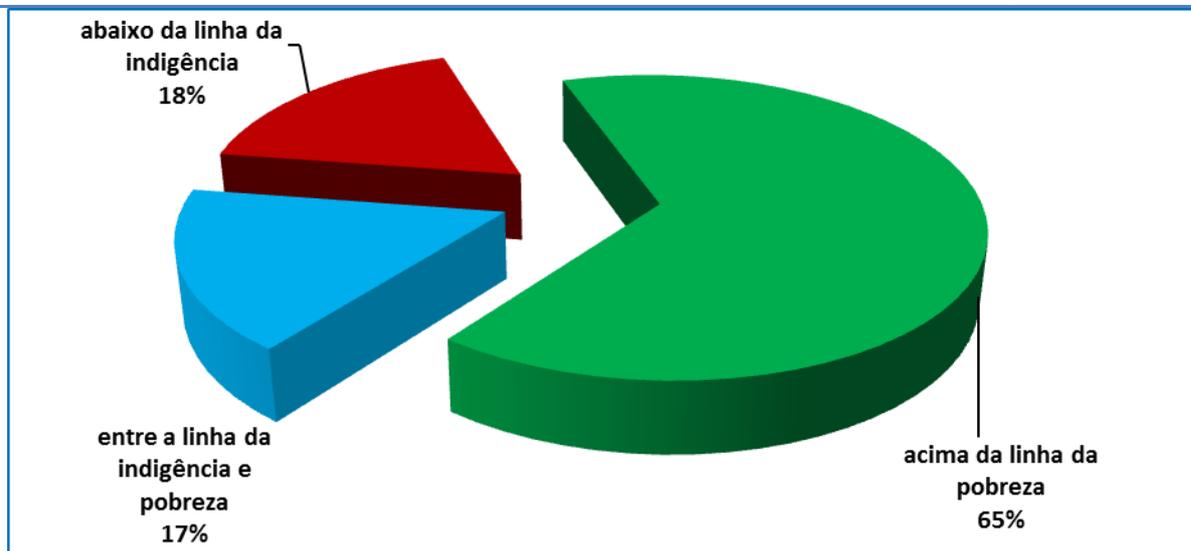
Fonte: Condepe/Fidem, 2012.

<sup>9</sup> Nessa região mais de 30 cidades estão localizadas no polo de Confecções do Agreste, com mais de 14 mil unidades produtivas de pequeno e médio porte que utilizam da força de trabalho, num número estimado de mais de 80 mil pessoas, onde são produzidas por volta de 57 milhões de peças por mês. O faturamento fica em torno de 144 milhões de reais/mês. Essa produção abastece principalmente o mercado interno, alocado nas chamadas “Feiras da Sulanca” (realizadas em Caruaru, Santa Cruz do Capibaribe e Toritama de maneira intercalada), aonde mais de 45 mil pessoas vindas de diversas partes da região e do país semanalmente comparecem, atraídas principalmente pelos baixos preços dos produtos.

A concentração de renda no município é aviltante. A participação dos 20% mais pobres da população na renda passou de 4,1%, em 1991, para 1,6%, em 2000, aumentando ainda mais os níveis de desigualdade. Em 2000, a participação dos 20% mais ricos era de 75,1%, ou 48 vezes superior à dos 20% mais pobres. Nesse período, 57,8% da população tinha renda igual ou inferior  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo.

A taxa intercenso (2000-2010) oscilou positivamente, demonstrando que a proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$140,00 reduziu em 41,0%. 34,7% da população tem renda igual ou inferior  $\frac{1}{4}$  de um salário mínimo.

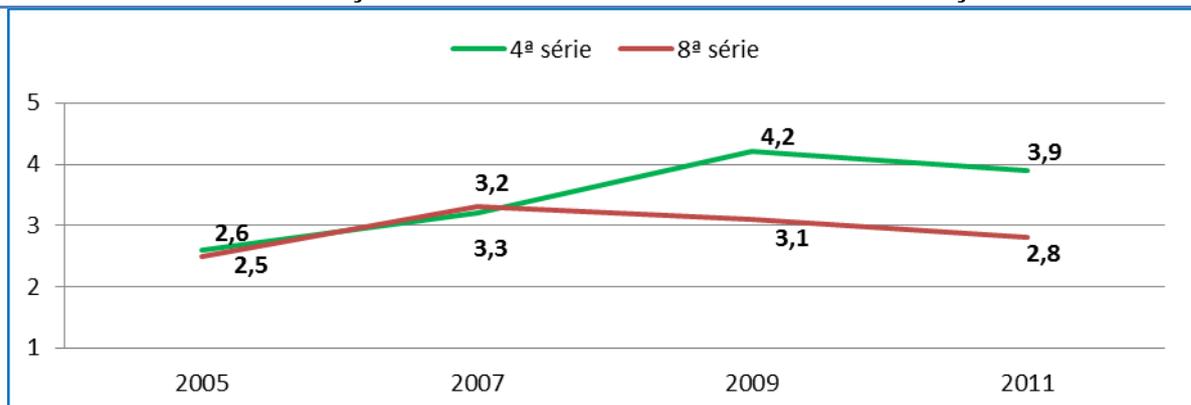
**Gráfico 07: Proporção de moradores abaixo da linha da pobreza e indigência - 2010**



Fonte: IBGE, 2010.

Os últimos anos, o Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB vem caindo nas séries finais do ensino fundamental.

**Gráfico 08: Evolução do Índice do Desenvolvimento da Educação Básica**



Fonte: INEP, 2012.

No município, em 2010, 14,7% das crianças de 7 a 14 anos não estavam cursando o ensino fundamental. A taxa de conclusão, entre jovens de 15 a 17 anos, era de 38,3%. Nos últimos anos, o IDEB tem oscilado negativamente nas séries finais do ensino fundamental, movimento oposto quando observados a avaliação dos alunos da 4ª série. Riacho das Almas está na 4.003.<sup>a</sup> posição, entre os 5.565 do Brasil, quando avaliados os alunos da 4.<sup>a</sup> série, e na 4.503.<sup>a</sup>, no caso dos alunos da 8.<sup>a</sup> série.

Na última década o município conseguiu melhorar sensivelmente as taxas de analfabetismo. Conforme o PME (RIACHO... 2004, p.30),

desde 1999, a Secretaria de Educação tem se colocado na luta contra essa realidade, acreditando hoje já dispor de um número menor que aquele levantado pelo IBGE no ano 2000. [...] e a oferta da Educação de jovens e adultos – EJA tem crescido no município e para isso oferecido condições.

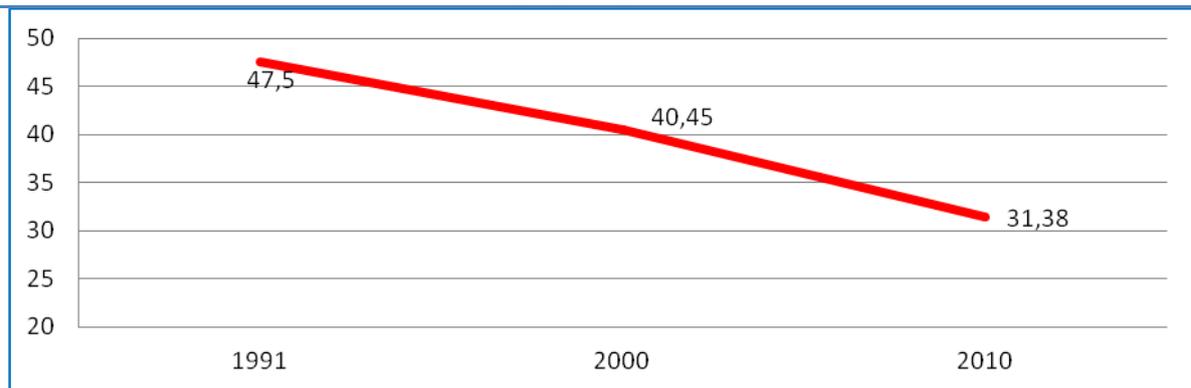
Essas condições são dadas de forma especial através do convênio com programas federais de Educação de Jovens, Adultos e Idosos – EJAI, que neste período contou especialmente com o Alfabetização Solidária, principal ação de alfabetização de jovens e adultos no governo de Fernando Henrique Cardoso, que operava com recursos públicos e parcerias privadas, e o Programa Brasil Alfabetizado, inaugurado em 2003, dando apoio e financiamento de projetos de alfabetização de jovens e adultos apresentados por Estados, Municípios, instituições de ensino superior e organizações sociais, com diversidade de metodologias e práticas de ensino.

Em 2012 estavam matriculados na modalidade de Alfabetização de Jovens e Adultos 244 pessoas, em 24 turmas em funcionamento.

Se em 2000 a taxa de pessoas analfabetas era de 40,45% da população com 10 anos ou mais de idade, em 2010 caiu para 31,38%. Porém, o percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade sem instrução ou com o fundamental incompleto ainda atinge a marca de 78,74% desse grupo. E apenas 1,51% da população tem curso superior completo.

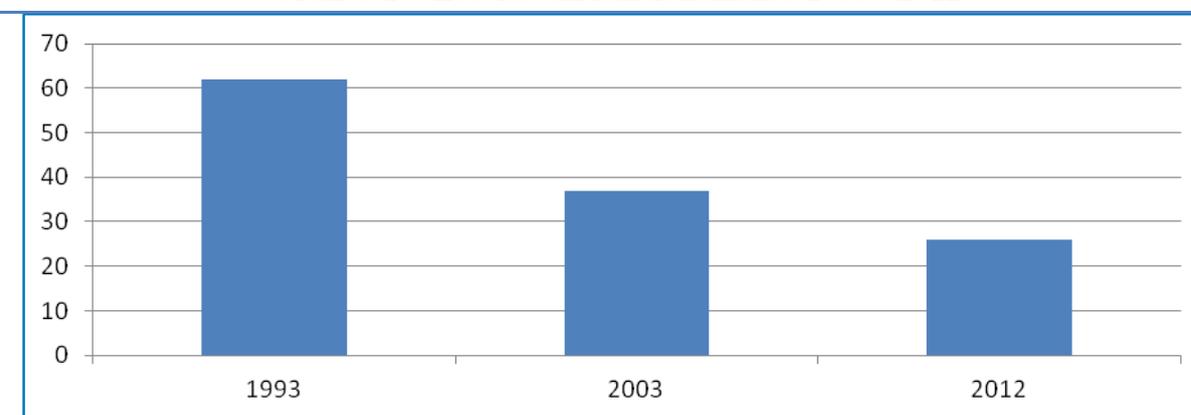
Com a incorporação do EJAI no financiamento da Educação Básica, através do Fundeb, o município passou também a oferecer essa modalidade de Educação. Hoje, estão regularmente matriculados 319 jovens e adultos nas diversas séries do Ensino Fundamental.

Também funcionaram turmas de Alfabetização de Jovens e Adultos oferecidos pelo MEB – Movimento de Educação de Base, ligado à Igreja Católica. No entanto, não há dados disponíveis sobre turmas e período de funcionamento.

**Gráfico 09: Taxa de analfabetismo (população de 10 anos ou mais de idade) 1991-2010**

Fonte: Condepe/Fidem, 2012.

Em 2012, o município contava com 31 escolas que oferecem a Educação Básica em funcionamento. Destas, 01 pertence à rede Estadual de Ensino e 04 escolas à rede privada. Na década houve uma redução de 30% de escolas municipais em funcionamento<sup>10</sup>. De acordo com o Plano Municipal de Educação (2004, p. 28) isso aconteceu em decorrência da “nucleação escolar realizada pela SEMEC com o objetivo de diminuir as classes multisseriadas e elevar o padrão de qualidade”.

**Gráfico 10: Escolas em funcionamento 1993 - 2012**

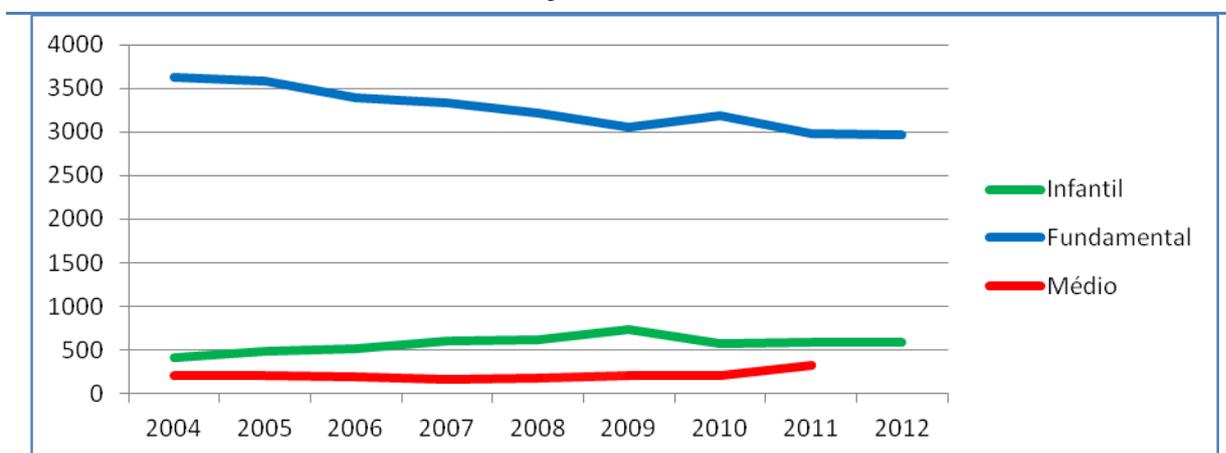
Fonte: SEMEC, 2012.

Há 05 escolas de médio porte que ofertam até os anos finais do Ensino fundamental, sendo uma na sede do município e as outras em cada uma das sedes dos distritos municipais. As demais escolas, com oferta de ensino até o 5º ano, estão distribuídas nas diversas comunidades rurais do município.

<sup>10</sup> 57% se tomarmos como medida o ano de 1993.

No decorrer da década também se observou uma oscilação descendente de matrículas no Ensino Fundamental nas escolas da rede municipal<sup>11</sup>.

**Gráfico 11: Evolução de matrículas 2002 - 2012**



Fonte: SEMEC, 2012.

Das escolas municipais, em 2012, 05 possuíam laboratórios de informática, adquiridos através do programa Pro-info; nenhuma, porém, possuía laboratórios de Ciências ou de matemática.

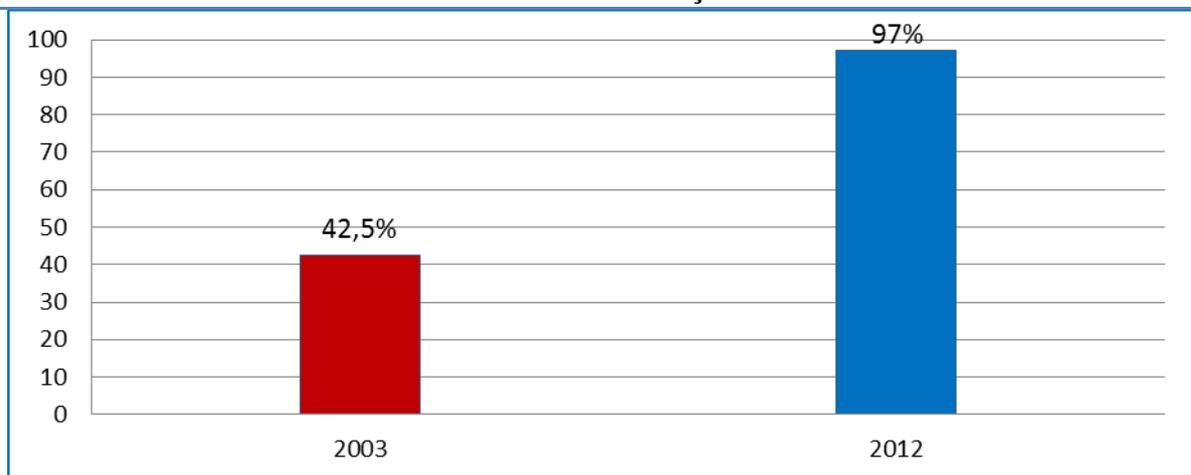
Situação semelhante é encontrada quanto à presença de biblioteca: o município tem uma biblioteca central, mas que há muito não recebe um investimento adequado. Além de um acervo bastante deteriorado pelo tempo e uso, não há bibliotecário responsável. A exemplo das pequenas bibliotecas escolares, que funcionam com acervos vindos de programas federais ou doações da própria comunidade, a Biblioteca Central é de responsabilidade de professores realocados por razões que variam de problemas de saúde a espera da aposentadoria. Há, ainda, uma biblioteca itinerante, inaugurada um pouco antes das eleições municipais, que funcionava de forma precária, mas já fora de utilização em decorrência da dispensa do pessoal contratado para fins de divulgação e atendimento.

Formalmente estabelecidas existem 06 bibliotecas nas unidades de ensino. Se observadas as escolas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA nas áreas rurais, a situação chega ao extremo de nenhuma destas escolas contarem com bibliotecas. Em relação à infraestrutura de serviços básicos, a SEMEC informou que todas as escolas municipais têm energia elétrica, com esgoto sanitário e abastecimento de água.

<sup>11</sup> Em 2012 o Ensino Médio foi transferido para competência da rede estadual.

Os professores concursados com nível superior em Riacho das Almas no ano de 2003 correspondiam a 42,5% do total, e 06 professores possuíam apenas o Ensino Fundamental. Esse percentual passou para 97% dos professores da rede em 2012, significando uma melhoria nos processos de qualificação profissional. Os índices são melhores que a média do semiárido como podemos verificar no gráfico 12. Dos professores com nível superior, 73% têm pós-graduação em nível lato sensu. Esses avanços resultam do estabelecimento de convênio entre a SEMEC e a Universidade de Pernambuco (UPE) com a oferta de curso de Pedagogia dentro do Programa de Graduação de Pernambuco (PROGRAPE), que posteriormente também oferece um curso de especialização.

**Gráfico 12: Professores com Graduação – Riacho das Almas**



Fonte: SEMEC, 2012.

O município de Riacho das Almas tem convênio com diversos programas governamentais e mantém parceria com a organização Serviço de Tecnologia Alternativa (SERTA) na operação da política Educacional.

Parcerias com o Governo Federal constam os programas PDE/Proinfantil; Escola de Gestores; Profucionário; Água na Escola; Sinafor; Transporte Escolar Acessível; EJA; Pacto Nacional pela Idade Certa; PRADIME; Pró-Conselho; Proinfância e Quadra nas Escolas; além dos gerais listados anteriormente que atendem o SAB.

O município não é conveniado com o PROFORTI.

A parceria com o SERTA dar-se na implementação de uma proposta metodológica chamada PEADS, que trabalha com sistemas formais e não-formais de educação, sempre na perspectiva da mobilização social e da construção de bases tecnológicas e sociais que o desenvolvimento sustentável requer.

Todas as escolas situadas na área rural do município de Riacho das Almas adotam os princípios metodológicos dessa proposta, como sugerido pelo UNICEF no guia Educação para Convivência com o Semiárido (2011, p. 10).

O percurso proposto neste guia orienta-se por essa mesma perspectiva, ao utilizar a metodologia Peads – Proposta Educacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável, desenvolvida pelo Sertão. Ela procura ser um instrumento para a escola apoiar o município na conquista de políticas públicas em prol de crianças e adolescentes.

Ressalte-se, porém, que o Plano Municipal de Educação tenha proposto outro percurso metodológico para essas escolas, sendo uma de suas metas “ampliar para 100% a metodologia da Escola Ativa, adequando à população rural”.

O programa Escola Ativa busca melhorar a qualidade do desempenho escolar em classes multisseriadas do campo. Entre as principais estratégias estão implantar nas escolas recursos pedagógicos que estimulem a construção do conhecimento do aluno e capacitar professores.

Para compreender os discursos de Qualidade Educacional construídos atualmente, é necessário que haja em mente a formação político-administrativa do município, especialmente no alvorecer do século XXI. No entanto, entre as disputas políticas que se travaram em Riacho das Almas, desde a primeira eleição em 1955, a UDN (União Democrática Nacional), um partido de orientação conservadora (MARTINS JÚNIOR, 2007), venceu todas as eleições para prefeito a que concorrera. Com a instalação do bipartidarismo, os udenistas ingressaram na ARENA (Aliança Renovadora Nacional), também de orientação conservadora, mantendo-se no poder até 1982 com a instalação do pluripartidarismo (FERREIRA, 2004). O último mandato desse grupo foi pelo Partido Democrático Social (PDS), iniciado em 1983, mas interrompido em maio de 1988 por intervenção do Governo do Estado, sob justificativa de improbidade administrativa e corrupção praticadas pelo então prefeito do município Ednaldo Nunes da Silva (PERNAMBUCO, 1998).

A partir daí, sob a liderança de um médico ginecologista conterrâneo, Dioclécio Rosendo de Lima, um novo grupo político assumiu a administração do município, constituindo-se uma nova oligarquia – embora mantendo velhas lideranças como aliados –, tendo assumido a cadeira de chefe do executivo por quatro mandatos, até que em 2012 é derrotado eleitoralmente por um grupo, anteriormente aliado.

A história social brasileira é marcada por dois princípios, segundo Silva (2002): o primeiro é a dominação, o segundo o corporativismo político partidário. Dessa forma,

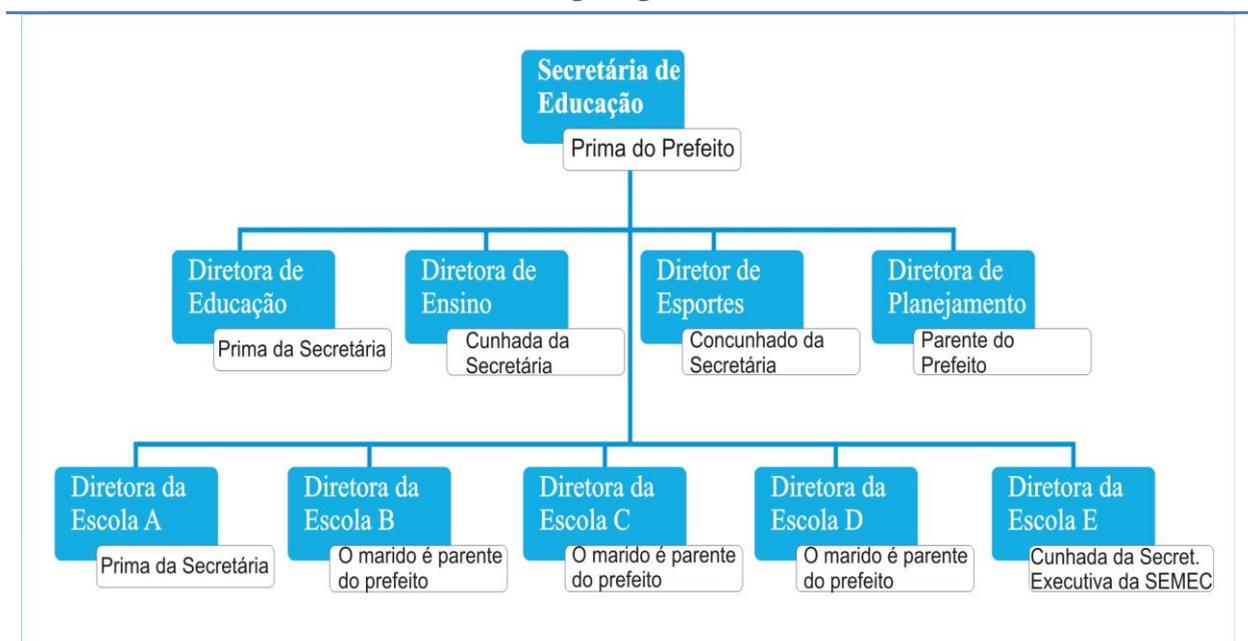
No âmbito político prevaleceu a modernização conservadora, em que as práticas administrativas se renovam sem que ocorram alterações nos instrumentos de privilégios e sem que se abandonem as formas pretéritas, ou seja, mesmo com as mudanças de governos, no interior do aparato estatal, os privilégios são sempre renovados (SILVA, 2002, p. 118).

Essa nova estrutura administrativa foi marcada pela centralidade e a manutenção de parentes nos órgãos administrativos estratégicos, ou seja, nas secretarias de Educação e Saúde, por serem estas que mais oferecem possibilidades de contratos temporários e, assim, a manutenção de práticas clientelistas. Mais tarde, a Secretaria de Assistência Social passou a receber o mesmo tratamento, à medida que estabelecia uma política de financiamento estável e com valores significativos. Ufanava o Plano Municipal de Educação, no ano de 2004, a liderança da gestora frente a tal secretaria.

É sob uma proposta pragmática que a senhora Maria Adelino de Lucena Rosendo tem se colocado frente à Educação do município há mais de uma década que progressivamente acompanha os dados referentes a questão educacional e nessa dimensão pode hoje constatar o quanto tem-se atingido nos últimos dez anos (RIACHO..., 2004, p. 27).

No organograma da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, apresentado a seguir, será possível verificar que a permanência da mesma titular entre 1989 e 2012 neste cargo, somando pouco mais de duas décadas na mesma função, conduz igualmente a permanência de diversas diretorias ao mesmo padrão de gestão: sobrenomes da mesma linhagem e com longa permanência nos cargos.

**Gráfico 13: Organograma da SEMEC**



A origem e evolução do poder público em Riacho das Almas têm implicações diretas no processo de evolução da Educação, já que de forma irrefletida ou pensada ela é organizada e se desenvolve para atender aos interesses dos grupos representados na estrutura do poder. “Dessa forma, a composição das forças representadas no poder político tem atuação e responsabilidade direta na organização formal de ensino” (BARROS, 2002, p. 61).

Mesmo que a construção de qualquer política pública sem dúvida enfrente as relações de poder historicamente construídas, tais políticas públicas são resultantes de decisões convergentes construídas a partir de relações de poder.

A forma mais simples de definir poder é aquela apresentada pelo cientista político norte-americano Robert Dahl, quando diz que é a ‘capacidade de influenciar alguém a fazer algo que, de outra forma, ele/ela não faria’. Isso significa dizer que poder é a capacidade do ser humano de influenciar o comportamento de outro ser humano (RODRIGUES, 2010, p. 15).

Geralmente o esforço de o poder local se manter hegemônico se faz segundo uma política de clientela que mina as resistências. Ressalvando como observa Apple (1995, p. 110), “toda política pública, ainda que parte de um projeto de dominação, reflete, como arena de luta e como caixa de ressonância da sociedade civil, tensões, contradições, acordos e desacordos políticos, às vezes de grande magnitude”.

As práticas políticas locais, portanto, interferem drasticamente na constituição das políticas educacionais, contando a favor da manutenção do poder, e dar-se, conforme Barros (2004, p. 60),

a partir do momento em que o acesso ao cargo de professor, auxiliar de serviços gerais, todos os cargos ocupados pelos servidores municipais, não são obtidos via concurso público como reza a nossa constituição, mas sim, através da distribuição de cargos comissionados, contratos temporários. Ocorre a distribuição de empregos e manutenção do trem da alegria.

Além disso, como afirma Romanelli (2006, p. 29),

A política de clientela, própria deste tipo de organização de poder, tende a favorecer apenas aquela parcela da população local que representa a autoridade dos donos do poder. A construção de escolas, sua manutenção, a nomeação de pessoas para ocupar cargos de magistério, a vinculação de verbas da esfera do poder local obedecem em muito ao grande prestígio e força dos que controlam esse último.

Arroguemos, então, à Educação um caráter ressonante das ideologias de poder local. A inexistência de concursos públicos; o medo de perder o emprego, da perseguição, é eminente e sempre se liga à permanência de governo e à minimização da atuação de movimentos de contestação. Ademais, um outro discurso dependeria da compreensão que o professor tem da escola e do contexto sociopolítico que o cerca. “O grave é que pelo fato de muitos se

alienarem da realidade em que estão inseridos, possibilitam, de forma mais fácil, a dominação em jogo” (BARROS, 2004, p. 89).

### **1.3 – O Selo UNICEF Município Aprovado**

Diversas organizações internacionais têm atuado como instâncias de mediação e de difusão de modelos de atendimento para educação pública no Brasil, como é o caso do Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI) e, mais especificamente, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF (HADAD, 2008). Esta última vem implementando políticas e práticas educativas, tendo como foco os compromissos advindos de uma agenda global para infância.

O UNICEF foi criado em dezembro de 1946, durante a II Guerra Mundial na primeira sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas para oferecer atenção às famílias dos soldados que participaram desta guerra. Com o fim da guerra, discutiu-se o futuro da agência, quando as nações mais pobres argumentaram que as Nações Unidas não podiam ignorar as crianças ameaçadas pela fome e pela doença em outros países. Em 1953, o UNICEF tornou-se órgão permanente do sistema das Nações Unidas e teve seu mandato ampliado para atender as crianças de todo o mundo em desenvolvimento. A partir daí sua atuação ampliou-se e passou a incluir nos seus objetos de atuação a saúde materno-infantil e depois a promoção dos Direitos Humanos das Crianças e dos Adolescentes (ROSEMBERG, 2003).

Podemos perceber a extensão das ações do UNICEF nos países da América Latina, entre outras nações concebidas como atrasadas e pobres, imputando este atraso à falta de recursos e projetos de assistência às Crianças e à juventude. Dessa forma, o UNICEF inicia uma cruzada pela proteção à infância como estratégia de redução da pobreza destes países, na tentativa de modernizá-los com fins políticos e econômicos claros (LEMOS, 2008, p. 567).

O UNICEF, que tem sua sede central em Nova Iorque, realiza suas tarefas por meio de oito escritórios regionais e outros 126 escritórios espalhados pelo mundo, atendendo a 191 países e territórios.

O UNICEF Brasil, em sua página na web, apresenta um grupo de missões institucionais, tendo como princípio promover o bem-estar da criança e do adolescente com base em sua necessidade, sem discriminação de raça, credo, nacionalidade, condição social ou opinião política, assegurando que cada criança e cada adolescente tenham seus direitos integralmente cumpridos, respeitados e protegidos.

O UNICEF recebeu da Assembleia Geral das Nações Unidas o mandato de fazer gestões pela proteção dos direitos das crianças, ajudando-as a satisfazer suas necessidades básicas e a expandir suas oportunidades de pleno desenvolvimento (UNICEF, 2012).

Pautado na atuação do serviço social como agente de produção da harmonia social e baseado-se na filosofia positivista e nos movimentos sociais americanos de cunho funcionalista (ARMMANN, 2003), o UNICEF elegeu a primeira infância como principal fase do desenvolvimento do ser humano, que necessita de cuidados especiais, em uma perspectiva preventiva.

Para cumprir sua missão, de acordo com Lemos, (2008, p. 567) o Fundo das Nações Unidas para Infância

passa a desenvolver estudos detalhados sobre a situação da infância e condições de vida e assistência das crianças e adolescentes pobres pertencentes aos países considerados em desenvolvimento, publicando relatórios, organizando pressupostos de proteção e integração social das populações empobrecidas, focando, em especial, a primeira infância e, por fim, disponibilizando a assessoria de seus técnicos para o planejamento e implementação de projetos voltados para crianças e adolescentes das camadas populares.

Verifica-se, portanto, que o UNICEF não é uma agência de cooperação internacional voltada ao setor da educação. Portanto, sua atuação volta-se a infância e adolescência em seu caráter protetivo e assistencial. Sua proteção inevitavelmente se dá numa abordagem de caráter multi e intersetorial, cabendo, então, incluir o setor educacional como Direito Humano possibilitador do desenvolvimento, mas sem restringir-se a ele.

Passou a atuar no campo educacional, que era de competência da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), esta criada no mesmo período do UNICEF. “Na década de 1960, o UNICEF ampliava sua atuação em relação à infância e reconhecia a importância da educação como preparação para a vida” (KRAMER, 1992, p.77).

Nesse campo, assumiu compromissos com a Conferência Mundial Educação para Todos. Na Cúpula Mundial em Favor da Infância, realizada em Nova Iorque em 2000, ratificou as metas de Jomtien, relativas à educação da infância, e em âmbito regional colabora com a UNESCO no Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (TORRES, 2004).

A Conferência Educação para Todos foi um importante marco no processo de expansão e reformas educativas iniciadas em alguns países.

Durante a década de 90, a Educação para Todos serviu de marco para o delineamento e a execução de políticas educativas no mundo inteiro, principalmente em educação básica. Com o impulso dos quatro sócios de Jomtien, por intermédio do Fórum Consultivo Internacional para Educação para Todos (EFA Fórum) e, sob a coordenação geral da UNESCO, realizou-se ao longo da década uma série de reuniões, regionais e globais, para avaliar o andamento do programa (TORRES, 2001, p. 08).

A partir daí o Brasil inicia um período de intensas mudanças nas políticas de Educação.

A política educacional do Estado brasileiro dos anos 1990 concretizou-se através: de recomendações veiculadas pelos organismos multilaterais como o Banco Mundial, UNESCO, UNICEF, CEPAL, OREALC, entre outros; de documentos produzidos por instituições empresariais referendadas por intelectuais; das reformas da educação nacional implementadas por meio da legislação; do financiamento de programas governamentais, além de uma série de ações não-governamentais afinadas com as recomendações dos referidos documentos (FULLGRAF, 2007, p. 51).

Esta agência atua no Brasil desde 1950 onde vem “liderando e apoiando algumas das mais importantes transformações na área da infância e da adolescência no país” (UNICEF, s/d, p. 02). Nos anos 1970, o modelo de educação infantil não-formal, proposto pelo UNICEF com pequeno investimento público voltado a crianças pobres, encontrou terreno fértil para sua proliferação. Na década seguinte vai assumir maior notoriedade com a campanha Criança Constituinte em 1986, que apelava aos brasileiros que votassem em candidatos comprometidos com as causas da infância no país e, no mesmo ano, iniciava a campanha Criança Esperança.

O Programa teve início em 1986, numa parceria entre a TV Globo e o UNICEF, que em seguida reuniu vários atores da sociedade civil e um conjunto de organizações dispostas a se engajar e contribuir para a garantia dos direitos das crianças brasileiras (UNESCO, 2010, p. 14).

A atuação do UNICEF se dá com o estabelecimento de parceria com os governos, sociedade civil, grupos religiosos, mídia, setor privado e outras organizações internacionais, para defender os direitos de meninas e meninos brasileiros.

O UNICEF trabalha para apoiar o Brasil no cumprimento de suas obrigações de assegurar que cada criança e cada adolescente desfrutem de seu direito a sobreviver e se desenvolver, aprender, proteger-se do HIV, crescer sem violência e ser prioridade absoluta nas políticas públicas. Em suas iniciativas, o UNICEF dá prioridade às crianças negras, às indígenas, às que vivem no Semiárido, na Amazônia e nas comunidades populares dos grandes centros urbanos (UNICEF, 2012).

Por isso esteve presente de maneira marcante na mobilização de

grandes campanhas de imunização e aleitamento, a aprovação do artigo 227 da Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, o

movimento pelo acesso universal à educação, os programas de combate ao trabalho infantil, as ações por uma vida melhor para crianças e adolescentes no Semiárido brasileiro (UNICEF, s/d, p. 02).

O Artigo 227 da Constituição do Brasil e posteriormente o artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) invertem a lógica da proteção e promoção dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes no Brasil, elevando este grupo etário à condição de Sujeitos de Direitos e propõe um novo modo de gestão das políticas públicas, através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, envolvendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, além da Sociedade Civil, o conhecido Sistema de Garantia de Direitos (GAMEIRO, NASCIMENTO, 2012).

Atualmente, as prioridades para o Brasil, definidas em conjunto com os governos e a sociedade civil, visam assegurar os direitos humanos de Crianças e Adolescentes a:

- ✓ Sobreviver e se desenvolver, com ações de fomento ao aleitamento materno, Registro Civil, desenvolvimento de técnicas e práticas de cuidados familiar e são direcionadas especialmente às famílias mais vulneráveis e as que vivem no Semiárido Brasileiro, em comunidades indígenas, quilombolas e nas comunidades populares dos grandes centros urbanos;
- ✓ Aprender, com ações voltadas para a universalização do acesso à Educação e o controle social das políticas educacionais;
- ✓ Proteger(-se) do HIV/aids, com ações que visam assegurar a cobertura universal dos métodos de prevenção, de tratamento e de cuidados para cada criança e cada adolescente brasileiro;
- ✓ Crescer sem Violência, a fim de por na pauta política aos problemas de violência doméstica contra crianças e adolescentes, além da violência contra gênero e raça/etnia; Ser prioridade absoluta nas políticas públicas, mobilizando a atenção do poder público e da sociedade em geral para as questões relacionadas à infância e adolescência;
- ✓ Adolescentes, com ações que visam fortalecer o protagonismo juvenil em casa e na sociedade;
- ✓ Raça e Etnia, atuando para assegurar que cada criança e cada adolescente, sejam elas negras, indígenas ou brancas, tenham seus direitos garantidos, protegidos e respeitados, igualmente, em todas as políticas públicas. Essas políticas devem tomar em conta os valores das identidades culturais e os conhecimentos tradicionais;

- ✓ Esporte e Lazer, como atuação complementar à educação e uma forma eficiente de aumentar o interesse e o desempenho na escola. Uma ideia é relacioná-lo aos conteúdos estudados em sala de aula.

Observa-se que o UNICEF cresceu e se expandiu, tanto na forma quanto no propósito de sua atuação. No entanto, sua forma de atuação na educação brasileira é dada em dupla perspectiva, podendo ser de mandato, mas também de legitimação. Essa relação é muitas vezes de legitimação, ou seja, a organização é procurada para legitimar opções que já foram feitas no plano nacional, como também tem se pautado muitas vezes por um mandato, numa relação de intervenção, mas de consentimento (SILVA, 2002).

Esse processo dicotômico de efetivar políticas públicas de direitos da Criança e do Adolescente vai ser crucial no novo projeto do UNICEF para o Brasil, com foco no semiárido brasileiro. Conforme relata Diógenes (s/d), logo após a promulgação do ECA, o UNICEF sentiu a necessidade de elaborar um projeto que facilitasse o entendimento e o cumprimento do que ali fora estabelecido, especialmente porque o novo arcabouço legal confluía com os objetivos da agência. Até então, o Fundo das Nações Unidas para Infância atuava em projetos bem mais específicos no Ceará, como a capacitação de professores de creches e pré-escolas.

Em 1998 o escritório do UNICEF em Fortaleza criou o Selo UNICEF Município Aprovado com objetivo de estimular a cooperação entre os diversos atores municipais cearenses, a fim de tornarem as gestões mais inovadoras e participativas em diversas áreas, tais como Direitos Humanos, Educação e Saúde para crianças e adolescentes.

Naquela ocasião, o escritório do UNICEF, ao se deparar com a compilação de todos os direitos a serem assegurados e a necessidade, embutida no seu próprio mandato, de contribuir efetivamente para que a nova lei fosse realmente entendida e cumprida pela sociedade, iniciou a elaboração de um projeto que pudesse, ao mesmo tempo, envolver de forma democrática todos os municípios, inicialmente no Ceará, para a garantia dos direitos de suas crianças e adolescentes (DIÓGENES, s/d, p. 02).

A proposta do Selo UNICEF se tornou o centro de gravidade dos trabalhos desenvolvidos no Ceará, criando uma vertente que agrega conceitualmente trabalhos em diversas áreas como educação e desenvolvimento infantil, Ensino Fundamental, erradicação do trabalho infantil, comunicação, atuação do Ministério Público (UNICEF, 2006). Trata-se de

um reconhecimento – ou uma espécie de prêmio – concedido a municípios que alcançaram importantes melhorias na qualidade de vida de crianças e adolescentes e/ou apresentam esforços significativos neste sentido (UNICEF, s/d, p. 06).

Nascida a partir do contexto da descentralização das políticas de atendimento à Criança e ao Adolescente, preconizada pelo ECA (UNICEF, s/d p. 06), essa premiação estimula a competição entre os municípios sob o prisma da eficiência e eficácia no avanço de políticas sociais em menor tempo, concernente com a Reforma Política adotada por Fernando Henrique Cardoso.

Em linhas gerais, o Selo mobiliza população, governo e sociedade em uma “competição saudável” entre os municípios, tendo em vista acelerar a consolidação e integração de políticas locais voltadas à melhoria da qualidade de vida das crianças e dos adolescentes (UNICEF, s/d, p. 06).

O selo, além de uma certificação de qualidade, é uma estratégia metodológica de fomento à consecução da efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, especialmente nas áreas de Saúde, Educação e Proteção Social, como expressa Diógenes (2008, p. 01):

Se de um lado o projeto pode ser comparado a um certificado de qualidade a ser obtido pela administração municipal, através da melhoria de seus indicadores sociais, por outro lado, pode, na sua metodologia de mobilização, ser comparado a uma grande gincana que, ao longo de seus dois anos, tenta despertar, de forma constante, as ações inovadoras e participativas das gestões locais nas áreas da Educação, Saúde e Direitos das crianças e adolescentes.

O projeto Selo UNICEF Município Aprovado é concordante com as metas da Declaração do Milênio, da qual o nosso Estado é signatário e se compromete a universalizar a Educação Básica, minimizando o analfabetismo até 2015.

Inicialmente, as edições do projeto eram bianuais, sendo lançadas em ano ímpar e o resultado divulgado no ano seguinte. Os municípios que decidem se inscrever o fazem logo no início da edição e nomeiam uma pessoa que mantém contato direto com o UNICEF e que tem a função de mobilizar os demais técnicos locais. Em seguida recebem a metodologia, com todas as regras do projeto, inclusive com um cronograma de atividades a serem cumpridos. Favorece a adesão dos municípios, a visibilidade regional em caso de certificação.

Tal certificação favorece a visibilidade e o reconhecimento público desses municípios, e foi exatamente esse destaque no cenário político local, propiciado pelo Selo, que constituiu o elemento decisivo para garantir o interesse, a adesão e o compromisso das lideranças locais com o processo de avaliação que precede o reconhecimento oficial (UNICEF, 2006, p. 06).

Cada município inscrito é estimulado a melhorar indicadores e a vencer os desafios em prazo previamente fixado. Para haver equilíbrio entre os competidores, estes são agrupados segundo suas capacidades financeiras e técnicas. Para formar os grupos nas primeiras duas edições, usou-se de informações de densidade demográfica, taxa de urbanização, percentagem

de domicílios com energia elétrica, produto interno bruto e receita orçamentária voltada à criança e adolescente.

Os municípios têm que apresentar progresso em seus indicadores dentro desse período e esse progresso tem que ser igual ou superior à média do grupo de municípios a qual pertencem. Eles não são comparados entre si diretamente, mas o sucesso ou não de cada um influencia a média do grupo. Ou seja, quando um município do grupo cresce, os demais têm que se esforçar mais ainda para ficar na média ou passar dela (Diógenes, 2008, p. 02).

As duas primeiras edições (2000 e 2002) do projeto eram estruturadas a partir de dois eixos de avaliação: Gestão das Políticas Públicas e de Desempenho. Enquanto na primeira edição tinha como meta sensibilizar os gestores, na segunda edição a meta era atingir, de forma mais contundente, os secretários e técnicos municipais, para que estes promovessem a intersetorialidade de suas ações, conforme proposto pelo Sistema de Garantia de Direitos Humanos da Infância e Adolescência, recomendado pelo ECA. Já na terceira edição, a grande meta foi atingir a comunidade e, para isso, o eixo de Participação Social somou-se aos dois já existentes.

Desde a primeira edição, o projeto conta com uma avaliação de campo, quando consultores capacitados pelo UNICEF fazem visita aos municípios para analisar o funcionamento da administração municipal e colher indicadores locais. Os dados de saúde e educação são recolhidos com as respectivas secretarias estaduais como forma de oficializá-los e garantir a transparência da análise dos resultados.

Na quarta edição 2006, o Projeto se expande para além do Ceará, tornando-se uma das principais ferramentas de mobilização do Pacto Um Mundo para as Crianças e Adolescentes do Semiárido durante a Cúpula dos Governadores, realizada em Brasília em julho de 2004. Este pacto consiste no compromisso assumido pelos governadores dos 11 estados que têm área no semiárido brasileiro em somar esforços para mudar a situação de exclusão da região e contribuir para que o Brasil alcance os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) até 2015.

A realidade do SAB e a necessidade de alterá-la levou o UNICEF a ter escolhido essa região para mobilização do Selo em torno de melhores indicadores sociais, colocando a criança e o adolescente como prioridade na agenda política dos estados, em dados da época:

em 95% dos municípios do Semiárido, a taxa de mortalidade infantil é maior que a média nacional; 75% dos meninos e meninas vivem em famílias com renda menor que meio salário mínimo por pessoa; 42% não têm acesso à água encanada, de poço ou nascente; mais de 350 mil crianças entre 10 e 14 anos não frequentam escolas; pelo menos 390 mil adolescentes são

analfabetos e 317 mil meninos e meninas de 10 a 15 anos trabalham (UNICEF, 2005).

O projeto segue o modelo inicial, agora dividido em três eixos: Impacto Social, Gestão de Políticas Públicas e Mobilização Social. Na última edição do Selo (2009-2012), 1.265 municípios se inscreveram, sendo 279 certificados.

Apesar da Educação não ser o foco desse projeto, ela se insere no bojo dos Direitos Humanos. Dessa forma será possível, a partir de nossa pesquisa, dar o recorte necessário e investigar como o discurso da Qualidade da Educação sofre intervenção a partir do Selo UNICEF Município Aprovado.

Para alcançar esses resultados mais específicos no campo de uma metodologia para uma Educação no SAB, o UNICEF publica um guia intitulado de Educação para a Convivência com o Semiárido, em que “ensina a transformar o lugar onde se vive e ali manter raízes e laços de família” (UNICEF, 2011, p. 05). Este guia propõe “uma educação para a construção de políticas públicas voltadas à educação de qualidade” (Idem).

A Educação, como tema, é avaliada a partir do Indicador de Participação Social.

Neste eixo, serão avaliadas as capacidades do município de mobilizar diversos setores para a realização de fóruns comunitários e atividades e projetos em torno de três temas: Educação para a Convivência com o Semiárido; Arte, Cultura e Comunicação para a Diversidade Etnorracial; e Esporte e Cidadania (UNICEF, 2009, p. 17).

Diversos avanços foram alcançados no campo educacional, de acordo com o UNICEF.

Foram mobilizados milhares de crianças, adolescentes, alunos, e professores na Educação para a Convivência com o Semiárido; na identificação das expressões culturais de origem negra ou indígena de suas regiões (s/d, p. 06).

A edição 2009-2012, segundo observou o UNICEF (2012), alcançou os seguintes resultados na Educação do Semiárido, decorrentes da aplicação dos procedimentos indicados pelo Selo:

- ✓ O abandono escolar caiu 41,2%. De 2007 a 2011, a taxa de abandono no ensino fundamental dos municípios inscritos passou de 7,0% para 4,0%. Nos municípios certificados, a queda foi ainda maior: 48,2%.
- ✓ A distorção idade-série caiu 15% entre os municípios inscritos no Selo. Esse indicador mede a adequação entre a idade do aluno e a série na qual está matriculado. O percentual passou de 50,5% em 2007 para 42,9% em 2011. Nos municípios certificados, a queda foi ainda maior: 17,8%. No mesmo período, a taxa nos demais municípios do país caiu 12,8 %.

Para tanto, o UNICEF disponibilizou um caderno de atividades, que deve servir de orientação para os diversos processos de construção de conteúdos vivenciados nas tarefas a serem realizadas pelas escolas, constituindo-se num procedimento tecnicista.

O UNICEF vai elaborar um guia temático específico, com detalhes e dicas para o desenvolvimento de atividades e projetos em cada um dos temas. O município **deverá descrever todas as ações realizadas** em torno do eixo de Participação Social. Os guias terão **sugestões de composição dos grupos de trabalho e da participação de crianças e adolescentes, atividades e produtos propostos** para pontuação no Selo e critérios de avaliação do município (UNICEF, 2009, p. 21 – *grifos nosso*).

Note-se, no entanto, que os avanços são interdependentes e separados apenas por questão metodológica para avaliação e resposta política frente ao que se propõe.

As temáticas da educação, saúde, meio ambiente e assistência social e cidadania aparecem separadamente para ajudar no entendimento e na compreensão da realidade de cada município. Na vida, porém, elas estão interligadas. Tem saúde quem tem educação; o meio ambiente fica equilibrado quando se vive a cidadania; e assim por diante. Ou seja, no dia a dia, as temáticas existem articuladas entre si. Fazer as conexões delas com as disciplinas é uma ótima forma de a escola ir construindo uma Educação para a Convivência com o Semiárido (UNICEF, 2011, p. 17-18).

Por esta razão, os diversos indicadores de avaliação para as políticas educacionais do município transitam nos três eixos, como é possível observar abaixo:

No Eixo 01, de Impacto Social, a Educação compõe dois dos nove objetivos que o compõe.

**Tabela 06: Eixo 1 – Impacto Social**

OBJETIVOS DO SELO UNICEF – IMPACTO SOCIAL		INDICADORES DE IMPACTO SOCIAL		PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA DECLARAÇÃO DO MILÊNIO
		INDICADOR	FONTE	
1	Todas as crianças menores de 2 anos bem nutridas	1) Percentual de crianças menores de 2 anos de idade desnutridas	MS/Siab	ODM 1: Erradicar a extrema pobreza e a fome
2	Toda criança e todo adolescente de 4 a 17 anos com acesso e garantia de permanência e aprendizagem na pré-escola, ensino fundamental e ensino médio	2) Percentual de escolas que atingiram ou ultrapassaram a meta do Ideb (anos iniciais)	MEC/Inep	ODM 2: Atingir o ensino básico universal
		3) Taxa de abandono no ensino fundamental	MEC/Inep	
		4) Distorção idade-série nos anos finais do ensino fundamental (5º ao 9º ano)	MEC/Inep	

Fonte: UNICEF, 2012.

No Eixo 02, de Indicadores da Gestão de Políticas Públicas, a Educação também compõe dois dos nove objetivos nesse campo de aferição.

**Tabela 07: Eixo 2 – Indicadores da Gestão de Políticas Públicas**

OBJETIVOS DO SELO UNICEF – IMPACTO SOCIAL		INDICADORES DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS		PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA DECLARAÇÃO DO MILÊNIO
		INDICADOR	FONTE	
2	Municípios monitorando o acesso à escola e a inclusão das crianças vulneráveis e provendo espaços de participação na gestão escolar	3) Grau de Funcionamento do Conselho Municipal de Educação	Formulário do manual da avaliação	ODM 2: Atingir o ensino básico universal
		4) Percentual de crianças beneficiadas pelo BPC que estão na escola	MDS/MEC	
		5) Grau de Implementação da Lei nº 10.639, de 2003	Formulário do manual da avaliação	
		6) Percentual de escolas do ensino fundamental (anos iniciais) que realizaram Provinha Brasil	Formulário do manual da avaliação	
7	Municípios coletando e tratando o lixo domiciliar adequadamente e escolas oferecendo espaços de participação relacionados à gestão ambiental	14) Percentual de escolas com Comissões de Meio Ambiente e Qualidade de Vida (Com-Vida)	Rejuma, com base em formulário do manual da avaliação	ODM 7: Garantir a sustentabilidade ambiental com base em formulário do manual da avaliação
			Secretaria Municipal de Educação, com base em formulário do manual da avaliação	

Fonte: UNICEF, 2012.

No Eixo 03, da Participação Social, é abordado diretamente o tema educação para convivência com o semiárido e nele os municípios serão avaliados em dois aspectos: o quantitativo, referente à proporção de escolas públicas municipais participantes e o percentual de alunos em relação ao total de matriculados em escolas públicas do ensino fundamental; e o qualitativo, que diz respeito a projetos pedagógicos, elaborados e implementados pelas escolas e enviados à Secretaria Municipal de Educação, que por sua vez escolhe três desses e os envia ao UNICEF, que também considera materiais de comunicação vinculados a projetos pedagógicos executados por alunos, a fim de compartilhá-los com a comunidade.

Em última instância, uma Educação para a Convivência com o Semiárido compõe um dos pilares da tríade que dá sustentação a uma Educação de Qualidade. Para o UNICEF, “três características devem estar presentes como garantia da qualidade da educação: ela deve ser integral, contextualizada e com atenção individualizada.” (UNICEF, 2009, p. 12).

No conjunto dos principais resultados desse processo nessa última edição do Selo (2009-2012), além dos dados educacionais já apresentados e da renovação do Pacto Nacional Um mundo para Criança e o Adolescente do Semiárido, o UNICEF (2012) destaca:

- ✓ O indicador que apresentou os maiores avanços foi o percentual de crianças alcançadas pelo Benefício de Proteção Continuada da Assistência Social que estão na escola. De 2008 a 2011, esse percentual passou de 23,2% para 61,3% entre os municípios inscritos no Selo no Semiárido. Aproximadamente 46,6 mil crianças com deficiência ingressaram na escola.
- ✓ A queda da mortalidade infantil entre os municípios inscritos no Selo no Semiárido foi 58% maior do que nos demais municípios brasileiros. De 2007 a 2010, a queda desse indicador para os municípios participantes do Selo foi de 18,4%. Isso significa que 1.836 crianças deixaram de morrer no primeiro ano de vida. Nos municípios certificados, a queda foi ainda maior: 23,3%. No mesmo período, a taxa nos demais municípios do País caiu 11,6 %.
- ✓ O acesso ao pré-natal aumentou 19,4% entre os municípios inscritos no Selo, enquanto nos demais municípios brasileiros o aumento foi de 8,5%. De 2007 a 2010, o percentual de nascidos vivos de mulheres com sete ou mais consultas de pré-natal passou de 42,1% para 50,26%.
- ✓ A taxa de cobertura de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) aumentou 15,1% entre os municípios participantes. Passou de 76,1% em 2008 para 87,6% em 2011. Nos municípios certificados, a melhora foi ainda maior: 19,5%.

Vinte e sete municípios pernambucanos foram certificados e na metodologia que prevê uma *justa concorrência* Riacho das Almas se situou no *Agrupamento III*, formado por 32 municípios<sup>12</sup> dos quais apenas quatro<sup>13</sup> receberam a certificação – no caso de Riacho das Almas, pela acessão econômica local, que impacta na qualidade de vida dos diversos sujeitos.

Esses dados são vistos com desconfiança pelos entrevistados, uma vez que nos indicadores de Saúde, por exemplo, entre 2008 e 2010 houve apenas 42 casos de dengue no município – número contestado pela população – e no caso do meio ambiente não há informação da degradação do solo sob ameaça de desertificação, conforme aponta estudos do NAOP/Gaspape/ASA. Outrossim, os dados de notificação de violação de Direitos da Infância de Juventude, mapeados pelo Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA), padecem de atualização, tendo em vista a dificuldade dos Conselheiros Tutelares de

---

<sup>12</sup> Agrestina, Altinho, Buenos Aires, Cachoeirinha, Camocim de São Félix, Canhotinho, Capoeiras, Carnaíba, Correntes, Cumaru, Cupira, Dormentes, Feira Nova, Ferreiros, Flores, Ibimirim, Inajá, Ipubi, Panelas, Parnamirim, Quipapá, Riacho das Almas, Sairé, São João, São Joaquim do Monte, Serrita, Tacaratu, Taquaritinga do Norte, Trindade, Triunfo, Tupanatinga e Venturosa.

<sup>13</sup> Agrestina, Riacho das Almas e Correntes fazem parte da região agreste de Pernambuco. Os dois primeiros compõem o polo de confecção do agreste. O terceiro faz parte do polo leiteiro. O outro município está localizado no sertão do estado, Triunfo.

operacionalização deste instrumento, especialmente no tocante ao acesso à internet e ao bom funcionamento deste Sistema.

Ao verificarmos os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica<sup>14</sup> dos municípios pernambucanos que foram certificados, 33% caíram no Índice, e 45,8% estão abaixo da meta, quando observadas 4ª série. Enquanto que nos anos finais no Ensino Fundamental houve uma queda em 22,2%, e 29,6% estão abaixo da meta como é possível observar na tabela abaixo.

**Tabela 08: Ideb dos municípios pernambucanos certificados pelo UNICEF**

Município	Série	2005	2007	2009	2011	Meta 2011
Afrânio	4ª série	3.3	3.3	4.1	4.3	4.1
	8ª série	-	2.7	3.2	2.9	3.0
Agrestina	4ª série	2.8	2.9	3.1	3.2	3.6
	8ª série	-	2.5	2.7	3.4	2.9
Aliança	4ª série	2.3	2.3	3.1	2.9	3.2
	8ª série	2.0	2.3	2.6	2.6	2.7
Arcoverde	4ª série	2.8	3.1	3.9	3.9	3.6
	8ª série					
Bezerros	4ª série	3.3	3.6	4.2	3.8	4.1
	8ª série	2.6	2.7	3.4	3.2	3.0
Caruaru	4ª série	3.4	3.7	4.0	4.4	4.2
	8ª série	3.2	3.1	3.4	3.0	3.7
Correntes	4ª série	2.7	2.8	3.6	3.3	3.5
	8ª série	2.0	2.6	3.2	2.6	2.9
Glória do Goitá	4ª série	2.6	2.7	3.2	4.0	3.4
	8ª série	2.5	2.4	2.5	2.7	2.9
Granito	4ª série	3.4	2.9	3.4	3.2	4.2
	8ª série					
Gravatá	4ª série	2.9	2.9	3.3	4.1	3.7
	8ª série	2.1	2.2	2.6	3.3	2.7
Itacuruba	4ª série	3.4	3.2	3.4	4.1	4.2
	8ª série	3.5	2.4	3.9	2.9	4.0
Jucati	4ª série	2.5	3.1	4.1	4.3	3.3
	8ª série	2.2	2.3	2.9	3.3	2.8
Jupi	4ª série	2.5	2.6	3.6	4.2	3.3
	8ª série	2.5	2.6	3.6	3.4	2.9
Limoeiro	4ª série	3.1	3.1	3.7	4.0	3.9
	8ª série	-	3.0	3.6	3.0	3.3
Pedra	4ª série	-	3.3	3.8	3.3	3.9
	8ª série					
Petrolândia	4ª série	3.2	3.7	4.4	4.5	4.0
	8ª série	-	3.3	3.8	4.1	3.6

<sup>14</sup> Apesar de concordar que o IDEB não pode ser o centro da discussão de Qualidade, é um indicador que pode demonstrar algumas dificuldades no que toca o alcance dessa Qualidade.

Petrolina	4ª série	3.3	3.6	4.1	4.8	4.1
	8ª série	2.9	3.4	3.7	4.1	3.4
Riacho das Almas	4ª série	2.6	3.2	4.2	3.9	3.4
	8ª série	2.5	3.3	3.1	2.8	2.9
Salgueiro	4ª série	-	3.8	4.1	4.5	4.3
	8ª série	2.7	3.0	2.7	3.2	3.1
Santa Terezinha	4ª série	2.7	3.3	3.7	4.0	3.5
	8ª série	2.6	2.8	3.1	3.0	3.0
São Caitano	4ª série	2.5	3.1	3.5	4.4	3.3
	8ª série	2.4	2.3	3.3	3.6	2.9
São José do Egito	4ª série	3.4	4.0	4.2	4.6	4.2
	8ª série	3.2	3.5	3.6	3.7	3.7
Serra Talhada	4ª série	2.9	3.1	3.3	4.0	3.7
	8ª série	2.7	2.7	2.5	3.1	3.2
Sertânia	4ª série	3.1	3.1	3.2	4.3	3.9
	8ª série	3.0	2.8	2.9	3.4	3.5
Tabira	4ª série	3.1	3.4	4.0	4.0	3.9
	8ª série	2.4	2.5	3.6	3.7	2.8
Tacaratu	4ª série	3.6	2.9	3.8	4.3	4.4
	8ª série	-	3.6	3.5	4.1	3.9
Trinfo	4ª série	3.4	4.2	3.6	4.7	4.2
	8ª série	3.4	3.4	3.6	4.5	3.9

Fonte: INEP, 2012.

Dos quatro municípios vencedores no agrupamento III, dois melhoraram seu índice e dois caíram.

*Estudar exige disciplina.  
Estudar não é fácil.  
Porque estudar pressupõe criar, recriar,  
e não apenas repetir o que os outros dizem.*

Paulo Freire

## Capítulo II

### QUALIDADES EM EDUCAÇÃO

No primeiro capítulo discorreu-se acerca do chão em que coabitam as discussões sobre as políticas educacionais que visam equalizar a Qualidade na Educação em toda a área do Semiárido Brasileiro e da implementação da certificação Selo UNICEF Município Aprovado como uma intervenção do UNICEF na mobilização e proposição destas políticas para assegurar o compromisso de universalização de acesso, mas imprimindo certo discurso de Qualidade.

É cabível afirmar que não há neutralidade no conceito de Qualidade. Nele estão implícitos posicionamentos políticos, ideológicos, interesses comerciais e a luta de classes, que são passíveis de verificação nas múltiplas definições e modelos a serem perseguidos. Por isso,

podemos salientar que o conceito de qualidade tem um caráter dinâmico, ou seja, cada momento histórico foi marcado por um determinado padrão de qualidade, o que se pensava sobre qualidade de ensino no passado não se sustenta hoje, pois o conceito não é estatístico e tem a marca diferenciadora da classe social (ELIAS, 1997, p. 102-103).

Sendo assim, este capítulo tratará de discutir os conceitos hegemônicos de Qualidade que têm influenciado as políticas educacionais e os vários discursos de qualidade nas últimas décadas para mais tarde tornar compreensíveis os discursos de qualidade na arena educacional em Riacho das Almas e a tomada de opções por determinadas políticas educacionais.

Comumente se encontra como definição de Qualidade nos dicionários o conjunto de propriedades, atributos, condições e características positivas inerentes a um objeto ou pessoa e que são capazes de distingui-lo ou classificá-lo, quando não como o atributo que permite aprovar, aceitar ou refutar o objeto com base em um padrão de referência (SACONNI, 2012). Segundo esta definição, a qualidade implica em uma ideia de comparação. “Poder-se-ia dizer que um objeto tem qualidade se suas características permitem afirmar que ele é melhor que aqueles objetos que não as possuem ou que não as possuem em igual grau” (DAVOK, 2007, p. 506).

Porém, no contexto das ciências sociais e humanas, o significado de qualidade não pode ser delimitado dessa maneira. Risopatrón (1991, p. 15) considera que chegar a uma definição do conceito de qualidade é um problema complexo, porque “la calidad es un valor que requiere definirse en cada situación y no puede entenderse como un valor absoluto”.

De acordo com Davok (2007, p. 507), para as ciências humanas e sociais “o conceito mais usual é que qualidade significa a perfeição de algo diante da expectativa das pessoas. Nessas áreas, qualidade não existe como elemento mono (perfeição), ela exige a relação de dois elementos (perfeição e expectativa)”.

Nesse trajeto Demo (2006, p. 11) sugere que qualidade converge com a ideia de bem feito e completo, sobretudo quando o termo se aplica à ação humana. Qualidade “aponta para a dimensão da intensidade. Tem a ver com profundidade, perfeição, principalmente com participação e criação. Está mais para ser do que para ter”. Para ele, a educação é o termo-resumo da qualidade nas áreas social e humana, pois entende que não há como chegar à qualidade sem educação.

Então, ao transpor a expressão qualidade para os sistemas educacionais, necessita-se admitir a existência de uma variedade de interpretações, dependendo da concepção que se tenha sobre o que esses sistemas devem proporcionar à sociedade.

Risopátron (1991, p. 15) apresenta o conceito de qualidade como um significante e não um significado, compreendendo que este pode assumir múltiplos significados. Segundo esta autora,

el concepto de calidad, en tanto significante, es referente de significados históricamente producidos y en esse sentido es un concepto que no puede definirse en términos esenciales ni absolutos; por tanto, tampoco es un concepto neutro. No es pensable una sola definición de calidad, dado que subyacen en ella las que se adopten acerca de sujeto, sociedad, vida y educación. Al dar supuesto el concepto de calidad y solo operar con él, este aparece como si fuera neutro y universal. Sin embargo, la definición de la calidad de la educación conlleva posicionamiento político, social y cultural frente a lo educativo.

Portanto, sendo múltiplas as conotações desta palavra, uma breve definição não poderia capturar toda a profundidade de análise que seu sentido pode levantar. Por isso, a atenção incidirá sobre as implicações resultantes de seu emprego no campo da educação, em particular na aprendizagem.

A Qualidade da Educação vai adquirir seus significados a partir de onde e de quem a analisa. Hurtado et al. (s/d, p. 13), observam que

el significado de la calidad de la educación dependerá de la perspectiva social desde la cual se analiza, de quiénes lo hacen (los padres, los educadores, miembros de la comunidad) y desde el lugar en que se hace (práctica educativa, planificación a nivel ministerial).

Vem sendo utilizada também para referenciar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância do setor educacional e, na maioria das vezes, dos sistemas educacionais e de suas

instituições. Assim, de um modo geral, ao afirmar a Qualidade em educação, explicita-se um juízo sobre seu valor e mérito. Por isso, é necessário um entendimento mais preciso do que vem a ser este objeto para orientar os estudos sobre processos de avaliação da qualidade de objetos educacionais. Este é o propósito deste capítulo.

## 2.1 – Discursos de Qualidade na Educação

A centralidade da pauta Qualidade Educacional nos planos de governos, na construção de políticas educacionais, não é exclusividade do Brasil. É, segundo Gusmão (2010), um fenômeno de escala mundial, que tem como ponto de partida convergente o lançamento do relatório *Uma Nação em Risco*, em 1983, nos Estados Unidos. Este documento alertava que o estado da educação naquele país ameaçava a competitividade e a integridade nacionais (CASASSUS, 1995). Nos anos subsequentes, em conjunto com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) diversas reuniões foram realizadas com ministros da Educação em que decidiram promover a qualidade na educação como tarefa prioritária entre os países-membros.

En 1984, las autoridades norteamericanas organizaron – conjuntamente con la OCDE – una reunión internacional de Ministros de Educación que estableció que la calidad de la educación básica debía transformarse en una tarea prioritaria para los países de la OCDE. Tal conclusión dio lugar, a su vez, a una serie de reuniones internacionales orientadas a vincular la calidad con distintos componentes de la educación como son el currículo (1985), la dirección escolar (1986), los docentes (1986), la evaluación y la supervisión (1986), todos los cuales convergen en el informe internacional “Escuelas y Calidad de la Enseñanza” (1990) y en el Debate Ministerial sobre Educación y Formación de Calidad para todos (1992) (CASASSUS, 1995, p. 42).

Porém, muito provavelmente a preocupação com a Qualidade da Educação sempre estivera presente na pauta de discussão dos educadores, como é caso do Brasil. É o que pensa Gadotti (2010, p. 05), “não se pode dizer que o assunto é novo”. De fato, um estudo do século XIX já demonstra preocupação com esta questão.

Em interessante trabalho de 1889, originalmente publicado em francês sob o título *História da instrução pública no Brasil*, José Ricardo Pires de Almeida cita dois problemas que afetavam a qualidade das escolas públicas brasileiras. O primeiro refere-se à ausência dos segmentos mais ricos da população em seu interior. [...] O segundo problema refere-se à inexistência de cursos de formação de professores, o que induzia a criação de escolas apenas no papel, bem como o afastamento natural das pessoas inteligentes, de uma função mal remunerada (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 18).

Na passagem da década de 1980 para a de 1990 as concepções de Qualidade, que começavam a ser defendidas para os sistemas educacionais, foram delineadas por diversas influências. Com a nova Constituição Federal (1988), dando garantia e reconhecendo a Educação como Direito Humano, de responsabilidade do Estado, aferindo a esta um padrão de Qualidade, além da Conferência Mundial de Educação de Jomtien (1990), cujas metas foram ratificadas pelo Brasil, houve diversos e importantes desdobramentos na perspectiva do Direito no país.

Por outro lado, as reformas do Estado adotadas por toda a América Latina, e no Brasil, principalmente na década de 1990, tinham como objetivo transferir o papel do Estado provedor do Bem-Estar Social e transferir estas responsabilidades para o mercado, com o propósito de que o setor privado pudesse garantir a eficiência e eficácia almejadas para os sistemas de ensino.

Sob esta lógica, os discursos de Qualidade em Educação pública se intensificam. Retomou-se a Teoria do Capital Humano, com novos contornos. No campo da formação, a perspectiva desejada era a do indivíduo flexível e polivalente, portador de habilidades e competências adaptadas às necessidades do mercado de trabalho. No que se refere à administração da educação, adotou-se os princípios da administração privada. A qualidade das escolas passa a ser medida por processos de avaliação de desempenho dos alunos sem levar em conta as diversas e divergentes realidades educacionais, sociais e as expectativas.

Nessa perspectiva, a Qualidade não é algo que precise ser universal na educação, ela é um elemento diferenciador vinculado à noção de competição.

Nessa trilha, do Direito ao produto, hoje já não vigoram polêmicas em torno da legitimidade do direito universal à educação, principalmente no que toca à educação básica, conforme Carvalho (2004). Muito embora o argumento de que a universalização do acesso à Educação, promovida nas últimas décadas, apareça sempre associada ao senso de diminuição da Qualidade da Educação brasileira. Talvez esse seja um dos poucos consensos nesse debate.

Concordante com esse pensamento, o Ministro da Educação, Fernando Haddad, em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo (2008), veio afirmar que “É verdade que vários estudos demonstram que, não raramente, o processo de universalização do acesso à educação vem acompanhado da queda de qualidade do ensino”.

Essa afirmação do ministro é tangível se comparada às realidades dos estratos sociais do Brasil. Observa-se que a camada mais pobre da população é que mais “provoca” e também a que mais sofre o efeito da “desqualificação” da educação. Ao menos no que se refere à progressão e à permanência.

Além disso, os discriminados de ontem continuam a ser os discriminados de hoje. Mas a desigualdade existente hoje não é mais a mesma e nem ocorre nos mesmos termos de que ocorria no passado. Setores mais pobres reprovam mais, evadem mais, concluem menos, o mesmo ocorre com os negros e meninos, mas, mais importante que isso, aprovam mais, permanecem mais e concluem mais do que em qualquer outro momento de nossa história educacional, ainda que permaneçam como os setores mais excluídos. Só que não são excluídos da mesma maneira que no passado! O ponto é que, se não se enfatizar a positividade que a universalização do ensino fundamental representa, não conseguiremos compreender porque os desafios passam a ser outros (OLIVEIRA, 2007, p. 682).

Porém, diante das transformações que vêm passando os significados da escola pública no Brasil e seu lugar social, há que se compreender que ações educativas sugerem a construção de políticas públicas de caráter republicano. Por assim dizer,

qualidade de ensino na perspectiva de uma educação pública não é a formação de uma elite socioeconômica, mas a democratização do acesso aos bens culturais comuns que se encarnam nas disciplinas, saberes e valores da instituição escolar (CARVALHO, 2007, p. 309).

No entanto, em paralelo a essas políticas de massificação do acesso à matrícula, como já se afirmou, o Brasil adota diversas políticas de ajustes econômicos na década de 1990, que impõem severas restrições às políticas sociais. Na política educacional, de um lado, discute-se a vinculação constitucional de recursos para o financiamento da educação e, de outro, a diminuição de custos do Estado. Nesse período, a questão da Qualidade da Educação se incorpora à agenda das reformas do Estado, caracterizadas como neoliberais.

As concepções de qualidade que começam a ser defendidas para os sistemas educacionais são delineadas sob várias influências: uma delas advém de programas oriundos das empresas privadas, desenvolvidos mundialmente visando ganhos na produtividade, conhecidos como programas de qualidade total (CAMPOS, 2000, p. 07).

Os programas de Qualidade Total seguiram orientações das agências multilaterais, de restrição às políticas sociais e implementação da política de privatizações, que, ainda, de acordo com Campos,

trazem em suas cláusulas a previsão de projetos de monitoramento e avaliação das políticas implantadas nas redes escolares públicas, com a preocupação de estimar as relações de custo-benefício dessas intervenções e subsidiar a continuidade das reformas (Idem).

Além disso, explica Maria Abádia Silva (2009, p. 221), quanto às Agências Multilaterais:

Explicitaram claramente o papel da educação no tocante à geração de capital social para o desenvolvimento do capitalismo, uma vez que a educação poderia contribuir para a minimização da exclusão, da segregação e da marginalização social das populações pobres.

Nessa concepção, os Direitos Sociais são enfraquecidos e escamoteados da agenda macroeconômica nacional. Não é possível imaginar que essa discussão se tenha tornado prioritária sem que houvesse uma contraluta pela afirmação do Direito. Dessa forma, logo o tema da Qualidade passa timidamente a aparecer na agenda dos defensores de direitos. E, ao final da década de 1990, em oposição ao modelo predominantemente neoliberal, ganha força um novo paradigma de Qualidade, forjado pelas organizações da sociedade civil: a Qualidade Social.

A concepção de Qualidade Social tem sido usada de forma substitutiva ao modelo anterior, especialmente por organizações da sociedade civil (CARREIRA e PINTO, 2007) e, mais recentemente, nos documentos do Ministério da Educação (MEC, 2009). Intenciona-se congrega os princípios da inclusão social e da democracia à noção de Qualidade, arrogando destaque à importância de promover a universalidade de uma educação de qualidade. Como afirmara Paulo Freire, há de se construir uma nova qualidade que consiga acolher a todos e a todas.

Ora, a noção de Qualidade nos moldes que nos apresenta Risopatrón (1991), Enguita (2001), Carvalho (2004), Dourado (2007), Gadotti (2010), nunca pode ser pensada como categoria neutra, mas como possibilitadora de reconhecer a Educação como uma prática social, e será o mote de disputas, conflitos de interesse e busca de hegemonia.

Dessa forma, toma-se de fundamental importância para compreensão dos discursos de Qualidade em Educação e a das políticas Educacionais locais, que emergem desse campo, saber quem são e o que pensam os atores dessa arena para dar a saber quem disputa o que. Nesse caminho, é correto afirmar que a Qualidade em Educação tem uma multiplicidade de significados e sentidos. Aliás, se há um consenso ao falarmos de Qualidade é que este é um termo polissêmico. Como Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 03) vem a afirmar, “esta categoria traz implícita múltiplas significações”.

São, portanto, concepções de uma mesma categoria em disputa. Conforme Carreira e Pinto (2007, p. 18) “a discussão sobre o tema reflete o momento em que vivemos e a disputa de significados existentes na sociedade”.

A existência de disputas a respeito dos seus significados também é reconhecida por Campos (2006, p. 24).

No campo educacional, temos hoje uma disputa sobre as diversas maneiras de se conceber e de se alcançar a qualidade. São perspectivas muitas vezes antagônicas, nas quais a qualidade se insere em diferentes pautas, projetos políticos, posições ideológicas e utopias.

Este debate, apesar de primordial e emergente, é bastante antigo. A literatura educacional já vinha discutindo o tema pelo menos desde o século XIX (GADOTTI, 2010, p. 05). Porém, Dourado e Oliveira (2009, p. 204) recomendam que “caso se tome como referência o momento atual, tal perspectiva implica compreender que embates e visões de mundo se apresentam no cenário atual”.

Desse modo, é sempre preciso explicitar o que se pensa como Qualidade quando dela se fala. Então, faz-se necessário recuperar alguns significados que influenciam os vários discursos atuais. Para isso, é importante lembrar que o conceito de Qualidade é polissêmico, dinâmico e mobilizador das diversas correntes filosóficas e/ou ideológicas, como já exposto. Sendo assim, “tem potencial para desencadear falsos consensos, na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado segundo diferentes capacidades valorativas” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 06). Por isso, “a respeito da Qualidade na Educação, não há como afirmar o que é sem antes definir quem está julgando e a partir de que parâmetros o faz” (CISOTTO; POSSANI e ROCHA, 2011, p. 109).

A tarefa remete à própria especificação dos atores que potencialmente fazem parte desta arena de disputas acerca da Qualidade da Educação, o que será tratado no capítulo seguinte. Essa observância permite tratar de uma análise das interferências no campo da construção das políticas de Educação, porque como afirma Carvalho (2004), o conceito de Qualidade na Educação não é meramente descritivo, mas encerra um valor programático, indutor de práticas sociais. Na prática, as concepções de Qualidade de Educação não estão apenas para uma disputa de significados, mas vinculam-se a estes sentidos e significados metas e orientações de ações.

Elucidar as diversas concepções de Qualidade educacional

não se trata simplesmente de examinar qual seria o “verdadeiro conceito de qualidade de educação” — ou de uma educação democrática —, mas de confrontar as alternativas em função de suas implicações morais e das práticas educacionais que implicam ou que delas derivam e para as quais se pede a adesão (CARVALHO, 2004, p. 329).

Nesse intuito, tentar-se-á desvelar o cerne das principais correntes ideológicas em disputa no Brasil nas últimas décadas.

### **2.1.1 – Qualidade da Educação no contexto da ampliação do sistema educativo**

Por todo o século XX predominou a discussão de ampliação do atendimento do sistema educativo frente à Qualidade Educacional. Num período em que a exclusão se dava na

própria entrada na vida escolar, restrita principalmente à elite, demandava-se a democratização do acesso como reivindicação de uma escola pública para todos, embora houvesse uma proposta de expansão desencadeada nas lutas republicanas – note-se, no entanto, que ela não se materializa com a proclamação da República.

A expansão da educação pública fora prometida desde as primeiras manifestações da propaganda republicana, na década de 1870. Muito comentada e pouco difundida, essa escola de massas foi novamente anunciada na abertura do século XX e efetivamente se expandiu um pouco mais, depois de algumas reformas educacionais da década de 1920 (FREITAS e BICCAS, 2009, p. 12).

Freitas e Biccás (2009) demarcam três grandes períodos de expansão da oferta de educação escolar no Brasil. O primeiro momento nos anos 1930, sucedido pela discussão sobre o direito à educação na década imediatamente anterior. Neste entendimento, o marco inicial desse debate funda-se em 1926, quando a Constituição de 1891 passou por um processo de revisão. Ampliação de acesso e qualidade foram questões decisivas em todos os debates sobre a política educacional a partir daí.

De acordo com Cury (1996, p. 104), por este processo revisional foi elucidada a importância estratégica do Estado, com enfoque na União, na propagação e materialização da educação básica como elemento essencial da construção da própria esfera pública. Daí se antecipava alguns pontos que seriam consagrados na Constituição de 1934 como Direito social à Educação.

Com a criação de um ministério (1930) voltado para o tema, em uma época de instalação de grandes indústrias no País e de forte expansão no mercado interno, nasceu a regulamentação da educação brasileira, até então incipiente [...] A segunda Constituição da República, de 1934, lançou um dos mais notáveis avanços históricos do ensino no Brasil com a declaração de que a “educação é um direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos” (BRASIL, 2010, p. 11 – *grifo nosso*).

Azanha (2004) caracteriza esse período pela grande resistência, tanto de alguns segmentos da sociedade, quanto de educadores e de estudiosos da educação, tendo como justificativa que a expansão conduziria a perda na qualidade de ensino.

No entanto,

não há sustentação histórica nem densidade empírica suficiente para afirmar que a expansão da educação pública ampliou tão somente um serviço de “má qualidade”. Apesar da sistemática desvalorização da escola estatal, temos um quadro heterogêneo que, simultaneamente denuncia seus crônicos problemas mas que, frequentemente, nos traz relatos sobre escolas públicas consideradas de “boa qualidade” (FREITAS e BICCAS, 2009, p. 20).

A despeito dos embates teóricos acerca da expansão *versus* qualidade, a partir da década de 1930 o Estado brasileiro foi marcado pela expansão capitalista. O intervencionismo estatal marca profundamente o período que se estende até a década de 1960, tornando-se ativo na produção de capital (FRIGOTTO, 2006). Há também, o “exercício de um forte papel de controle social, através das políticas sociais de seguridade, habitação, educação e saúde, originadas das demandas da luta de classes dentro do sistema capitalista” (FONSECA, 2009, p. 37).

Nesse contexto de mudanças nos processos de produção, de transformação tecnológica e de intervenção estatal, a educação passa a assumir um enorme grau de responsabilidade pelo desenvolvimento econômico, a partir de um discurso de preparação para o trabalho (treinamento), sob a afirmação da Teoria do Capital Humano que, a partir de então, passa a atribuir qualificação à educação pública. A Educação de Qualidade associava-se à ideia de possibilidade de aumento da produtividade dos indivíduos, bem como capacitá-los à disputa em sociedade. Isto é, a estratégia era engajar a todos no concerto da edificação do país, no ethos do desenvolvimento (FREITAS e BICCAS, 2009, p. 23). O Estado deveria financiar a Educação que facilitasse o processo de trabalho, como ler, escrever e calcular, conforme proposto por Smith (1985, p. 246). Com gastos muitos pequenos, o Estado pode facilitar, encorajar e até mesmo impor a quase toda a população a necessidade de aprender os pontos mais essenciais da educação.

O segundo momento de vertiginosa expansão do ensino público inicia-se pouco antes do período de ditadura Militar no Brasil e foi marcado pela expansão e aperfeiçoamento do ensino profissionalizante, do ensino médio e do ensino superior. Nessa época, o ensino primário era gratuito e oferecido pelo Estado, embora não alcançasse a totalidade do universo a ser atendido.

Novas metodologias de ensino ganharam espaço em todo o País. Por exemplo, o método de alfabetização do professor Paulo Freire foi adotado como política pública em 1961. Durante o regime militar (1964-1985), os modelos educacionais até então adotados foram dispensados. A ênfase do ensino no Brasil no período foi dirigida ao ensino profissionalizante (BRASIL, 2010, p. 12).

A partir da segunda metade da década de 1960 houve considerável ampliação quantitativa. Ainda que,

no plano das políticas educacionais fique marcado a associação com as recomendações dos organismos internacionais por meio de acordos. Passando a educação a assumir claramente os desígnios apregoados pela lógica desenvolvimentista de reorganização do Estado, que previa a

formação de capital humano como função social da escola (FONSECA, 2009, p. 40).

Uma década mais tarde, amplia-se a escolarização para a Educação Infantil, especialmente sob recomendação do UNICEF, como projeto de Educação. Nesse período, o atendimento às crianças era feito por algumas instituições privadas, funcionando na maioria, numa perspectiva assistencial. Isso veio a significar a ampliação no atendimento educacional das camadas pobres da população.

No Brasil, a partir de meados dos anos 1970, durante o governo militar, o modelo de educação infantil não-formal com pequeno investimento público voltado para as crianças pobres, proposto pelo UNICEF e pela UNESCO, encontrou terreno fértil para sua proliferação. Era necessário combater a pobreza, pois esta era uma ameaça à segurança nacional, por meio de políticas de assistência, entre elas os programas de educação infantil (LUCAS, 2009, p. 129).

Essa fase histórica se caracteriza pela implantação de políticas públicas destinadas a retirar os países subdesenvolvidos dessa condição. Assim, as principais leis<sup>15</sup> que promoveram uma reforma no ensino nesse período, estão fundadas sobre dois objetivos.

O primeiro era assegurar a ampliação da oferta do Ensino Fundamental para garantir formação e qualificação mínimas à inserção de amplos setores das classes trabalhadores em um processo produtivo ainda pouco exigente. O segundo, o de criar as condições para a formação de uma mão-de-obra qualificada para os escalões mais altos da administração pública e da indústria e que viesse a favorecer o processo de importação tecnológica e de modernização que se pretendia para o país (SHIROMA, et al., 2002, p. 36).

É criada a jornada intermediária; é reconhecida a oferta de escolas em casa de professores, e se rebaixa salário desses profissionais. A Lei ampliou a obrigatoriedade escolar para oito anos, fazendo a fusão dos antigos cursos Primário e Ginásio. A faixa etária obrigatória passa a ser entre os sete e quatorze anos de idade.

Mesmo que na década de 1960 tenha ocorrido uma ampliação da cobertura dos serviços escolares,

a escola não atendia a todos os alunos e acabava não cumprindo sua função fundamental que seria ministrar uma cultura básica ao povo brasileiro. Além disso, por seu caráter propedêutico e seletivo associado a uma grande desorganização, deixava também de considerar as especificidades e as diferenças individuais dos alunos, transformando-os em “incapazes”, “reprovados” e conseqüentemente em “excluídos” (FREITAS e BICCAS, 2009, p. 186).

---

<sup>15</sup> Lei 5.540 de 28 de Novembro de 1968, fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências; e, a Lei 5.692 de 11 de agosto de 1971 que fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

Além disso, o professorado não procurou se ajustar à nova realidade da clientela escolar e insistiu na manutenção de exigências intracursos que anulariam pela reprovação maciça o esforço de abertura escolar (AZANHA, 2004, p. 340).

Somado a isso, Shiroma et al (2002, p. 39) acrescentam que a universalização do ensino foi impossibilitada, dentre outros motivos pela falta de financiamento para que financiamento e qualidade se associassem.

A lei (5.692/71) privilegiou um enfoque quantitativo e não considerou aspectos elementares pra afiançar a qualidade do ensino, tais como a necessidade de rever a organização da escola e as próprias condições de efetivação real do ensino básico. Na verdade, o regime militar diminuiu drasticamente os recursos para a educação, que alcançaram os mais baixos índices de aplicação da história recente do país, menos de 3% do orçamento da união (SHIROMA; et al, 2002, p. 39 – *grifo nosso*).

Na década de 1980 a discussão da qualidade passou a estar cada vez mais presente na agenda pública do Brasil. Conforme Campos (2000), nesta década confluíram diversos atores num consenso da necessidade de melhoria da Qualidade da Educação. De acordo com a autora,

a literatura educacional já vinha discutindo problemas relativos à qualidade do ensino público há mais tempo, mas essa preocupação começou a ter efeito nas políticas públicas após as eleições para governos estaduais em 1982, quando grupos de profissionais até então alijados das redes oficiais de ensino começaram a tentar colocar em prática programas de ação na área educacional que procurassem responder ao mesmo tempo às demandas dos movimentos sociais e aos problemas revelados pelos estudos existentes sobre escola pública (2000, p. 05).

Nesse período, “ganhou espaço a discussão acesso versus permanência, relacionando-se qualidade e eficiência do sistema com indicadores de repetência e rendimento escolar” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 20). Mas, embora se colocasse como meta a ampliação de escolarização, em meados da década de 1980 ainda havia resultados calamitosos.

50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série do 1º grau; 30% da população eram analfabetos, 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola. Além disso, 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de 14 anos, 60% se suas matrículas concentravam-se nas três primeiras séries que reuniam 73% das reprovações. Ademais, é importante lembrar que 60% da população brasileira viviam abaixo da linha da pobreza (SHIROMA, 2002, p. 48).

Muitos davam conta de afirmar que a ampliação maciça das vagas escolares vem acompanhada da diminuição da qualidade da educação. É válido destacar, no entanto, o argumento de Campos (2000, p. 07), quando afirma que, se por um lado,

argumentava-se que a expansão de matrículas levava a uma perda de qualidade de ensino; de outro apontava-se para a questão democratização do

acesso à educação, defendendo a ideia de que a população que era assim atendida trazia, com sua presença uma qualidade à escola, diferente, mas não pior, do que aquela antes existente.

De fato, ao colocar nesses termos, especialmente as relacionadas com o desempenho de alunos, professores, escolas e sistemas públicos de ensino para as elites brasileiras, que antes tinham a exclusividade da educação, a escola pode de fato ter perdido qualidade. No entanto, inevitavelmente, a ampliação das oportunidades educacionais acarretou na alteração do sentido social da escola.

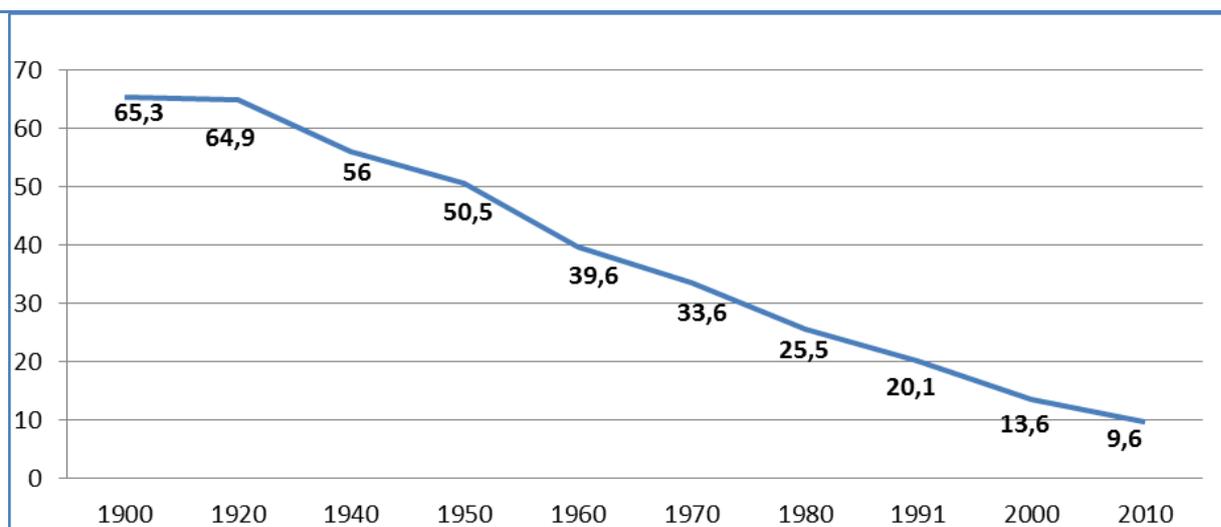
Foram incorporadas parcelas da população que antes não tinham acesso à educação e cujas experiências culturais eram diferentes daqueles que antes constituíam o grupo de usuários da escola, ou seja, com o processo de expansão das oportunidades a escola incorporou as tensões, as contradições e as diferenças presentes na sociedade (OLIVEIRA, ARAÚJO, 2005, p. 8).

Neste sentido, para as classes populares, esta mesma qualidade é atualmente melhor, simplesmente porque, num passado recente, a escola era inacessível a elas. Além disso, não há como falar que havia qualidade educacional num sistema excludente.

Esse período vai sendo intensificado com a ideia de Qualidade da Educação sob os novos horizontes do capital, muito embora seja no Estado Neoliberal que ela ganhe centralidade nos discursos e nos embates que envolvem educação (FONSECA, 2009).

En el transcurso de estos debates nacionales e internacionales se configuró un consenso en torno a la idea de que la educación es el instrumento de política pública más adecuado para resolver problemas cruciales de la sobrevivencia y desarrollo de las sociedades como son el crecimiento económico y la integración social. El primero de ellos es percibido bajo la óptica de la teoría del capital humano (en sus diferentes versiones) y el segundo, en la idea de que la integración se genera mediante los mecanismos de equidad y la socialización de valores y códigos culturales comunes a través del sistema escolar (CASASSUS, 1995, p. 43).

O terceiro período é coincidente com a efetivação da universalização do ensino da Educação Básica. Se até os anos 1980, a principal bandeira da luta por Educação concentrava-se na ampliação do acesso à escola, já que num contexto de pouca população frequentando as escolas e “a qualidade era identificada como uma proposta elitista” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 20), em meados da década de 1990 a universalização do ensino fundamental no Brasil está posta e, mesmo sem ter correspondido aos anseios qualitativos que se buscava para os respectivos graus de ensino do país, ela se constitui a qualidade resultante do consenso de universalização entre a sociedade civil e a sociedade política.

**Gráfico 14: Taxa de Analfabetismo no Brasil 1900 – 2010**

Fonte: IBGE, 2012.

No que diz respeito aos demais níveis de ensino, observou-se uma evolução nas últimas duas décadas. No ensino médio, o total de estudantes passou de 2,8 milhões em 1980 para 7,1 milhões em 2010. No caso do ensino superior, houve um aumento global de estudantes matriculados de 1,37 milhões em 1980 para 6,37 milhões em 2010. Apesar do avanço, a universalização de matrícula não tem garantido a permanência e a progressão nos estudos. “Passávamos da exclusão da escola para a exclusão na escola. Os alunos chegavam ao sistema de ensino, lá permanecendo alguns anos, mas não concluíam qualquer etapa do seu processo de formação, em virtude de múltiplas reprovações seguidas de abandono” (OLIVEIRA, 2007, p. 671).

Apesar desses avanços, a taxa de analfabetismo funcional foi estimada em 20,4%, entre as pessoas de 15 anos ou mais, ou 30,5 milhões de analfabetos funcionais no país. Segundo o IBGE, analfabetos funcionais são pessoas com 15 anos ou mais de idade e menos de quatro anos de estudo, pessoas que sabem ler e escrever, mas não entendem aquilo que leem. A maioria dos analfabetos funcionais (30,9%) está concentrada no Nordeste, que também concentra 52,7% do total de analfabetos do Brasil.

### 2.1.2 – Qualidade Total: uma perspectiva economicista

No decorrer das últimas duas décadas muitas ações governamentais vêm sendo realizadas, cujo discurso está centrado na melhoria da Qualidade da Educação. Isto, inicialmente pode indicar um consenso entre os diversos atores que constroem as políticas

educacionais. No entanto, os diferentes sentidos e significados que o termo qualidade adquire no contexto educacional sugerem que o uso deste conceito se coloca a serviço de projetos diversos, distintos e até antagônicos. Daí a necessidade de bem definir a aplicação do termo qualidade nas políticas educacionais neste projeto.

O fim da modernidade e o alvorecer da pós-modernidade põem à baila novos problemas referentes à qualidade educacional. Mergulhados no neoliberalismo consumista capitalista, os anos noventa exigem a impostação de novos paradigmas. Surge o discurso da Qualidade Total, apregoadà à resolução dos problemas educacionais.

Nesse período, a qualidade passou a ser vista como a mera busca de eficiência. Poucos recursos, muitas metas: “Será que o dinheiro que estamos gastando está sendo bem utilizado?” Essa preocupação com o desempenho da educação passa a ser hegemônica (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 21).

Esse discurso de fundamento na área empresarial entrou no campo educacional brasileiro. Autores como Gentili (2001) e Enguita (2001) atentam para o fato de que o discurso da qualidade total é usado como instrumento estratégico no avanço da visão neoliberal no campo da educação.

Na área empresarial, a preocupação com o controle da qualidade teve início ainda na década de 1920. Longo (1996) afirma que o início da implantação de um sistema de mensuração de qualidade se deu com Shewhart. Segundo a autora, Shewhart tinha um grande questionamento com a qualidade e com a variabilidade encontrada na produção de bens e serviços, daí desenvolveu um sistema de mensuração dessas variabilidades que ficou conhecido como Controle Estatístico de Processo (CEP). Criou também o Ciclo PDCA (Plan, Do, Check e Action), método essencial da gestão da qualidade, que ficou conhecido como Ciclo Deming da Qualidade.

Mas foi após a Segunda Guerra Mundial que no Japão se inicia a gestão de qualidade. “Essa mudança silenciosa de postura gerencial proporcionou ao Japão o sucesso de que desfruta até hoje como potência mundial”.

O período pós-guerra trouxe ainda dimensões novas ao planejamento das empresas. Em virtude da incompatibilidade entre seus produtos e as necessidades do mercado, passaram a adotar um planejamento estratégico, porque caracterizava uma preocupação com o ambiente externo às empresas. (LONGO, 1995, p. 08)

A crise do capitalismo dos anos 70 trouxe à tona a necessidade de redimensionar a organização empresarial, e também do Estado, com fins de manutenção do acúmulo de capital. Se antes o Estado de Bem-Estar Social era considerado necessário, agora será acusado

de grande causador dos problemas econômicos e sociais que surgem em meio às contradições do sistema.

A mudança nos processos produtivos transformaram o mundo do trabalho, ocasionando uma mudança não apenas de ordem técnica, mas de valores, de concepções de sociedade. Variáveis informacionais, socioculturais e políticas passaram a ser fundamentais e começaram a determinar uma mudança no estilo gerencial. A globalização da economia foi decisiva para pôr a mercê o modelo gerencial até então adotado, trazendo graves consequências para os países mais pobres (HOBBSAWM, 1995).

Este período foi profundamente marcado pela intervenção dos organismos financeiros internacionais, que através de empréstimos passaram a controlar com afinco as políticas nos Estado nacionais, como é o caso do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Processos, aliás, já iniciados anteriormente (SILVA, 2002). Os argumentos construídos davam conta de notabilizar o Estado como ineficiente. Assim, ganhava terreno as ações de modernização do Estado, cuja ideologia, segundo Dourado (2006, p. 24), tem função de justificar o aprofundamento do fosso social existente nos países subdesenvolvidos.

A perspectiva neoliberal é, neste contexto, ideologicamente difundida apenas como reformulação da gestão do desenvolvimento capitalista, na qual a desigualdade é aceita como norma e o desemprego, como contingência necessária ao desenvolvimento do capital.

Foram realizadas reformas em toda América Latina, retirando do Estado seu papel de provedor do Bem-Estar Social ou aprofundando as políticas neoliberais já adotadas pelos governos nacionais. O cerne dessas reformas consistia em transferir para o mercado esta responsabilidade, pois se difundia a ideia de que só o mercado poderia garantir a eficiência almejada. Sob essa lógica, o discurso da qualidade da Educação encontra terreno fértil e, inevitavelmente, as políticas educacionais serão profundamente marcadas por esta perspectiva empresarial.

Para entender a lógica da busca da Qualidade numa perspectiva empresarial é importante entender qual significado a qualidade tem nesse campo.

A Gestão da Qualidade Total (GQT) é uma opção para a reorientação gerencial das organizações. Tem como pontos básicos: foco no cliente; trabalho em equipe permeando toda a organização; decisões baseadas em fatos e dados; e a busca constante da solução de problemas e da diminuição de erros (LONGO, 1996, p. 12).

Xavier (1995) faz um apanhado de seis dimensões da qualidade no campo gerencial, pelas quais possível chegar à Qualidade em Educação. De acordo com o autor, essas são imprescindíveis para que se garantam a gestão de qualidade na Educação.

A primeira dimensão diz respeito à qualidade política e à qualidade formal da educação. Constitui o aspecto pedagógico da educação, no que diz respeito à política educacional e o serviço prestado, a sua razão de ser, a seu conteúdo e relevância, ao que se denomina qualidade ampla ou intrínseca da educação. No âmbito da escola, refere-se ao domínio, por parte dos alunos, de conteúdos considerados relevantes.

A segunda dimensão refere-se ao custo para se obter essa educação e a seu preço para o cliente (alunos, pais, sociedade). Se ao conceito de qualidade não se incorporar a noção de custo, de preço, se cairá na armadilha de identificar qualidade com o que é caro, "luxuoso", e não ao que é adequado ao uso do cliente. O autor afirma que a educação de qualidade não é a que pode ser obtida a qualquer custo e a qualquer preço, e sim aquela ajustada às necessidades dos usuários, ao menor custo de obtenção para seus provedores e ao menor preço para seus clientes.

Outra dimensão é o atendimento. Nesse caso, leva-se em conta os aspectos de quantidade de educação, no prazo e no local. Dessa forma, Xavier alerta que não faz sentido imaginar que alguém que tenha direito não tenha acesso à educação, como não faz sentido imaginar que essa educação não seja provida no prazo previsto (socialmente determinado, como é o caso dos oito anos do ensino fundamental) e em locais aos quais os clientes (alunos) possam ter acesso.

Pensar, também, que se pode obter uma educação de qualidade sem considerar o moral da equipe envolvida no processo é um equívoco. Cabe, nesse caso, gerenciar os aspectos referentes à motivação intrínseca (a capacidade do produto ou serviço de cumprir o objetivo ao qual se destina, ou seja, o orgulho do trabalho bem feito) e extrínseca (adequadas condições materiais de trabalho) dos profissionais da educação.

A segurança constitui uma quinta dimensão da qualidade. Em um sentido restrito refere-se à segurança física dos agentes no ambiente escolar. Em um sentido amplo, ao impacto do serviço educacional, ou da sua provisão, no meio ambiente.

Finalmente, há uma dimensão ética que deve ser observada entre os atores do processo educacional, verdadeiro código de conduta responsável pela transparência e lisura das ações.

Portanto, afirma o autor,

a qualidade em educação deve ser vista sob essa perspectiva sêxtupla (qualidade intrínseca, custo, atendimento, moral, segurança e ética). Restringir a conceituação da qualidade ao seu aspecto político-pedagógico, ou mais frequentemente ao seu aspecto político, tem constituído grave equívoco. O que confere a característica de totalidade à qualidade da educação é o atendimento às seis dimensões simultaneamente (XAVIER, 1995, p. 10).

Nesse sentido, os princípios da gestão da qualidade total são defendidos como caminho para melhoria do ensino no Brasil. Desta feita, “ocorre uma transposição direta do conceito de qualidade própria dos negócios comerciais para o campo dos direitos sociais e, nestes a educação pública” (SILVA, Maria, 2009, p. 219).

A ideologia da qualidade total tem como objetivo o treinamento de pessoas para serem competentes no que fazem, dentro de uma gestão eficaz de meios, com mecanismos de controle e avaliação dos resultados, visando a atender a ordens econômicas e técnicas.

Nesse período,

a transposição da lógica de mercado para a área social, estimulando a competição entre escolas; a remuneração de professores e professoras por resultados; as famílias como “consumidoras” ou “clientes”. O produto agora é o principal (notas em exames padronizados, alunos aprovados no vestibular, fluxo escolar), e os cálculos são feitos com base no custo versus retorno econômico, tendo como referência os postulados da Teoria do Capital Humano disseminados pelos técnicos do Banco Mundial. Entram em cena os grandes sistemas de avaliação, baseados em testes padronizados que não consideram o contexto das escolas (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 21).

Dentro desta concepção destacam-se: a hipervalorização dos resultados de avaliação; a classificação das escolas em função desses resultados, estimulando a competição entre elas; a descentralização administrativa e do repasse de recursos, conforme o desempenho das escolas na avaliação externa.

A educação, portanto, é avaliada através de testes padronizados “para quantificar e aferir a quantidade e qualidade dos conteúdos disciplinares de séries/anos escolares materializada no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)” (SILVA, Maria, 2009, p. 219).

A avaliação quantitativista constituiu um dos instrumentos para adaptar o sistema educacional brasileiro à nova ordem global instituída nos anos de 1990. Fonseca e Oliveira (2005) mostram que foram implementadas mudanças de cunho gerencial, voltadas à modernização do aparato burocrático, cujo objetivo central era imprimir eficiência ao desempenho do Estado. Integravam-se ao movimento de Reforma do Estado.

Entre as ações prioritárias, destacam-se (i) a descentralização administrativa, pela qual foram transferidas funções da burocracia central para estados e municípios e para as denominadas organizações sociais, que se configuram como entidades “de direito privado públicas, não-estatais”; e (ii) a avaliação classificatória de desempenho serve ao Estado descentralizado, como forma de permitir a sua regulação. Portanto, descentralizar e avaliar tornaram-se eixos estruturantes na educação (SILVA, Maria, 2009, p. 220).

Acontece que os testes padronizados introduzidos no Brasil inevitavelmente passam a fazer parte da retórica das políticas educacionais e surgem no discurso de Qualidade em Educação como uma categorização de Qualidade. Neste sentido, Oliveira (2006) afirma que a capacidade cognitiva dos estudantes indicada pelos resultados de aprendizagem, medidos pelos testes de larga escala, tem sido apreendida atualmente como o principal significado de qualidade da educação. Porém, tratar-se-á de discutir os tais testes de larga escala sob a ótica dos Indicadores de Qualidade, tendo em vista sua aplicação como regulador das políticas educacionais, servindo de medida para aferir a qualidade. Dessa forma, não se constituindo como um discurso de qualidade em si, mas como termômetro desta.

Outrossim, esses testes padronizados promovem um processo competitivo entre as escolas, classificando-as em rankings.

Na ótica neoliberal, esta competição estimularia a busca pela qualidade, destituindo o Estado desta responsabilidade e relegando-a à comunidade e à comunidade escolar e à sociedade civil, isto é, qualidade se alia ao processo de privatização da educação (FONSECA, M., 2009, p. 43).

Neste percurso, a Qualidade Educacional não é algo que precise ser universal, mas um diferenciador que se evidencia pela competição.

O termo “qualidade” poderia abarcar não apenas as políticas educacionais que hoje ganham terreno, mas, igualmente, as dos anos sessenta e início dos anos setenta: ao fim e ao cabo, trava-se de melhorar o sistema educacional, permitir que mais pessoas ascendessem ao ensino geral não especializado, etc. A “igualdade de oportunidades” era, por assim dizer da igualdade (no ponto de partida) e a busca da qualidade (em torno da seleção, no ponto de chegada). Mas enquanto a palavra “igualdade de oportunidades” coloca ênfase no comum, da “qualidade” enfatiza a diferença (ENGUIITA, 2001, p. 105).

Esta compreensão destaca a ideia da educação como uma mercadoria, ausente de todo conteúdo político. Dessa forma, pode ser vendida e/ou consumida em um contexto de mercado educacional. Imiscuir a Escola e a Empresa inevitavelmente desencadeia um processo de negação da diversidade cultural e socioeconômica que permeia os espaços escolares numa tentativa de uniformização por resultados.

Por fim,

ainda que tais condições estejam postas, e que predominem na realidade educacional, não é possível afirmar que se concretizaram, ou se concretizam, tal como foram difundidas, é preciso, pois, reconhecer as muitas alternativas construídas na direção contrária à exposta acima e, ainda, a existência de mediações edificadas na luta de classes que se trata diariamente (FONSECA, M., 2009, p. 46).

De fato, não sem tensões e contradições, essa ideologia foi hegemônica no campo da formulação da política educacional, especialmente nos anos 1990. Assim, possibilitou a emergência e insurgência de alguns movimentos que buscam superar o modelo acima apresentado, tanto por parte da Sociedade quanto por via governos, como será destacado a seguir.

### **2.1.3 – Qualidade Social: uma perspectiva democrática**

O avanço ideológico do Capitalismo não se dá sem resistências. O acúmulo de capital, a exploração dos trabalhadores, o aprofundamento do fosso social revelado pelos índices ainda vergonhosos de desigualdade no Brasil, provocaram reação dos setores da sociedade que idealizavam e lutavam por uma sociedade justa e fraterna.

No campo educacional, tais lutas permitiram redesenhar o contraponto estatal das políticas educacionais, influenciando e redirecionando tais políticas. É possível observar dentro desse campo diversas instâncias e movimentos de educadores por modelos educacionais contra-hegemônicos.

Uma das principais instâncias de organização dos educadores se deu por meio do Movimento em Defesa da Escola Pública, que participou efetivamente dos debates em torno da primeira LDB e, nos fins da década de 1950 e início da década de 1960, lançou o Manifesto dos Educadores: Manifesto dos educadores democratas em defesa do ensino público (FONSECA, M., 2009, p. 47).

No período de ditadura militar, o movimento de resistência foi sustentado pelos estudantes universitários por meio da União Nacional dos Estudantes (UNE), por professores e intelectuais das universidades públicas e por diversos movimentos sociais.

Esta realidade demonstra que os ideários e as formulações por uma educação voltada aos interesses da classe trabalhadora começa a se alinhar de forma mais clara, configurando-se já no final da década de 1970 a luta pela escola pública, gratuita, laica e de qualidade; anunciava-se a necessidade não apenas de acesso, mas de permanência e sucesso na escola (FONSECA, M., 2009, p. 47).

A luta pela igualdade e universalização da educação foi a principal característica deste movimento.

Nas lutas em defesa da educação pública que marcaram as décadas de 70 e 80, percebe-se inicialmente uma preocupação com o acesso, a garantia de obtenção de vagas para todos. Em seguida, verifica-se que não basta garantir o acesso, mas é necessário zelar pela permanência, tomando lugar de destaque a luta por uma educação pública de qualidade (OLIVEIRA, 2003, p. 75).

O uso do termo Qualidade Social da Educação surge no cenário da política educacional ainda na década de 1980, à medida que os interesses das classes populares se tornam mais evidentes e ganham força, crescendo os debates nos movimentos populares, os quais se fortalecem com a possibilidade de uma nova ordem social e política no país. Gestada no interior dos movimentos populares como possibilidade de construção de novos caminhos para o entendimento sobre a organização pedagógica e política da educação, passa a ocupar grande espaço contrapondo-se ao ideário do mercado, que se corporifica nas políticas educacionais sob o nome de Qualidade Total.

A tensão entre os discursos de Qualidade está evidenciada na sistematização do I CONED (Congresso Nacional de Educação), em 1996. Naquele documento, o termo Qualidade Social da Educação aparece da seguinte maneira:

O que, certamente, precisa ser compreendido como um desafio com muitas e articuladas variáveis:

1º - a qualidade social é um processo de acúmulo histórico, não se trata de uma teoria de gestão;

2º - a qualidade social é conquistada na medida em que a noção de direito prevalece sobre a noção de mercado, por isto tem haver com a cidadanização dos espaços públicos;

3º - a qualidade social é conquistada na medida em que os vários atores sociais da comunidade escolar interagem na luta por uma gestão democrática da escola;

4º - a qualidade social e o financiamento das políticas públicas pelo Estado passam pelo processo de intervenção dos atores sociais nas políticas de orçamento dos governos estaduais e municipais, principalmente;

5º - a qualidade social quebra a verticalidade e hierarquização dos sistemas públicos, porém não enseja uma autonomia escolar, tipo “repassa das obrigações para a comunidade e empresários” (FONSECA, 2009, p. 49).

Note-se que a referência ao termo aparece em contraponto aos ideários de Qualidade numa perspectiva economicista e gerencialista. Esse novo significado

não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos (SILVA, Maria, 2009, p. 225).

A Qualidade Social em Educação entende a educação como instrumento de transformação social, através da construção da emancipação do estudante, o qual deve tornar-se sujeito ativo em sua comunidade e na sociedade como um todo. Daí Qualidade Educacional

significa melhorar a vida das pessoas, de todas as pessoas. Na educação a qualidade está ligada diretamente ao bem viver de todas as nossas comunidades, a partir da comunidade escolar. A qualidade na educação não pode ser boa se a qualidade do professor, do aluno, da comunidade é ruim. Não podemos separar a qualidade da educação da qualidade como um todo,

como se fosse possível ser de qualidade ao entrar na escola e piorar a qualidade ao sair dela (GADOTTI, 2010, p. 07).

A Educação de Qualidade Social implica a Qualidade como direito de cidadania. Neste caso, está ligada a uma política de inclusão social, através da qual se compromete com a participação de todos os cidadãos na construção de uma sociedade mais justa e igualitária (BELLONI, 2003). Sendo assim, fomenta a construção de uma sociedade socialmente mais justa.

A oferta de educação de qualidade como direito de cidadania contempla três dimensões específicas e complementares, a saber: I) acesso à educação, II) permanência no sistema ou em atividades educativas e III) sucesso no resultado do aprendizado. Educação de qualidade social é aquela comprometida com a formação do estudante com vistas à emancipação humana e social; tem por objetivo a formação de cidadãos capazes de construir uma sociedade fundada nos princípios da justiça social, da igualdade e da democracia (BELLONI, 2003, p. 232).

Nesse intento verifica-se uma proposição de uma nova educação, enquanto superação de uma escola pautada pelos interesses burgueses e/ou da sociedade edificada sob o signo capitalista. Para tanto, o II CONED (1997), ao tratar a Qualidade da Educação, propôs um modelo que viabilizasse a instrumentalização para a exigibilidade dos Direitos Humanos e para a emancipação social, impulsionando o sujeito a agir ativamente na sociedade com princípios e horizontes de um projeto democrático e eticamente responsável.

A qualidade social implica providenciar educação escolar com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população. Tal objetivo exige um grande esforço da sociedade e de cada um para ser atingido, considerando as dificuldades impostas pela atual conjuntura. De acordo com essa perspectiva, são valores fundamentais a serem elaborados: solidariedade, justiça, honestidade, autonomia, liberdade e cidadania. Tais valores implicam no desenvolvimento da consciência moral e de uma forma de agir segundo padrões éticos. A educação de qualidade social tem como consequência a inclusão social, através da qual todos os brasileiros se tornem aptos ao questionamento, à problematização, à tomada de decisões, buscando as ações coletivas possíveis e necessárias ao encaminhamento de cada um e da comunidade onde vivem e trabalham. Incluir significa possibilitar o acesso e a permanência com sucesso, nas escolas, significa gerir democraticamente a educação, incorporando a sociedade na definição de prioridades das políticas sociais, em especial, a educacional (CONED, 1997, p. 1-2).

Incluir socialmente significa possibilitar o acesso e a permanência com sucesso nas escolas e gerir democraticamente e com eficiência a educação, incorporando a sociedade na definição de prioridades das políticas sociais.

A qualidade social da educação pressupõe uma organização curricular baseada na interdisciplinaridade, participação e competência técnico-política. A prática social e a experiência da vida dos alunos devem ser

incluídas, como elementos fundamentais, na organização do conhecimento e da cultura (GENTILI; MCCOWAN, 2010, p. 75).

Outrossim, os recursos destinados à área educacional devem ser compatíveis com as necessidades reais de cada escola e cada sistema. Para tanto, uma gestão eficiente e um regime de colaboração entre os diversos entes político-administrativos são primordiais para se qualificar a educação.

Além do volume de investimentos, a transparência na gestão eficiente e eficaz, com controle social e avaliação, e uma política de integração e complementaridade entre as redes de ensino são instrumentos para a construção da educação de qualidade, relevante para a sociedade (BELLONI, 2003, p. 233).

Autores como Dourado, Oliveira e Santos (2007), Maria Abádia Silva (2009), Carreira e Pinto (2007), Gadotti (2010) também compreendem a Educação de Qualidade Social a partir de um conjunto de fatores internos e externos que refletem na qualidade escolar. Consideram, portanto, a Qualidade da Educação a partir das dimensões intrínsecas e extrínsecas, ou extraescolares, que permeiam tal temática.

O conceito de qualidade, nessa perspectiva, não pode ser reduzido a rendimento escolar, nem tomado como referência de estabelecimento de mero ranking entre as instituições de ensino. Assim, uma educação com qualidade social é caracterizada por um conjunto de fatores intra e extra escolares que se referem às condições de vida dos alunos e de suas famílias, ao seu contexto social, cultural e econômico e à própria escola – professores, diretores, projeto pedagógico, recursos, instalações, estrutura organizacional, ambiente escolar e relações intersubjetivas no cotidiano escolar (DOURADO, 2007, p. 940-941).

Para Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 24-27) as dimensões mínimas comuns da qualidade da educação no plano extraescolar deve incluir a socioeconômica e cultural dos entes envolvidos e a dos direitos, das obrigações e das garantias no nível do Estado. No plano intraescolar a qualidade da educação inclui as condições de oferta do ensino, a gestão e organização do trabalho escolar, a profissionalização do professor, o acesso, a permanência e o desempenho escolar.

Neste mesmo caminho, Maria Abádia Silva (2009) aponta fatores internos e externos à escola que se refletem na qualidade da educação escolar. Dentre os fatores externos, os socioeconômicos, socioculturais, financiamento público adequado e compromisso dos gestores centrais. Quanto aos fatores internos

a organização do trabalho pedagógico e gestão da escola; os projetos escolares; as formas de interlocução da escola com as famílias; o ambiente saudável; a política de inclusão efetiva; o respeito às diferenças e o diálogo como premissa básica; o trabalho colaborativo e as práticas efetivas de

funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares (SILVA, Maria, 2009, p. 224).

Carreira e Pinto (2007, p. 24) apontam como dimensões à Qualidade da Educação um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas da comunidade escolar, compreendendo políticas governamentais e os projetos sociais voltados ao bem comum, que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação, que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas.

Enfim,

a qualidade não deveria ser medida apenas pelos palmos de saber sistematizado que for aprendido, mas também pelos laços de solidariedade que forem criados. Ele [*Paulo Freire*] queria incluir na sua noção de qualidade da educação não só os saberes curriculares, mas também a formação para a cidadania (GADOTTI, 2010, p. 12 – *grifo nosso*).

Portanto, a Qualidade Social da Educação precisa ser encarada de forma a considerar muitas partes inter-relacionadas, interdependentes e interativas. Assim, na construção desse modelo de qualidade há de ser considerado o que é possível construir política e historicamente como prática social, sem perder de vista, nesse sentido, um conjunto de relações simultâneas e dialéticas que permeiam as políticas educacionais, quais sejam:

A primeira, a coerência entre meios e fins, pois, esses termos não se esgotam em si mesmos. A segunda, entre produtos e processos, pois, a qualidade de um resultado educacional expressa aquela que caracteriza o conjunto das relações, das práticas e dos fenômenos que ocorrem no desenvolvimento do projeto educacional. A terceira, entre sujeitos e objetos, pois, a educação é mais que apropriação de informações e de conhecimentos; é também a possibilidade de educandos e educadores se realizarem como sujeitos e para tal essa apropriação deve fazer algum sentido importante para eles mesmos. Por fim, a quarta, entre ensino e aprendizagem, enquanto um processo único que considera o professor como aquele que também aprende e o aluno como aquele que também ensina (MACHADO, 2006, p. 17).

A Qualidade da Educação só pode melhorar quando há melhoria no conjunto. Como nos diz Machado (2007, p. 279), “nenhuma política educacional pode produzir resultados positivos sem uma integração orgânica entre os diversos níveis de ensino, particularmente entre a Educação Básica e o Ensino Superior”.

De tal modo, alguns caminhos já se apresentam quanto ao que se pensa como essenciais para um entendimento de Qualidade em Educação. Isto é, há necessidade de se estabelecer padrões de qualidade do ensino-aprendizagem, de mensuração da eficiência e da eficácia dos sistemas educativos, mas para chegar a resultados concretos em educação é

prudente considerar um grande conjunto de indicadores e critérios objetivos, mas, sobretudo, subjetivos.

## 2.2 – Indicadores de Qualidade

A Constituição Federal de 1988 define como um dos princípios do ensino brasileiro a garantia de padrão de qualidade (inciso VII, art. 206); estabelece que a União garanta equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade (art. 211, parágrafo 1º) e determina vinculação de recursos por esfera administrativa a serem aplicados para a realização dessas finalidades (art. 212). “Apesar disso, não foi suficiente para estabelecer de forma razoavelmente precisa em que consistiria ou quais elementos integrariam o padrão de qualidade do ensino brasileiro” (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005, p. 17).

Quando se fala em Educação de Qualidade, “pressupõe um julgamento de mérito que se atribui tanto ao processo quanto aos produtos decorrentes das ações educacionais. Implica, pois, um juízo de valor, mas não em qualquer tipo de juízo” (FRANCO, 1994, p. 166). E inevitavelmente se lhe confere uma série de atributos.

A qualidade seria então um conjunto de atributos e propriedades caracterizadoras da educação. Supõe-se que o termo qualidade refira-se a algo bom. Desse modo, o que encontramos como predicado de uma educação de qualidade seria sinônimo de boa educação (ISHII, 2011, p. 23).

Sendo utilizada, portanto, como um adjetivo da finalidade da educação.

Indicadores são sinais que revelam aspectos de determinada realidade e que podem qualificar algo (AÇÃO EDUCATIVA et al., 2007, p 05). Porém, diversos fatores vão ter influência nas formas como se avalia a Qualidade da Educação. Depende dos valores nos quais se acredita; das tradições de uma determinada cultura; dos conhecimentos científicos sobre como as crianças aprendem e se desenvolvem; o contexto histórico, social e econômico no qual a escola se insere.

De facto, falar-se de “qualidade em” implica sabermos, perfeitamente, o que se entende por qualidade, pois o modo como entendemos esse conceito condiciona a forma de “medir” e, portanto, de “avaliar” a sua concretização no terreno (CABRITO, 2009, p. 181).

Tema polêmico e polissêmico, “não faz sentido falar-se em qualidade se não possuímos um conjunto de instrumentos que permita medi-la e, naturalmente, um referente. Quando se mede algo é, necessariamente, para enveredar num processo comparativo”

(CABRITO, 2009, p. 182). Isso porque a educação de qualidade pode ser analisada em diversos contextos, incluindo o do ensino.

Nesse campo há indicadores voltados para o ensino, por exemplo, que servem para identificar o grau de aprendizagem de um estudante ou um grupo de estudantes de um curso e podem conferir aos agentes avaliadores a possibilidade de realizar alguma intervenção (CISOTTO et al., 2011, p. 113).

Construir indicadores que possam avaliar a educação é uma das operações intelectuais mais questionáveis e difíceis, tendo em vista a falta de consenso de qual instrumento seria mais adequado. Além disso, no tocante à avaliação, opiniões e atitudes são diferentes, de tal modo que, por vezes, são mesmo contraditórias.

De facto, se, para alguns, avaliar é condição indispensável para sabermos o estado das coisas e sobre ele procedermos em conformidade; para outros, avaliar é uma acção tão subjectiva, condicionada por questões de natureza ética e moral que questionam a própria legitimidade do acto de avaliar (CABRITO, 2009, p. 182).

Os Indicadores de Qualidade são, grosso modo, construídos a partir de duas abordagens, uma quantitativa e outra qualitativa. Cisotto et al (2011, p. 113) afirmam que o enfoque quantitativista dos Indicadores são quase sempre invariáveis, “tem por finalidade um horizonte amplo, ou seja, uma tomada de decisão e larga escala, a qual objetiva tratar de dados mais extensos, quantificáveis, e que podem implicar em políticas educacionais de grande amplitude”. Por outro lado, o enfoque qualitativista

se volta para uma análise menos extensa e mais focada, que poderá servir de uma amostragem, como um referencial de estudos ou mesmo para correção de rumos na efetivação de políticas para a melhoria da qualidade, da forma como esta é vista (CISOTTO et al, 2011, p. 113).

O fato é que ambas servem de parâmetros de análise da qualidade da Educação e embasam discursos e a construção de políticas públicas no campo educacional. Ao tratar dessas abordagens (CISOTTO et al, 2011 apud DENZIN e LINCOLN, 2006, p. 22) compreende-se que:

Os pesquisadores qualitativos ressaltam a natureza socialmente construída da realidade, a íntima relação, a relação entre o pesquisador e o que é estudado, e as limitações situacionais que influenciam a investigação. Buscam soluções para as questões que realçam o modo como a experiência social é criada e adquire significados.

Sendo assim,

a qualidade pode ser concebida de forma diversa, conforme o momento histórico, o contexto cultural e as condições objetivas locais. Por esse motivo, o processo de definir e avaliar a qualidade de uma instituição educativa deve ser participativo e aberto, sendo importante por si mesmo,

pois possibilita a reflexão e a definição de um caminho próprio para aperfeiçoar o trabalho pedagógico e social das instituições (BRASIL, 2009, p. 14).

A compreensão dos estudiosos quantitativistas, por sua vez, volta-se à aferição da qualidade de maneira pragmática, apurando quanto foi auferido em termos de Qualidade mediante o investimento feito.

Já os estudos quantitativos enfatizam o ato de medir e analisar as relações causais entre variáveis, e não processos. Aqueles que propõem esses estudos alegam que seu trabalho é feito a partir de esquema livre de valores (CISOTTO et al, 2011 apud DENZIN e LINCOLN, 2006, p. 22).

Nesse caso,

a avaliação legítima “valorações” úteis à indução de procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar pontuações nos rankings, definidos basicamente pelos desempenhos em instrumentos de avaliação em larga escala. Tal competição é garantida pela associação entre desempenho e financiamento, podendo redundar em critérios para alocação de recursos, que incidem, até mesmo, em remunerações diferenciadas dentro de sistemas de ensino que até a pouco trabalhavam com a noção de remunerações isonômicas (SOUZA, OLIVEIRA, 2003, p. 875).

Oliveira e Araújo (2005) ao analisar o Direito Humano à Educação, tendo como foco as mudanças pelas quais passou a educação brasileira nos últimos anos, apresentam três formas distintas de como a Qualidade foi percebida e, portanto, avaliada:

Na primeira, a qualidade determinada pela oferta insuficiente; na segunda, a qualidade percebida pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental; e na terceira, por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados (OLIVEIRA, ARAÚJO, 2005, p. 06).

Perseguindo a ideia desses autores, o primeiro Indicador de Qualidade está condicionado pela oferta limitada. Ou seja, a noção de Qualidade que a sociedade brasileira aprendeu foi aquela da escola cujo acesso era insuficiente para atender a todos, pois o ensino era organizado para atender aos interesses e expectativas de uma minoria privilegiada. Como foi dito, os Indicadores de Qualidade são indutores de políticas públicas. Nesse primeiro caso,

um dos seus principais efeitos foi a política de expansão da oferta pela ampliação da rede escolar, por outro, a ampliação das oportunidades de escolarização da população gerou obstáculos relativos ao prosseguimento dos estudos desses novos usuários da escola pública, visto que não tinham as mesmas experiências culturais dos grupos que tinham acesso à escola anteriormente, e esta não se reestruturou para receber essa nova população (OLIVEIRA, ARAÚJO, 2005, p. 10).

A segunda noção de Indicador de Qualidade está voltada à permanência e progressão no sistema de ensino. Como resposta política para esta questão,

A adoção de ciclos, da promoção automática e de programas de aceleração da aprendizagem incide exatamente na questão da falta de qualidade, evitando os mecanismos internos de seletividade escolar que consistiam basicamente na reprovação e na exclusão pela expulsão “contabilizada” como evasão (OLIVEIRA, ARAÚJO, 2005, p. 11).

A qualidade indicada pela capacidade cognitiva dos estudantes, aferida mediante testes padronizados em larga escala, nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), constitui-se na terceira noção de Indicador de Qualidade.

A partir da década de 1990, decorrente das reformas do Estado, alguns mecanismos têm sido adotados para tornar a educação esta ferramenta do ideário neoliberal: a ideia de que conhecimentos mínimos precisam ser aprendidos com o desenvolvimento de “habilidades” e “competências”, a fim de garantir uma qualificação para o mercado de trabalho; o ensino deve atender às necessidades básicas dos sujeitos de acordo com suas especificidades e realidade; o conhecimento científico e tecnológico deve ser a prioridade das escolas; conceitos de eficiência e eficácia passam a orientar a prática pedagógica e a gestão das escolas; a avaliação deve ser pautada a partir dos resultados alcançados nas provas; a formação dos professores/as deverá “capacitá-los” a transmitir de forma eficiente os tais conhecimentos necessários.

Conforme Apple (2003, p. 06),

A educação é entendida muitíssimas vezes como sendo apenas a transmissão de um conhecimento neutro aos alunos. Segundo esse discurso, o papel fundamental da escolarização é encher os estudantes com o conhecimento necessário para competir no mundo de hoje, que está em processo de transformação rápida. A isso se costuma acrescentar uma ressalva: façam tudo de maneira mais econômica e eficiente possível. O árbitro supremo que vai decidir se conseguimos fazer isso é a média dos alunos nas provas. Um currículo neutro está ligado a um sistema neutro de avaliação, que por sua vez está ligado a um sistema de finanças escolares. Supostamente, quando funciona bem, estas ligações garantem a recompensa do mérito. “Bons” alunos assimilam “bons” conhecimentos e conseguem “bons” empregos.

Estas orientações advindas especialmente das agências multilaterais (SILVA, 2002) foram seguidas à risca pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

O setor educacional assumiu o discurso da modernização educativa, da gerência, da descentralização, da autonomia escolar, da competitividade, da produtividade, da eficiência e da qualidade dos sistemas educativos, da escola e do ensino, na ótica do desenvolvimento de competências para atender às novas exigências produtivas e do mercado em geral (OLIVEIRA, FONSECA, 2005, p. 59).

Dessa forma,

A escola se viu envolvida com a responsabilidade de promover a aprendizagem de todos os alunos, independentemente da origem social e das

condições culturais ou financeiras das famílias, legalmente obrigadas a matricular os filhos. Para tanto, foi preciso treinar os professores, facilitar o acesso do aluno aos livros didáticos, criar parâmetros curriculares, implantar ciclos de progressão continuada e, principalmente, inserir a avaliação externa (MARCHELLI, 2010, p. 562).

Podemos identificar as ações desenvolvidas pelo governo brasileiro nesta época através da criação de diversos instrumentos. No campo da formação e do conhecimento a ser veiculado tem-se como exemplo os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) e as Diretrizes Curriculares Nacionais; no campo da gestão e financiamento a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a descentralização através da Municipalização e o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) com a implantação do PDE (Programa de Desenvolvimento da Escola), PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) e PAPE (Programa de Adequação dos Prédios Escolares); nas medidas avaliativas implantou-se o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

No ano de 1990 o SAEB realizou a primeira experiência de avaliação desse tipo em âmbito nacional, aplicando provas de conhecimentos por critério de amostragem de alunos nos vários estados brasileiros. Em 1995, passou a ser aplicada a alunos de 4ª a 8ª séries do Ensino Fundamental e o último ano do Ensino Médio. O SAEB, além de aplicar os testes, faz um levantamento de informações acerca da origem familiar dos alunos e seus hábitos e condições de estudo, sobre as práticas pedagógicas dos professores e sobre as formas de gestão da escola. Assim, torna-se possível reunir elementos que possam explicar as variações no desempenho e orientar a construção de políticas públicas que se convertam em melhores rendimentos do sistema escolar.

Em 1998, o Exame Nacional de Ensino Médio foi instituído em caráter facultativo, dirigido aos alunos concluintes do Ensino Médio, a fim de avaliar o desempenho ao fim da Educação Básica, hoje amplamente utilizado como alternativa aos processos de seleção para ingresso no ensino superior.

Nesse período, algumas secretarias estaduais de educação organizaram seus próprios sistemas de avaliação, como é o caso do estado de Pernambuco. O Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (SAEPE) foi aplicado pela primeira vez em 2000. A partir de 2008, passou a ser utilizado anualmente com o propósito de monitorar o desempenho dos estudantes ao longo do tempo, como forma de avaliar continuamente o projeto pedagógico de cada escola, possibilitando a implementação de medidas corretivas, quando houvesse necessidade.

Essas políticas foram gestadas e geridas pela filosofia da qualidade total, sob o argumento do custo-benefício da escola, em que a avaliação externa dos sistemas de ensino foi assim adotada pelos governos como um instrumento de controle político do desenvolvimento social. Os resultados dos exames aplicados aos estudantes passaram a ocupar um lugar central na agenda do planejamento educacional, considerados a forma de melhor eficácia para aferir a qualidade.

Além de promover as avaliações de larga escala já mencionadas, o governo brasileiro tem adotado diversas outros serviços e políticas que colaboram no processo de avaliação. Para além da aplicação da prova, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) coordena outros serviços de avaliação e informação.

Realiza anualmente o censo escolar e periodicamente outros levantamentos especiais, por meio dos quais tem reunido informações sobre número de matrículas e docentes, média diária de horas de aula, média de alunos por turma, movimentação escolar (aprovação, reprovação e conclusão), infraestrutura dos estabelecimentos (dependências, equipamentos, transporte, serviços de água, luz e esgoto), participação em programas de desenvolvimento do ensino, entre outros (RIBEIRO et al, 2005, p. 229).

Os Indicadores de Qualidade neste contexto comungam com os princípios da Gestão de Qualidade Total, proveniente das empresas privadas, conforme observado por Maria Abádia Silva (2009, p. 219): “nas políticas sociais do país, ocorre uma transposição direta do conceito de qualidade própria dos negócios comerciais para o campo dos direitos sociais e, nestes, a educação pública”.

Neste percurso, o sistema nacional de avaliação deve atribuir indicadores de qualidade do produto, dado como a aprendizagem dos alunos; e de qualidade de desempenho, entendida como as medidas de acesso, processo de ensino, de fluxo escolar, de características da escola; de custo, entendido como os investimentos financeiros com a educação. Com isso, nessa lógica poderia caracterizar de forma sucinta e objetiva a situação do sistema educacional, observando a eficiência e eficácia das estratégias educacionais adotadas.

Os indicadores frequentemente utilizados para acompanhar o desempenho de um sistema educacional estão relacionados a: a) o acesso, como taxa de ingresso e cobertura; b) a progressão, taxa de aprovação, progressão entre as séries, porcentagem de concluintes de um grau de ensino em relação aos que nele têm acesso; c) as características das escolas, como a formação dos professores, a situação do prédio escolar, os materiais didáticos disponíveis e volume de livros didáticos distribuídos, e d) investimentos financeiros com educação em relação ao PIB, despesa por aluno. Essas são variáveis mais fáceis de serem definidas e quantificadas. Dessa forma, tomam como parâmetro muito mais a quantidade de insumos

presentes no sistema educacional e o número de anos de escolaridade do que a qualidade do ensino ofertado.

Os insumos ou custos baseiam-se em valor monetário investido na educação, sendo a mais aceitável e menos polêmica. Contudo, ainda resta firmar quais os insumos necessários para uma educação de qualidade e transformar isso em valores monetários correntes. Percorrendo esse trajeto, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação tem levado a cabo a discussão sobre quais insumos seriam necessários para uma Educação de Qualidade. Desenvolveu uma metodologia de pesquisa e implementou um forte debate Brasil afora na construção de parâmetros para levem a um valor inicial do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

O CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) vem contribuir para a mudança dessa realidade com a seguinte pergunta: qual é o investimento necessário por criança (no caso das creches) ou por estudante (no caso das escolas) para que o Brasil cumpra a legislação educacional e garanta condições para a ampliação do número de vagas e para a melhoria da qualidade de educação? Quanto custa fazer valer esse direito? (CAMPANHA..., 2010, p. 09).

A construção do CAQi teve como ponto de partida o consenso “de que, em um sistema de educação de massa, a qualidade do ensino está associada à qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, o que por sua vez se relaciona à qualidade dos insumos utilizados” (CARREIRA, PINTO, 2007, p. 25). O CAQ está previsto na legislação educacional brasileira, contudo ainda não foi plenamente implementado. Ele deve estabelecer as bases para orientar a construção de uma política de financiamento da Educação Básica que garanta recursos para uma educação de qualidade a todas as pessoas.

Note-se, no entanto, que a despeito do CAQ, após a implementação do FUNDEB, pode-se dizer que minimamente já há previsão na legislação ordinária brasileira regular que garante alguns insumos, além das ações do PDE que claramente disponibiliza insumos com o intuito de melhorar a qualidade, especialmente onde há índices mais baixos.

Os resultados ou produto, que afirmam que a formação mobiliza o aprendizado dos alunos, vêm sendo observados a partir de testes padronizados resultantes no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). A concepção de qualidade volta-se, em geral, para a mensuração da eficiência e eficácia dos sistemas educativos, por meio, sobretudo, da medição dos processos de ensino e aprendizagem (DOURADO, OLIVEIRA, 2009). Perde-se, no entanto, o foco no humano em sua totalidade, voltando a educação para uma lógica de mercado onde normalmente a qualidade-satisfação é o item a ser considerado. O foco se deslocou dos recursos para a eficácia do processo: conseguir o máximo resultado com o mínimo custo.

Hoje em dia se identifica antes com os resultados obtidos pelos escolares, qualquer que seja a forma de medi-los: taxas de retenção, taxas de promoção, egressos dos cursos superiores, comparações internacionais de rendimento escolar, etc. Esta é a lógica da competição no mercado. (ENGUIITA, 2001, p. 98).

Além disso, o monitoramento das políticas sociais compensatórias de transferência de renda serviu de controle da qualidade.

A evasão e a reprovação escolares são fenômenos relacionados ao fato de as famílias de baixa renda não conseguirem manter os filhos na escola ou não propiciarem a esses as matrizes culturais extraescolares necessárias para o sucesso na aprendizagem. Surgem assim programas de compensação financeira para melhorar a sustentabilidade dessas famílias e com isso sustentarem os filhos estudando, bem como políticas de não repetência que demandam o regime de progressão continuada (MARCHELLI, 2010, p. 569-570).

O Regime de Progressão Continuada foi criado em 1996, e adotado nos diversos sistemas de ensino público com o intento de estancar os altos índices de reprovação e retenção dos alunos. Foi adotado dois tipos de progressão. A primeira, através de ciclos, em que o aluno evoluía independente do seu rendimento; a segunda que havia progressão parcial, ou seja, apesar de avançar na série de estudos, cabia ao sistema garantir a recuperação deste aluno nas áreas de estudo em que não atingiu o mínimo necessário para avançar.

Ao retirar das pessoas as chances de aprender, a repetência e a evasão geram custos sociais que oneram o Estado, de forma que elas sim é que precisam ser eliminadas, não o aluno. Não é a qualidade da escola que está em jogo, mas sim a otimização do fluxo de formação dos alunos, segundo princípios que visam a abaixar o volume de gastos de um Estado obediente aos pressupostos neoliberais da economia (MARCHELLI, 2010, p. 572).

Dessa forma, a Progressão Continuada tem sido utilizada pelo Estado Neoliberal como forma de minimizar os custos, deixando de cumprir com a sua responsabilidade por mais investimentos diretos na Educação, instituindo apenas políticas públicas paliativas.

Ainda que a avaliação do rendimento dos alunos por meio de testagem em larga escala tenha sido a grande novidade no período, outras iniciativas importantes ocorreram simultaneamente, resultando em progressos notáveis na produção e disponibilização de informações sobre o sistema escolar brasileiro (RIBEIRO et al, 2005, p. 229).

Não sem resistência esses Indicadores e esse modelo de avaliação constituíram um dos instrumentos para adaptar o sistema educacional brasileiro à nova ordem global instituída nos anos de 1990, voltada à modernização do aparato burocrático, cujo objetivo central, como já observado, era imprimir eficiência ao desempenho do Estado. Movimentos, articulações,

Organizações Não Governamentais, pensadores e até partidos políticos têm apresentado outros Indicadores de Qualidade.

Maria Abádia Silva (2009) dá um novo sentido aos Indicadores de Qualidade da Educação. Para ela, o Indicador de Qualidade não se restringe a fórmulas matemáticas, tampouco a resultados estabelecidos a priori e a medidas lineares descontextualizadas. A Qualidade, neste sentido, é uma inversão na lógica da acumulação de bens.

A qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos (SILVA, Maria, 2009, p. 225).

A autora ainda apresenta alguns Indicadores de Qualidade Social da Educação. Assim como Dourado, Oliveira, Santos (2007), que falam de dimensões da qualidade, a autora considera fatores internos e externos à escola que se refletem na Qualidade Social da Educação.

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

O documento da Conferência Nacional de Educação (CONAE) prefere trabalhar com a ideia de parâmetros de qualidade, que envolvam as dimensões intra e extraescolares. Considerando as diversidades regionais, é mais adequado trabalhar com parâmetros do que utilizar padrões estanques de qualidade.

A qualidade social se desenvolve e se efetiva quando estas condições estão sendo previstas nos encaminhamentos políticos do setor educacional. Para tanto, alguns eixos indicadores de qualidade social na política educacional podem ser apontados, os quais traduzem princípios políticos vinculados às propostas de governo democráticas e populares e que são capazes de alcançar outras políticas setoriais, contribuindo para sua efetivação. Tais

eixos indicadores podem ser assim identificados: educação como direito de cidadania; participação popular na gestão; valorização dos trabalhadores em educação e recursos adequados.

Comungando com essa ideia, Weber afirma que

a construção da qualidade constitui processo multifacetado que requer, simultaneamente, condições escolares adequadas para o desenvolvimento das atividades pedagógicas; profissionalização docente consubstanciada, pelo menos, em jornada de trabalho que permita envolvimento com a tarefa educativa, no incentivo à formação continuada e à atualização constante, no intercâmbio entre pares, na disposição de material didático-pedagógico e na remuneração compatível com a relevância social do trabalho docente; gestão democrática da escola vivenciada em conselhos, colegiados, articulação com a comunidade e com entidades da sociedade civil em torno do projeto pedagógico; avaliação periódica dos resultados dos processos pedagógicos, técnicos e administrativos, presença ativa da comunidade escolar (WEBER, 2008, p. 311-312).

A questão de Indicadores, assim como a da Qualidade da Educacional, é polissêmica, mostrando amplos e diversos significados. Dessa forma, leva a afirmar a dificuldade, talvez impossibilidade, de se estabelecer um padrão único de qualidade, mas tantas educações de qualidade quantas sejam as que os grupos sociais possam exprimir, conhecer, pensar, discutir, disputar e experienciar.

Assim, para saber se a certificação Selo UNICEF Município Aprovado imprime algum efeito sobre o discurso de Qualidade Educacional de Riacho das Almas, é preciso ter em mente quais os discursos de Qualidade e quais os Indicadores são apresentados para avaliação dessa Qualidade pelos atores desta arena política, como se verá a seguir.

*Não há saber mais, nem saber menos, há saberes diferentes.*

Paulo Freire

### Capítulo III

## A QUALIDADE NA ARENA EDUCACIONAL

A Qualidade da Educação é um tema convergente das diversas políticas educacionais no Brasil. Isso não significa que os discursos que se constroem em torno dessa categoria sejam convergentes. No capítulo anterior, tratou-se de demonstrar três concepções de Qualidade em Educação que foram hegemônicas nos discursos dos atores das políticas nacionais de Educação: a Qualidade entendida como acesso ao sistema de escola; a Qualidade vista numa perspectiva economicista, e a Qualidade numa perspectiva democrática, que considera a luta pela consolidação da Educação como Direito Humano.

Desse modo, é possível afirmar que nas últimas décadas o discurso de Qualidade Educacional oscilou em meio a múltiplas influências. Portanto, os discursos de Qualidade têm um caráter polissêmico, dinâmico e mobilizador das diversas correntes filosóficas e/ou ideológicas, como anteriormente dito, e não pode ser remetido a um conceito imparcial. E, por isso, “tem potencial para desencadear falsos consensos, na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado segundo diferentes capacidades valorativas” (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005, p. 06).

Trata-se de um conceito com grande diversidade de significados, com frequência não coincidentes entre os diferentes atores, porque implica um juízo de valor concernente ao tipo de educação que se queira para formar um ideal de pessoa e de sociedade. As qualidades que se exigem do ensino estão condicionadas por fatores ideológicos e políticos, pelos sentidos que se atribuem à educação num momento dado e em uma sociedade concreta, pelas diferentes concepções sobre o desenvolvimento humano e a aprendizagem, ou pelos valores predominantes em uma determinada cultura. Esses fatores são dinâmicos e mutantes, razão por que a definição de uma educação de qualidade também varia em diferentes períodos, de uma sociedade para outra e de alguns grupos ou indivíduos para outros (UNESCO, 2007, p. 29).

Decorrente da urgência e convergência do tema nos diversos espaços das comunidades sociais e políticas, a Qualidade Educacional tornou-se um dos principais problemas políticos em todo o mundo, especialmente a partir da atuação da OCDE e das intervenções das agências de cooperação multilateral como o Banco Mundial, FMI, UNESCO e UNICEF. Um problema político se constitui de demandas que conquistam espaço na agenda governamental, tendo origem no que Rua (1998) denomina de estado de coisas. O estado de coisa seria

situações mais ou menos prolongadas de incômodo, injustiça, insatisfação ou perigo, que atingem grupos mais ou menos amplos da sociedade sem,

todavia, chegar a compor a agenda governamental ou mobilizar as autoridades políticas (RUA, 1998, p. 732).

Algumas condições são necessárias, segundo esta autora, para que um estado de coisas se configure num problema político.

Para que um estado de coisas se transforme em problema político e passe a figurar como item prioritário na agenda governamental, é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características: mobilize ação política de grandes ou pequenos grupos ou de atores individuais estrategicamente situados; constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe; constitua uma situação de oportunidade para atores politicamente relevantes. Estas são as condições que conduzem ao primeiro momento ou fase das políticas públicas: a formação da agenda (RUA, 1998, p. 733).

Uma vez que as políticas públicas são respostas, não ocorrem voluntariamente a menos que haja uma provocação. Dessa forma, tais políticas incorporaram, com mais ou menos intensidade, os projetos de desenvolvimento de cada concepção de Qualidade Educacional.

Os formuladores de políticas, os pesquisadores e as instituições responsáveis pelos recursos públicos e privados que investem em educação vêm desenvolvendo interpretações científicas, com seus correspondentes enfoques e ferramentas metodológicas para tornar possíveis os juízos ou valorizações compartilhadas sobre o fenômeno da qualidade (UNESCO, 2007, p. 29).

De acordo com Rodrigues (2010, p. 21), “as políticas públicas são desenhadas por atores políticos que, ao exercerem suas funções, mobilizam os recursos necessários para realizá-las. Os atores políticos podem ser individuais ou coletivos e públicos ou privados”.

As políticas públicas de Educação são, portanto, respostas frente à apresentação do conjunto de demandas que passam a existir a partir do confronto destes atores. Ressalta-se, conforme Azevedo (2004 p. 05), “que as políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado”, sendo as políticas, segundo a mesma autora, a ação do Estado, mas não sem interferência dos atores privados. Rodrigues (2010, p. 22) nos alerta que na “fase do processo (de implementação) indivíduos de natureza privada podem realizar tarefas importantes para fazer com que uma determinada política saia do papel”. As políticas públicas educacionais, portanto, “são construções informadas pelos valores, símbolos, normas, enfim, pelas representações sociais que integram o universo cultural e simbólico de uma determinada realidade” (AZEVEDO, 2004, p. 05).

Esse processo é marcado pelo confronto entre os diversos atores políticos, que agem segundo suas próprias concepções, desvelando o conflito nas diversas concepções sobre a

Qualidade da Educação frente à aparente convergência sobre a questão. Tais atores políticos e sociais são, em conformidade com o pensamento de Rua, todos aqueles que têm alguma coisa em jogo no tocante a uma questão e que possuem algum tipo de recurso de poder.

Ou seja, atores são os que podem vir a ganhar ou a perder – sendo de alguma maneira afetados pelas decisões e ações que compõem uma política qualquer – e que de alguma forma são capazes de afetar as decisões: porque controlam áreas estratégicas, porque têm capacidade de ação organizada, ou, simplesmente, por serem capazes de reagir através do voto, efetiva ou potencialmente (RUA, 1998, p. 732).

Considerando este cenário, é cabível identificar os principais atores dessa arena e o que pensam sobre Qualidade Educacional e, com base em Rodrigues (2010) e Rua (1998), levam em conta dois grupos de atores no desenho das políticas públicas: i) os atores públicos, e; ii) os atores privados.

Os atores privados não têm vínculo com o Estado e devem contar com recursos privados para fazer valer seus interesses (RUA, 1998). Isto é,

são aqueles que têm poder para influenciar na formatação de políticas públicas quando pressionam o Governo a tomar determinadas ações. Exemplos de atores privados são [...] os empresários, os trabalhadores, os servidores públicos, as centrais sindicais, as entidades do terceiro setor, entre outros (RODRIGUES, 2010, p. 21-22).

No entanto, “a influência dos diversos setores e dos grupos que predominam em cada setor vai depender do grau de organização e articulação desses grupos envolvidos na formação da política” (BORBA, 2006, p. 84).

Já os atores públicos são aqueles que exercem funções públicas. Para Rua, há dois tipos de atores públicos: os políticos, cuja posição resulta de mandatos obtidos pelo voto popular e cuja atuação é condicionada pelo pertencimento a partidos políticos, e os burocratas, que ocupam cargos públicos dentro de uma estrutura de carreira e sua atuação requer um conhecimento especializado.

Conforme Rodrigues (2010, p. 22),

são os que têm, de fato, o poder de decidir políticas. Entre esses que estão diretamente envolvidos na produção e execução de políticas públicas estão os gestores públicos, os parlamentares, [...] além das organizações de e instituições de governo.

A articulação desses vários atores públicos e privados por meio de diferentes espaços (mídia, manifestações, lobbies) vai definir a capacidade de influência que cada um deles terá no processo de decisão política. Porém, “os estudos sobre decisão política têm demonstrado que existe distribuição desigual na capacidade dos diferentes grupos de influenciar a política e

que essa desigualdade está associada, principalmente, ao poder econômico” (BORBA, 2007, p. 85).

Ressalte-se ainda que tanto Rodrigues quanto Rua se referem à importância crescente das agências internacionais como atores políticos e destaca o papel da mídia, por sua capacidade de mobilizar opiniões.

Durante o processo de formulação e implementação das políticas públicas, como respostas às diversas demandas, “o governo tem poder político para tomar decisões de acordo com as preferências e interesses dos diversos atores” (RODRIGUES, 2010, p. 21). Num governo democrático essas preferências e interesses são negociados. Note-se, no entanto, que

tal escolha envolve interesses materiais e ideais e raramente é orientada por critérios estritamente técnicos, ao contrário. A decisão é sempre política, por mais imbuída que esteja de visões ideais acerca do que seria uma “boa sociedade” ou do que seria “justo”, ou por mais informada que esteja por considerações técnicas (RUA, 1998, p. 733).

Já apresentados anteriormente os órgãos e organizações da arena educacional em Riacho das Almas e tendo como base Rua (1998), Rodrigues (2010) e Azevedo (2004), serão examinadas as relações de influência e confluência a partir dos discursos de Qualidade Educacional proferidos por estes atores, cabendo identificar quais discursos de qualidade os atores dessa arena educacional pronunciam no embate da construção das políticas no município de Riacho das Almas.

Identificar os discursos de Qualidade em Educação, sintetizados nos documentos que servem de parâmetros e diretrizes para a construção das políticas educacionais de Riacho das Almas, é fundamental para dar sentido aos discursos de Qualidade estabelecidos nos documentos, planos e planejamentos educacionais desse município.

Ao menos dois atores políticos disputam a hegemonia de influência e/ou confluem na concepção de qualidade neste município: o UNICEF e o MEC. Oliveira (2006) lembra que a construção das políticas públicas dá-se de maneira complexa e imbuída de várias discursos, contribuições ideológicas, teóricas e, portanto, compreende-se como um processo político-social de múltiplas faces.

Fruto de uma multiplicidade de forças sociais que, de forma variada, explicitam seus interesses, um arco que envolve projetos dos grupos no poder (caso em que podem se transformar em políticas de governo), compromissos e acordos internacionais subscritos por governos anteriores, consensos estabelecidos com base no debate educacional (que podem se transformar em políticas de Estado), passando pela capacidade de pressão de diferentes setores sociais organizados, portadores de expectativas específicas, como também da percepção política e do grau de interferência da própria tecnoburocracia (OLIVEIRA, 2006, p. 07).

Stephen Ball (2001), quando discute o ciclo de política, do global ao local, aponta três contextos articulados: i) o de influências, que se refere às disputas entre os grupos que influenciam as definições das finalidades sociais da educação e do que seja o objeto da prática educativa; ii) o contexto da produção de textos, fazendo referência à faculdade do poder central em direcionar as ações e práticas educacionais através da elaboração de um conjunto de textos; e o contexto da prática, lócus plural e amplo onde os primeiros contextos são reestruturados.

É interessante, portanto, apresentar os textos oficiais para compreender os discursos de Qualidade em Educação do conjunto dos atores locais, sem perder de vista que tais discursos são reinterpretados a partir do contexto híbrido entre as múltiplas e diversas influências sobre tais atores, filiados a outros textos e contextos, e que se leve em consideração, portanto, que a legislação nacional referente à Educação “representa uma espécie de consenso, uma vez que sua elaboração parte de um processo no qual atores diversos negociam seus projetos” (GUSMÃO, 2010, p. 49).

### **3.1 – Discursos de Qualidade na política educacional brasileira**

Duas abordagens são levadas em consideração quando a legislação brasileira menciona Qualidade Educacional. A primeira se refere à garantia do padrão de qualidade; a segunda é colocada a avaliação da qualidade como uma das condições para o ensino ministrado pela iniciativa privada. No entanto, em ambas as abordagens não se define o que se afirma por Qualidade.

Concordam com esse pensamento Oliveira e Araújo (2005, p. 17), para os quais a legislação pós-Constituição, incluindo esta, consolidou a obrigatoriedade e, portanto, a universalização do Ensino Fundamental, não apenas para o indivíduo e as famílias, mas também a obrigatoriedade de oferta educacional de Qualidade por parte do Estado. No entanto, não esclarece o que seria esse padrão de qualidade.

Se a legislação brasileira incorporou o conceito de qualidade do ensino a partir de Constituição Federal de 1988, essa incorporação não foi suficiente para estabelecer de forma razoavelmente precisa em que consistiria ou quais elementos integrariam o *padrão de qualidade* do ensino brasileiro (*grifo do autor*).

Essa referência genérica e pouco precisa sobre Qualidade Educacional pode ser observada também na legislação local.

### 3.1.1 Qualidade Educacional na Constituição Federal do Brasil

A Constituição brasileira promulgada em 05 de outubro de 1988 tornou-se um marco da redemocratização do país. Comumente chamada de Constituição Cidadã, converge às conquistas sociais, forjadas durante o período da repressão militar, assegurando o reconhecimento das liberdades e dando garantia de um conjunto de Direitos Humanos. Oliveira (2007, p. 23) assegura que “pela primeira vez em nossa história constitucional, explicita-se a declaração de direitos sociais, destacando-se, com primazia, a educação”. A síntese dos Direitos assegurados nesta Carta Magna encontra-se em seu artigo 6º, que afirma: “**são direitos sociais a educação**, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Mas no artigo 227 desta Constituição, que o UNICEF ajudou a construir desde a sua concepção, que a Doutrina de Proteção Integral dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes é preconizada, dando à Educação um caráter de absoluta prioridade.

**É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito** à vida, à saúde, à alimentação, **à educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (*grifo nosso*).

Neste caminho, para entender o que significa a qualidade educacional, é preciso reconstituí-la no discurso da luta pela efetivação dos Direitos Humanos, especialmente ao que se refere a Infância e Juventude, quando na década de 1980 diversos setores da sociedade brasileira se uniram num movimento em prol dos direitos e da melhoria da qualidade de vida desse público. A partir da mobilização social, a Assembleia Nacional Constituinte aprovou emenda popular, que contou com mais de 1,5 milhões de assinaturas, resultando neste artigo. Segundo Mousinho (2005, p. 12),

a emenda popular denominada “Criança, prioridade nacional”, liderada pelo Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e Pastoral do Menor, mobilizou a sociedade brasileira de norte a sul, e não deixou sombra de dúvida quanto ao anseio da população por mudanças e pela remoção daquilo que se tornou comum denominar entulho autoritário – que nessa área se identificava com o Código de Menores.

Oliveira (2001, p. 15-43), ao discutir historicamente a concepção do direito à educação contida nos textos legais das constituições brasileiras, ressalta a importância da criação da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) como resultado desse percurso de

incidência política, cuja finalidade primordial é a de zelar pelo cumprimento dos Direitos da criança e do adolescente previstos na legislação em vigor.

Conforme exposto no segundo capítulo, essa década também foi marcada pela retomada dos discursos de Qualidade em Educação, daí o texto Constitucional foi influenciado por este embate, transformando-se num campo de disputas com acirrado conflito entre escola pública, escola privada e a escola confessional – também de caráter privado.

As principais divergências envolveram a aplicação de verbas públicas. As escolas privadas lutaram pelo direito de acesso a tais recursos, juntamente com a Igreja. Tomando estas disputas o discurso da Educação como direito, cede lugar ao debate em torno da questão público-privado, o que segundo Fávero (1996) é recorrente noutros momentos da história da elaboração das constituições antecedentes. O autor ainda considera que

O conflito público-privado na educação provavelmente não se extinguirá por avaliações pessoais. Este fenômeno social é uma manifestação concreta, o sintoma maior, de um intrincado problema que não se revela tão explicitamente, que diz respeito às relações entre Estado e sociedade no Brasil. Este problema se localiza no âmbito da delimitação das esferas públicas e privadas da sociedade (1996, p. 255).

No centro desse campo destacam-se o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), de um lado, e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Associação dos Educadores Católicos (AEC) e a Associação Brasileira das Escolas Superiores Católicas (ABESC), de outro. Todos organizados para representar os interesses e somar forças a seu favor. Desse embate nasce a própria finalidade da Educação, como se pode observar no artigo 205 da Constituição Federal:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Arrisca-se então a afirmar que os discursos conflitantes entre os diversos atores daquela arena aparecem sintetizados nesta formulação.

Oliveira e Araújo (2005, p. 17) destacam os aspectos de ordem qualitativa na garantia e efetividade do direito à educação que foram apresentadas na Constituição brasileira:

A Constituição Federal de 1988 define como um dos princípios do ensino brasileiro a garantia de padrão de qualidade (inciso VII, art. 206), estabelece que a União deve garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade (art. 211, parágrafo 1º) e determina vinculação de recursos por esfera administrativa a serem aplicados para a realização dessas finalidades (art. 212).

No artigo 211, que trata do regime de colaboração entre União, estados, municípios e Distrito Federal, o primeiro parágrafo determina que

a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Observe-se ainda que o inciso II do artigo 209 determina uma “avaliação de qualidade pelo poder público” como condição para a oferta do ensino pela iniciativa privada. E o artigo 214 determina a elaboração do Plano Nacional de Educação, tendo em vista “à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à: [...] III – a melhoria da qualidade do ensino”.

Gusmão (2010, p. 50 apud CAMARGO, 1997, p. 126) aponta alguns aspectos fundamentais, ao discutir o padrão de qualidade de ensino na Assembleia Constituinte.

De um lado, ela remete aos fins da educação, como todo grau de generalidade expresso nos diferentes artigos propostos sobre este tema por inúmeras entidades, parlamentares e personalidades participantes do processo Constituinte. De outro lado, remete à ideia de produtividade, eficácia e eficiência do investimento público no setor educacional estatal, e seu planejamento para alcançar tais ideais expressos em lei (não apresentando muita diferença com relação às ideais presentes nas leis 4.024/61, 5.692/71 e 7.044/82). Por último, possibilita, ainda que em termos imprecisos, a ideia de controle sobre a iniciativa privada, estabelecendo a “qualidade” como um dos critérios para a continuidade ou não da concessão de seu funcionamento, ou seja, seria um fator de controle público daquilo que está na esfera particular. O primeiro aspecto, ligado aos fins da educação, remete a uma discussão filosófica, política e ideológica acerca daquilo que é a própria razão do processo educacional. Por isso designa valores considerados essenciais na formação do ser humano como cidadão e trabalhador. Sabemos que a seleção de valores essenciais para o homem civilizado assim como o papel da educação na busca de sua consecução nos colocam diante de um grave problema, pois são diversos os interesses e compreensões acerca de tais significados e porque, principalmente, envolvem concepções acerca de qual modelo de sociedade que se pretende construir. De fato, no processo Constituinte, foram diversas as propostas sobre quais seriam os fins da educação e, conseqüentemente, os significados acerca da qualidade de ensino.

Essa amalgamação propositiva leva a encarar de forma ampla o discurso de Qualidade educacional da Constituição do Brasil, tendo em vista que o seu texto buscou sintetizar as diversas correntes políticas e ideológicas em disputa. Porém, do resultado inferente da garantia dos Direitos, podemos afirmar que a grande conquista da Qualidade em Educação passa a ser, naquele momento, o passo decisivo para garantir a universalização do

atendimento. Depois, então, a tendência será construir discursos mais acalorados acerca de correntes conceituais de Qualidade.

Enguita (2001) vai lembrar que o deslocamento da pauta do acesso à educação por mais vagas e mais espaços e materiais para o da qualidade ocorre quando a pauta do acesso fica esvaziada pelo cumprimento da promessa da construção de vagas para todos. Em síntese, depois que se conquista o acesso, passa-se a brigar por outras dimensões da Qualidade.

É mister destacar, como o fazem Oliveira e Araújo (2006), que a democratização da educação rompe com a conformidade de uma escola excludente desde sua entrada.

### **3.1.2 – Qualidade Educacional na Lei de Diretrizes e Base da Educação**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) define e regulamenta os sistemas de educação brasileiros com base nos princípios presentes na Constituição Federal. Sua formulação foi citada pela primeira vez na Constituição de 1934. Porém, só em 1961 foi criada a primeira LDB, seguida por uma versão em 1971, que vigorou até a promulgação da mais recente em 1996.

O texto da Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996 é resultado de um longo embate, que se iniciou logo após a promulgação da Constituição de 1988 e que durou cerca de seis anos. Duas propostas distintas concorreram pela hegemonia. A primeira conhecida como Projeto Jorge Hage foi o resultado de uma série de debates abertos com a sociedade, organizados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, sendo apresentado na Câmara dos Deputados. Essa chegou aprovada na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, em junho de 1990, “incorporava várias medidas de forte impacto da qualidade do ensino público e que foram deixadas de lado no texto finalmente aprovado em dezembro de 1996” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 70).

A segunda proposta foi elaborada pelos senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Correa em articulação com o poder executivo através do MEC. Como principal divergência observa-se a relação do Estado na educação. Enquanto a proposta dos setores organizados da sociedade civil apresentava uma grande preocupação com mecanismos de controle social do sistema de ensino, a proposta dos senadores previa uma estrutura de poder mais centrada nas mãos do governo.

O termo qualidade surge na LDB de forma dispersa, em dez referências. Embora não haja uma discussão mais centrada na questão,

a inexistência de um capítulo dedicado ao tema não revela despreocupação da lei com a qualidade do ensino, pois o essencial se encontra ali, como formação de profissionais da educação, avaliação institucional e de rendimento, gestão participativa e associação entre qualidade da educação e seu financiamento. Além disso, diversas outras normas sobre a matéria aparecem em documentos legais específicos, que dizem respeito, por exemplo, ao papel do MEC no desenvolvimento de políticas de informação e de avaliação educacional (CASTRO, 2007, p. 18).

O pressuposto da *garantia de padrão de qualidade* é reafirmado pela LDB como um dos princípios sob os quais o ensino será ministrado (inciso IX, artigo 3º). No artigo subsequente, discorre sobre as garantias dessa Educação.

A LDB prescreve que o dever do Estado para a efetivação do direito à educação será concretizado mediante a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (inciso IX, art. 4º). Além disso, prevê [no artigo 74] que a União, em regime de colaboração com os entes federados, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, com base em um custo-aluno mínimo que assegure um ensino de qualidade (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2006, p. 17 – *grifo nosso*).

O artigo 75 complementa o artigo imediatamente anterior, afirmando que “a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino”. E no parágrafo 2º que “a capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade”.

O discurso sobre esta Qualidade encarado por estes artigos dá ênfase aos insumos e relaciona esta Qualidade às questões do financiamento, que mais tarde na implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), vai tomar uma perspectiva economicista. Como nos alerta Oliveira (2000, p. 108).

Com isso inverte-se o processo. Não se parte da discussão do que seria o ensino de qualidade e em seguida discute-se o montante de recursos disponíveis no momento. Dessa forma, não estamos tratando de um custo-aluno necessário para garantir um padrão da qualidade, mas ‘gasto’ possível nas condições atuais é a referência para definir o padrão de qualidade ou uma suplementação de caráter redistributivo por parte da União, desde que a esfera recebedora esteja aplicando corretamente seus recursos financeiros em educação.

No artigo 7º a LDB faz referência à avaliação da Qualidade como condição para oferta de ensino pela iniciativa privada. “Art. 7º. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: [...] II – autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público”, cabendo à União a responsabilidade de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (Art. 9º, inciso VI). No que se refere às Instituições de Ensino Superior que desejem oferecer curso noturno, devem ser garantidos “os mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno” (Art. 47, parágrafo 4º).

Como apontado anteriormente, a noção de Qualidade associada aos insumos e à garantia de financiamento é recorrente nesta LDB, daí que no Título VII, que trata do financeiro, novamente encontra-se referência à qualidade. O artigo 70 (inciso IV), que trata do financiamento para manutenção e desenvolvimento do ensino, inclui “levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino”.

Essa nova LDB traz consigo fortes características do novo discurso neoliberal presente na concepção do governo, interferindo na concepção de Qualidade. Esse discurso trouxe uma nova forma de ver a qualidade educacional associando-a aos princípios mercadológicos de produtividade e rentabilidade, introduzindo nas escolas a lógica da concorrência, como já dito no capítulo dois. Esse raciocínio baseia-se na crença de que quanto mais termos ligados aos sistemas produtivos se aplicam à educação, mais produtivo se torna o sistema educacional (GENTILLI, 2001), como exemplo clientela, eficiência, eficácia.

Os padrões de Qualidade almejados, ainda de acordo com Gentilli (2001), compõem uma nova retórica conservadora no campo educacional, num discurso utilitarista que reafirma uma postura que nega um processo educativo emancipador para as maiorias. Portanto, acabam por fazer com que a educação contribua para aumentar as desigualdades existentes no Brasil, pois como bem assinalou, a partir dos novos padrões delineados em relação ao imbricamento entre educação e setor produtivo, o fosso entre as desigualdades já existentes tende a alargar.

### **3.1.3 – Um enfoque de Qualidade Educacional no Plano Nacional de Educação**

Escolheu-se trabalhar o segundo Plano Nacional de Educação (2001-2010), porque os discursos de Qualidade que foram proferidos e as políticas educacionais locais, a exemplo do Plano Municipal de Educação, construídos durante este período, foram influenciados por suas

concepções. Outro aspecto é que o projeto de Lei 8.035/2010 ainda está em tramitação no Congresso Nacional, o que em tese é passível de alterações.

O Plano Nacional de Educação (PNE) é resultante das lutas da Sociedade Civil e incorporado na legislação brasileira.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214, diz que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração Plurianual, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996 (Lei nº 9.394/94), determina que a União, no prazo de um ano, a partir da publicação desta lei, encaminhará ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, sem sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (AGUIAR, 2010, p. 709).

Assim como a LDB, duas propostas concorreram durante o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE). Segundo Valente e Romano (2002, p. 98), essas “propostas de PNE materializavam mais do que a existência de dois projetos de escola, ou duas perspectivas opostas de política educacional. Elas traduziam dois projetos conflitantes de país”.

A primeira proposta, intitulada de Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira, teve sua origem durante o I Congresso Nacional de Educação (CONED), em Belo Horizonte.

No encerramento do evento, estabeleceu-se como uma das tarefas de seus participantes a construção, de forma coletiva e democrática, de um Plano Nacional de Educação que buscasse, de acordo com o possível, “expressar a compreensão e a vontade coletiva da sociedade brasileira” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 71).

Desse modo, durante o II CONED, em novembro de 1998, também realizado em Belo Horizonte, esse plano que havia sido discutido com associações de profissionais da área, com entidades estudantis e com associações acadêmicas e científicas foi aprovado. Cabe destacar o papel do FNDEP no processo de articulação, discussão e fortalecimento dessa proposta, através de suas organizações parceiras. Esse projeto foi encampado pelo deputado federal Ivan Valente e subscrito por mais de 70 parlamentares do bloco de oposição na Câmara dos Deputados, onde deu entrada em 10 de fevereiro de 1998.

Dois dias após, o governo federal encaminhou o segundo projeto ao Congresso Nacional, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) de forma paralela, mas também construído a partir de consultas a diferentes entidades. Um mês depois, os dois projetos foram apensados, passando a tramitar como um anexo da proposta da Sociedade Brasileira (AGUIAR, 2010).

Considerando a prioridade de entrada e, portanto, de discussão do projeto encabeçado pelo deputado Ivan Valente, mais uma vez e de forma análoga ao que ocorreu na discussão da LDB, a estratégia governista foi a de apresentar um substitutivo que, em sua estrutura e em seus princípios gerais, se pautou no Projeto de Lei 4.173/1998. Contudo, tendo em vista a mobilização do FNDEP e de deputadas e deputados comprometidos com a defesa da escola pública, assim como o efeito das audiências públicas promovidas pela Comissão de Educação da Câmara para debater a questão, o texto final do relator apresentou alguns avanços, em especial quanto ao financiamento da educação. Tais avanços caíram por terra em virtude dos vetos do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, ao projeto aprovado pelo Congresso (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 71).

Os vetos que lhe foram interpostos evidenciam as tensões e os conflitos que estão presentes na luta secular da sociedade brasileira pelo reconhecimento da educação como um Direito Humano.

O texto final aprovado traz as marcas dos embates ocorridos ao longo da tramitação da proposta, que se manifestam, especialmente, quando se trata da aplicação de recursos para garantir o alcance das metas, item que sofreu restrições mediante os nove vetos presidenciais. Contudo, não restam dúvidas de que os objetivos e metas do PNE aprovado, a despeito das restrições que sofreu, incorporaram algumas demandas históricas da população brasileira (AGUIAR, 2010, p. 712).

Estes vetos fazem referência de maneira especial às questões relacionadas ao financiamento da Educação. Sendo eles,

1) ampliar o Programa de Garantia de Renda Mínima; 2) ampliar a oferta de ensino superior público; 3) assegurar a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior; 4) ampliar o programa de crédito educativo; 5) ampliar o financiamento pública à pesquisa científica e tecnológica; 6) implantar planos gerais de carreira para os profissionais que atuam nas áreas técnica e administrativa; 7) elevar o percentual de gastos públicos em relação ao PIB aplicados em Educação, para atingir o mínimo de 7%; 8) orientar os orçamentos nas três esferas governamentais de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais e alocar valores por aluno que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente; 9) garantir recursos de Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo esses gastos das despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino (GUSMÃO, 2010, p. 54).

Note-se que o documento da Sociedade tem uma preocupação especial sobre o financiamento, de forma crucial no que toca à constituição do Custo-Aluno Qualidade, para que se atinja o padrão mínimo de Qualidade.

O princípio básico que referenciou a elaboração do PNE da sociedade brasileira (Projeto de Lei 4.155/1998) foi, como define a boa técnica do planejamento, em primeiro lugar, estabelecer um parâmetro básico de custo por aluno que assegurasse um ensino de qualidade, como determinam a Constituição Federal e a LDB, e, a partir daí, tendo em vista as necessidades de atendimento dos diversos níveis e modalidades de ensino, chegar a um

valor preciso dos recursos financeiros necessários de acordo com um cronograma de desembolso para o cumprimento das metas e dos objetivos definidos pelo plano (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 71).

O Plano Nacional de Educação foi promulgado em 09 de janeiro de 2001. Dentre seus objetivos e prioridades destaca-se a “melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis”, concordando com as finalidades do Ensino constante na Constituição Federal. Conforme Gusmão (2010, p. 54), “o PNE não tem uma concepção de qualidade muito explícita”. No entanto, é importante destacar alguns aspectos que oferecem pistas sobre enteveros entre os discursos neste documento.

Na Introdução do Plano, pode-se observar que a preocupação com o financiamento como qualidade esteve presente no discurso. Note-se ainda que situa o parâmetro de Qualidade, tendo como referencial os países desenvolvidos.

Considerando que os recursos financeiros são limitados e que a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos precisa ser construída constante e progressivamente, são estabelecidas prioridades neste plano, segundo o dever constitucional e as necessidades sociais (BRASIL, 2001 p. 06).

As prioridades para que se atinja a Qualidade ansiada são: 1 – Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino; 2 – Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram; 3 – Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior; 4 – Valorização dos profissionais da educação; 5 – Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino.

Assim, a despeito das 60 referências diretas ao termo Qualidade, tudo o que se propõe neste plano intenciona melhorar a Qualidade. Ou seja, os diagnósticos produzidos a partir das prioridades geraram diretrizes, objetivos e metas para os diferentes níveis e modalidades de ensino, bem como para o magistério da Educação Básica, o Financiamento e a Gestão com esse propósito comum.

Pode-se dizer que os desdobramentos das diretrizes, objetivos e metas traduzem, de forma geral, o que se compreende por qualidade da educação ou do ensino no Plano Nacional. Ou, de forma mais precisa, que o plano estabelece uma série de exigências que as escolas e os sistemas de ensino devem atender para garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino (GUSMÃO, 2010, p. 55).

Desta forma, esse plano se configurou sob a tensão de duas concepções de Educação, e, portanto, de Qualidade. Daí resulta a compreensão do PNE. Importa, ainda, afirmar que a colaboração da Sociedade na construção desse Plano encerra um caráter formativo, porque *põe à mesa* os diversos projetos de Sociedade. Concomitante com essa ideia, afirma Aguiar,

É oportuno considerar, também, que o processo de elaboração do PNE teve um caráter pedagógico, porque evidenciou os interesses e embates dos diversos atores da sociedade política e da sociedade civil envolvidos na busca da definição das prioridades educacionais para uma década (AGUIAR, 2010, p. 712).

De um lado, a Sociedade que construíra no Documento Proposta da Sociedade Brasileira Civil uma perspectiva mais democrática e participativa, modelada sob o discurso da Qualidade Social e, de outro, a proposta do governo, que obedecia aos acordos multilaterais, especialmente ao Banco Mundial e FMI, sob o discurso da Gestão da Qualidade Total. Prevaleceu a segunda proposta, como afirmam Valente e Romano (2002, p. 106).

O PNE aprovado pelo Congresso, assim como a LDB e a legislação educacional, aprovadas sob a égide do pacto conservador que atualmente controla o governo brasileiro, traduzem a compreensão de que a política educacional deve ser concebida e praticada hostilizando-se o pensamento, as reivindicações, os anseios da comunidade escolar. Mais do que isso, essa orientação materializa no Brasil a política do Banco Mundial para os países subdesenvolvidos.

Dourado (2010, p. 683) concorda com esse pensamento e afirma que,

A aprovação do atual PNE foi resultado, portanto, da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso. O Governo FHC, por meio do Ministério da Educação, efetivou políticas e lógicas de gestão, visando implementar amplo processo de reforma da educação nacional, cujas prioridades se constituíram, hegemonicamente, pela adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental, e pela efetivação de vários instrumentos e dispositivos, visando à construção de um sistema de avaliação da educação.

Contudo, não restam dúvidas de que os objetivos e metas do PNE aprovado, a despeito das restrições que sofreu, incorporaram algumas demandas históricas da população.

### **3.2 – A Qualidade na Política Educacional de Riacho das Almas**

Para que seja possível compreender as implicações dos discursos de Qualidade proferidos pelos atores nacionais se materializem nas políticas locais, faz-se necessário

observar como esse discurso foi disposto no conjunto legal da política educacional em Riacho das Almas.

Optou-se pelos documentos legais que seguem por encarar a síntese das intenções municipais no que toca à Educação e, portanto, à Qualidade Educacional. Outrossim, poderia agregar as diversas frentes de contribuições políticas e ideológicas.

### **3.2.1 – Qualidade Educacional na Lei Orgânica do Município de Riacho das Almas**

Após a promulgação da Constituição de 1988, foi atribuída aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, para suplementar a legislação federal e estadual no que couber e a competência dita comum, exercida pelos diversos entes federativos, representada por longo rol de temas que devem ser objeto de ação por essas esferas. Foi preciso então que os Municípios construíssem suas Leis Orgânicas, tendo como parâmetros as Constituições Federal e Estadual, obedecendo as realidades sociopolíticas de cada município.

As Leis Orgânicas Municipais tiveram um prazo de seis meses para ser construídas, após a promulgação das Constituições Estaduais, que por sua vez tiveram um prazo de um ano a partir da promulgação da Constituição Federal, conforme o artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

Parágrafo único - Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

De todos os atos legislativos editados pela comunidade local, não há dúvida de que a Lei Orgânica é o mais importante, uma vez que deve estabelecer as diretrizes básicas da organização política do Município e os princípios da Administração Pública local. Em Riacho das Almas, a Lei Orgânica do Município (LOM) foi promulgada em 04 de abril de 1990.

A qualidade da Educação é destacada na LOM, igualmente à Constituição do Brasil, no que toca a seu princípio. Diz o texto da lei: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] V – Garantia de padrão de qualidade” (Art. 126). Compreende para tal fim o desenvolvimento de programas e financiamento das estruturas educacionais como disposto nos parágrafos desse artigo.

§1º O poder público deverá assegurar condições para que se efetive a obrigatoriedade do acesso e permanência do aluno no ensino fundamental, através de programas que garantam transporte, material didático, suplementação alimentar e assistência à saúde; [...] § 3º Destinação de recursos para aquisição de material didático e de consumo com a finalidade de melhor qualificar e aprimorar o aluno.

As Leis Orgânicas Municipais, no geral, seguiram os preceitos constitucionais, reproduzindo as disposições das Constituições Federal e Estadual, sem a preocupação de observar as realidades locais e as competências do município, afetando a coerência e o sentido do que se visava garantir. A este respeito, a LOM de Riacho das Almas trata no artigo 124 sobre o financiamento de escolas comunitárias e filantrópicas, reveladora da mera transposição das tensões na construção da Constituição Federal, já que o município não tem tais escolas, nem acentua-se tensão nesse campo nos dias atuais. Daí que os discursos de Qualidade são, em grande parte, absorvidos pelos gestores e legisladores municipais sem muitas resistências.

Esse problema é bastante recorrente, segundo Davies (2010). Um estudo desse pesquisador sobre a Educação nas Leis Orgânicas dos municípios fluminenses veio constatar que havia muitas cópias e pouca originalidade, e isso se deve em parte ao apertado prazo para elaboração dessas Leis. Disse este autor,

Nossa principal constatação é que, além dos inúmeros lapsos de português (grafia, pontuação, redação deficiente), as disposições educacionais são basicamente cópias, às vezes com erros, em proporções variáveis, da Constituição Federal – CF –, de 1988 e da Constituição Estadual – CE –, de 1989. Outra constatação é que muitas disposições aparentemente novas são, na verdade, cópias de modelos de LO, pois as mesmas formulações e os mesmos equívocos se repetem em dezenas delas, o que permite levantar a hipótese de que os modelos tenham sido fornecidos por consultorias especializadas em vender “pacotes” legislativos ou por partidos políticos. No máximo, os vereadores se limitaram a selecionar itens desses pacotes e acrescentar uma ou outra disposição para atender a algum interesse pessoal, local ou de grupos. Outra hipótese é que pelo menos algumas LOs (não muitas) se limitaram a copiar outras LOs em elaboração ou já promulgadas. Uma terceira constatação é que, embora muitas LOs contenham disposições não repetidas em outras, a proporção delas no total não chega a ser significativa (DAVIES, 2010, p. 858-859).

É possível supor, então, que o discurso da Qualidade da Educação na LOM é convergente do discurso da Carta Magna. E que, apesar de não sofrer as tensões que se via no cenário nacional, coube sua reprodução na letra da Lei, especialmente pela pouca ou nenhuma tradição democrática no tocante à construção das políticas públicas municipais.

### 3.2.2 – Qualidade Educacional no Plano Municipal de Educação

O Plano Municipal de Educação (PME) responde ao artigo 2º da Lei Federal nº 10.171 de 09 de janeiro de 2001, que Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. “A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes”. Então, em maio de 2004, é aprovado em Riacho das Almas o Plano Municipal de Educação com vigência de dez anos.

Para elaboração do PME, foi contratada uma consultoria especializada a fim de mediar e sistematizar as contribuições do grupo que se prestou a este fim (RIACHO..., 2004, p. 02). Embora o Plano considere a “participação dos diferentes segmentos sociais que foram convocadas a participar de todas as etapas de elaboração” (RIACHO..., 2004, p. 05), as listas de presença na construção desse plano revelam que apenas duas pessoas, da paróquia local, representavam o segmento sociedade civil e três representavam o governo. Todos os outros listados, de um total de 109 participantes, advinham do segmento comunidade escolar – leia-se: professores, gestores e técnicos educacionais. Ainda em relação a sua construção, não foi encontrado nenhum registro de dissenso no livro de Atas do CME nem no relatório do Plano, o que evidencia que

os poucos indícios de práticas gestoras inovadoras, mesmo que exitosas, são incipientes e insuficientes para concretizar uma gestão efetivamente democrática, reduzindo-se à partilha de decisões administrativas tímidas e pontuais (ARRUDA, 2012, p. 12).

Por outro lado, este PME foi pauta das reuniões do Conselho Municipal de Educação em cinco momentos distintos. O primeiro momento após o recebimento da sistematização da empresa de consultoria (CME, 2005, p. 04v); o segundo quando da sua promulgação, havendo cópias distribuídas aos conselheiros presentes na reunião (CME, 2005, p. 05); o terceiro momento foi citada a necessidade de sua avaliação em 2007 (CME, 2007, p. 08); o quarto momento em 2007, quando o Conselho avaliou as metas estabelecidas pelo plano (CME, 2007, p. 09), assim como na última citação ao PME (CME, 2012, p. 12). Entretanto, nestas Atas não constam o conteúdo dos debates, ou se houve.

Daí percebe-se que, como ocorrera na elaboração da Lei Orgânica Municipal, opta-se pela contratação de uma consultoria especializada que, por sua vez, faz uma cópia dos objetivos centrais do PNE sem as necessárias adaptações e supressões. Ademais, por se tratar de um tema novo na história educacional local e, como Oliveira (2004) observa, pela ausência de práticas de planejamento de médio e longo prazo, tende a seguir modelos e padronizações

sugeridas sem muitas reflexões, construir planos com certo desleixo ou manipulado pelas ideias da gestão municipal. Assim afirma Oliveira (2004, p. 81), quando trata da intervenção ideológica dos planos dos professores e, portanto, nos discursos de Qualidade em Educação:

A politicagem, sutilmente, penetra no ambiente educacional seduzindo e exercendo forte ideologização, deturpando a expressão de opiniões, sentimentos e informações específicas sobre o meio ambiente em que vivem, da comunidade da qual fazem parte.

Já na Introdução deste PME constata-se que a Educação em Riacho das Almas vinha “atingindo nos últimos dez anos um elevado padrão de melhoria da educação” (RIACHO..., 2004, p. 27), graças ao empenho pessoal da Secretária Municipal de Educação, o que comunga com a ideia de Oliveira. Igualmente no item que apresenta os Indicadores educacionais vislumbra o futuro, acentuando um caráter positivo após uma autoavaliação, “numa perspectiva de **cada vez mais evidenciar o salto qualitativo dado pela SEMEC**” (RIACHO..., 2004, p. 31).

Conferiu-se assim também a universalização do ensino básico como indicativo da Qualidade, pontuando como objetivos desse PME. É notável com isso que o texto trata de continuidade, e que aponta para uma realidade satisfatória no que concerne à Qualidade Educacional em Riacho das Almas (RIACHO..., 2004, p. 27). “Querendo-se, com isso, assegurar para os próximos dez anos **a continuidade** de uma política educacional cotada para um contexto qualitativo quando da **oferta da escolaridade** básica aos municípios” (*sic*) (*grifos nosso*).

Observou-se, no entanto, segundo o diagnóstico elaborado para este PME, que em 2003, portanto no ano anterior a esta avaliação, houve 7% de abandono escolar, considerando a matrícula inicial<sup>16</sup> de crianças entre 07 e 14 anos e 19,5% de reprovação, com destaque para a 1ª série que reteve 34% dos alunos matriculados, preocupação do Conselho de Educação, nos anos seguintes. Na Ata de 22 de março de 2007 lê-se “apesar de termos diminuído a repetência nas séries iniciais, ainda temos um alto índice nas 5ª séries do fundamental” (CME, 2007, p. 08) e na Ata do dia 17 de agosto de 2007: “apesar de termos melhorado os índices de aprovação de 1ª a 4ª séries, e tentado corrigir a distorção de alunos fora de faixa nessa etapa do ensino com programas “Se Liga e Acelera”, ainda **precisamos melhorar** mais os números relacionados a 5ª e 8ª séries” (CME, 2007, p. 09v). O CME entende a Educação de Riacho das Almas como boa, mesmo que tenha o que avançar. Esses programas de aceleração fazem parte da nova lógica educacional a partir dos anos 1990, que difundia a ideia de que era

<sup>16</sup> Considera-se para este cálculo, a matrícula registrada no censo, inclusive os alunos que pediram transferência pós-censo.

preciso gerar progressão a partir de uma concepção economicista, já discutida no capítulo anterior.

Oliveira (2004, p. 36) observa ainda que nesse período em Riacho das Almas urgia a necessidade da implantação de “política salarial decente. Não é a toa que esteja havendo uma mobilização pública dos professores em busca de melhores salários e melhores condições de trabalho”.

Este Plano traz uma série de dados incorretos quando são analisadas as diversas tabelas. No geral, os percentuais e cálculos não correspondem ao dado bruto apresentado, além de inúmeros problemas de ortografia, de sentido e de compreensão política<sup>17</sup> expressa numa linguagem antiquada e preconceituosa, dando às vezes outro significado aos problemas que afetam o município, o que reforça a ideia de pouco diálogo e zelo na sua redação.

O Plano Municipal de Educação reproduz do Plano Nacional os seus objetivos e prioridades (RIACHO..., 2004, p. 108).

1. Elevar de modo global o nível de escolaridade da população;
3. A elevação da qualidade de ensino em todos os níveis;
4. Redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública.
4. Democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios de 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.

Ao adotar os termos do PNE, o Plano Municipal não se preocupa em adequar-se às exigências do Planejamento local. A Constituição Federal de 1988 (artigo 165) estabelece a exigência da elaboração dos Planos Plurianuais Regionalizados, mas não é o caso do planejamento municipal. Ao se tratar de uma transposição, é certo afirmar que a concepção de Qualidade Educacional está imbuída nos termos e nas referências à lógica federal, ou seja, pautada pelo discurso da Gestão de Qualidade Total. Assim, nas diretrizes da Educação Infantil afirma-se que “**a parceria** entre profissionais, escolas e família **é o que propiciará** a educação de qualidade” (RIACHO..., 2004, p. 58).

Essa ideologia foi amplamente difundida pelo governo FHC, a partir da OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), Comunidade Solidária e pelo Sistema Globo de Comunicação (incluindo Rádios, Jornais, Portal de Internet, emissoras de televisão e editoras) e ficou conhecida como Amigos da Escola. Apesar da forte propaganda ideológica desse modelo de voluntariado e do Terceiro Setor, que seguia modelos estadunidenses, a

---

<sup>17</sup> São utilizadas as terminologias prostituição infantil, quando trata-se de Exploração Sexual de crianças; alunos com necessidades especiais, invés de alunos com deficiência – dentre tantos outros.

reação da Sociedade, comprometida politicamente com a construção de uma escola pública e de qualidade social, foi de crítica e rejeição total ao projeto, identificado como manobra do governo FHC para compensar a falta de investimento nas políticas educacionais.

Doutro modo, como dito antes, o discurso de Qualidade está associado à justificação de poder de determinada oligarquia que administra o município. O construto discursivo sobre a Qualidade da Educação está posto, ainda, como um conjunto de atividades e/ou como resultado a ser perseguido.

Na apresentação do Plano, a qualidade da educação se apresenta como formação docente e o resultado discente.

A SEMEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Riacho das Almas, tem se preocupado em cumprir a sua parte no que concerne a uma educação voltada para os princípios de melhoria do ensino, através de capacitação dos seus profissionais e elevação nos índices de aprendizagem (RIACHO..., 2004, p. 02).

Do mesmo modo, as Diretrizes para Educação Infantil têm como prioridade “o projeto de Formação Continuada, visando com isso elevar os padrões de qualidade da educação neste município” (RIACHO..., 2004, p. 58).

Por fim, o plano considera que “a melhoria da qualidade do ensino, somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério” (RIACHO..., 2004, p. 106). Essa valorização será dada a partir “de uma política que implica na formação profissional inicial, as condições de trabalho, salário carreira articulada com programas de formação continuada” (idem), tendo em vista que “os docentes exercem um papel decisivo no processo educacional” (RIACHO..., 2004, p. 107).

A valorização do magistério, em Riacho das Almas, implica em “[...] regulamentar no prazo de dois anos o Programa de Avaliação por Desempenho” (RIACHO..., 2004, p. 107). A ausência desse item é apresentada como uma das limitações educacionais no município. Vejamos:

Limitações Educacionais Gerais:

Ausência na rede educacional municipal de um sistema de promoção docente, cujo indicador seria o desempenho do professor em sala de aula;  
Ausência de um sistema de avaliação docente dos profissionais da educação (RIACHO..., 2004, p. 40).

É notável que aqui a avaliação de desempenho está ligada à ideia da Gestão da Qualidade Total, como já analisada como norteadora dos discursos desse plano. Não há, no entanto, referência à avaliação de desempenho dos discentes. Reforça o ideário economicista

vigente, o prospecto de que o “trabalho voluntário é deficiente na comunidade escolar” (RIACHO..., 2004, p. 40), pensamento condizente com a ideia da minimização do Estado.

De facto, a avaliação no sentido de melhorar a qualidade desenvolveu-se nos meandros da economia e da finança, e a ela não será estranho a necessidade de medir em termos económicos a rentabilidade do investimento aplicado. Naturalmente, e porque o investimento é algo que acontece em toda a actividade económica do produto material, a avaliação da qualidade tornou-se numa prática “rotineira” e obrigatória na actividade produtiva (CABRITO, 2009, p. 178).

Além da formação docente, no item Aspectos Gerais da Educação, afirma-se que para se elevar o padrão de qualidade da Educação no município, levou-se em consideração um conjunto de insumos. Assim, seguiu a nucleação das escolas para evitar salas multisseriadas e a oferta de “formação continuada dos professores; transporte, merenda e material escolar; livro didático; melhoramento com construção e ampliação do espaço físico, além da manutenção anual das escolas” (RIACHO..., 2004, p. 28). Discurso contestado por Oliveira (2004). Essa autora aponta alguns problemas de economia como motivacional à nucleação das séries. “As escolas rurais estão situadas em comunidades onde o transporte escolar não é assegurado. [...] Por motivos do êxodo rural, algumas escolas estão abandonadas. Os pouquíssimos alunos da comunidade são deslocados para outra” (p. 39). Além disso,

a dificuldade de implementação de políticas públicas para zona rural vem negligenciando o atendimento mínimo às escolas. Lá falta quase tudo. Desde giz ao papel. Mimeografo é artigo de luxo, raríssimo. Ademais, alguns professores têm de se deslocar de uma comunidade para outra e nem sempre há disponibilização de transporte (p. 32).

Podemos observar que no discurso de Qualidade proferido pelo Plano Municipal de Educação o professor ganha centralidade. Daí os fracassos escolares deixam de ser corresponsabilidade da gestão e são transferidos para o professor.

Por um lado, os professores são olhados com desconfiança, acusados de serem profissionais medíocres e de terem uma formação deficiente; por outro lado, são bombardeados com uma retórica cada vez mais abundante que os considera elementos essenciais para a melhoria da qualidade do ensino e para o progresso social e cultural (NÓVOA, 1998, p. 34).

É, portanto, para eles que se curvam as atenções da sociedade política e da opinião pública quando não encontram outras respostas para os problemas da Qualidade. Tratar-se-á desse tema mais adiante, no qual outros atores retomam essa centralidade no discurso de Qualidade.

### 3.3 – A Qualidade da Educação para o UNICEF

O UNICEF atua no Brasil a partir de vários programas, demonstrados na Introdução deste trabalho. De maneira focalizada, a Educação situa-se no programa Aprender, que visa garantir o “acesso universal à educação de qualidade que assegure a permanência com aprendizagem e a conclusão da educação básica na idade certa para cada criança e adolescente brasileiro” (UNICEF, 2012).

Para responder a meta de Universalizar a Educação de Qualidade para todas as crianças, “atua com prioridade em regiões e grupos populacionais com maior vulnerabilidade em relação à garantia desse direito: o Semiárido brasileiro, a Amazônia Legal e as comunidades populares dos centros urbanos” (UNICEF, 2012). Além disso, considera enfrentar no conjunto das ações relacionadas a este programa “as desigualdades relacionadas à raça e à etnia e busca ouvir, dar voz e promover a participação dos adolescentes” (UNICEF, 2012).

Para este fim, o UNICEF atua em rede com diversos parceiros regionais na capacitação dos gestores municipais e educadores para a realização do direito a aprender.

Além disso, atua para garantir que todas as escolas tenham: Práticas pedagógicas coerentes à realidade de seus alunos; Professores valorizados; Gestão democrática e a participação das famílias e da comunidade escolar; Participação dos alunos; Parcerias externas (UNICEF, 2012).

Outra estratégia utilizada é a sistematização e publicação de experiências exitosas, além de cadernos com orientações didáticas e pedagógicas para implantar determinado modelo de Educação apregoado pelo UNICEF, das quais destacam-se aqui duas dessas publicações: O Direito de Aprender (UNICEF, 2009) e Educação para o Semiárido (UNICEF, 2011), mesmo que se possa fazer referências a outras publicações. Também será utilizado o depoimento de Maria de Salette Silva, oficial de educação do UNICEF, constante na pesquisa de mestrado de Joana Gusmão (2010)<sup>18</sup>.

Para o UNICEF, a Qualidade da Educação tem como principal dimensão a aprendizagem.

O UNICEF escolheu o Direito de Aprender como questão orientadora de sua atuação na área de educação no Brasil. Isso significa que a aprendizagem é

---

<sup>18</sup> Entramos em contato com a coordenadora do Selo UNICEF, através do escritório regional do UNICEF no Recife, através de e-mail e telefone em três momentos. Fomos atendidos com muita cordialidade pela senhora Jane Santos, que afirmou que encaminharia nossas questões para o oficial de Educação e nos retornaria. No entanto, não obtivemos resposta.

síntese e eixo central do que buscamos como educação de qualidade para todas e cada uma das crianças brasileiras (UNICEF, 2009, p. 12).

Silva (2010) destaca que a Qualidade também passa pela garantia do acesso e da permanência.

A busca do direito de aprender compreende garantir acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da idade certa de todas as etapas da educação básica. A educação de qualidade é aquela que garanta isso, desde o acesso até a conclusão com aprendizagem (apud GUSMÃO, 2010, p. 97).

Sob este foco, a questão da Qualidade da Educação toma um caráter mais qualitativo, pois agrega a dimensão da garantia do **direito** de aprender. O UNICEF entende que a universalização da escola é primordial, porém não pode se esgotar nesse aspecto. “Uma vez na escola, eles têm o direito de permanecer estudando, de se desenvolver, de aprender e de concluir toda a Educação Básica na idade certa” (UNICEF, 2009, p. 12).

Na garantia da aprendizagem, e portanto da Qualidade, devem estar presentes três características: ela deve ser integral, contextualizada e com atenção individualizada (UNICEF, 2009, p. 12).

O UNICEF entende, ainda, que a Educação Integral é uma estratégia fundamental para quebrar o círculo da pobreza e reduzir a desigualdade social.

Ela favorece o desenvolvimento das crianças ao propiciar mais oportunidades de aprendizado, de ampliação de seu repertório cultural e de aquisição de informações diversas, principalmente em regiões mais carentes, por meio de ações complementares ao ensino regular. As ações complementares são práticas educativas desenvolvidas de maneira continuada em períodos alternados à escola, envolvendo também a família e a comunidade na educação das crianças (UNICEF, 2009, p. 12).

Neste sentido, a Educação Integral defendida por esta agência ultrapassa os limites da sala de aula. Ruas, parques, centros de convivência comunitários, organizações sociais, ambiente familiar e outros espaços públicos e/ou privados são, potencialmente, lugares de aprendizagem, onde crianças e adolescentes brincam, experimentam e descobrem o mundo. Também são consideradas dimensões da Educação Integral,

as articulações intersetoriais entre políticas públicas, a participação contínua e ativa da comunidade. Envolve principalmente o foco no direito de cada criança a ter acesso, a permanecer e aprender e a concluir cada etapa da Educação Básica (UNICEF, 2009, p. 13).

Desta feita, para que a Educação Integral seja efetiva é necessário considerar uma Educação Contextualizada, que significa incorporar todas as ações educativas, sejam as desenvolvidas na escola, sejam aquelas realizadas como ações complementares na comunidade, o reconhecimento da realidade e da diversidade regional e local, nas suas

dimensões culturais, sociais e econômicas (UNICEF, 2012). Ou seja, que considera a realidade das pessoas, do lugar, da cultura e das relações sociais onde se desenvolvem as ações educativas (UNICEF, 2009). É preciso também considerar uma Educação Individualizada, que reconheça cada Criança e Adolescente na sua individualidade como sujeito do processo de aprendizagem, reforçando e valorizando sua cultura, seus conhecimentos e suas possibilidades, apoiando-os no enfrentamento de seus desafios (UNICEF, 2009). Nas palavras de Silva (2010),

As crianças, todas elas, têm características especiais, que precisam ser consideradas individualmente. Umas precisam de uma coisa, outras de outras; e eu não estou falando de crianças com deficiências, essas mais ainda [...] É preciso identificar qual é essa necessidade para que a criança possa crescer. Essa é a nossa visão (apud GUSMÃO, 2010, p. 98).

É observável no discurso apregoado pelo UNICEF dois indicadores de Qualidade: o primeiro faz referência à universalização e permanência de crianças e adolescentes na escola e o segundo à capacidade cognitiva destas crianças e adolescentes.

Em relação ao primeiro indicador, o Fundo das Nações Unidas para Infância considera a ampliação do atendimento às crianças a partir de 04 anos de idade e conclui que

a melhoria da qualidade de ensino no Brasil deve passar pela inclusão da Pré-escola e do Ensino Médio na escolarização obrigatória de forma a universalizar o acesso também essas etapas da educação, fundamentais para assegurar o pleno desenvolvimento de crianças, adolescentes e jovens (UNICEF, 2009, p. 34).

Já em relação ao segundo indicador, o UNICEF considera, apesar de utilizar os dados levantados pelos testes de larga escala, que o processo de avaliação de aprendizagem deve dar-se na escola, pela comunidade local. Sobre isso, afirma Silva.

O Ideb deu uma enorme contribuição para levar a discussão da qualidade da educação para onde ela deveria ir, que a aprendizagem dos meninos. Não quero dizer que o Ideb seja “o” indicador de qualidade da educação, ele não é. É um indicador de duas áreas estratégicas de aprendizagem, português e matemática; ele não mede a aprendizagem toda do menino. Cabe às redes e às escolas se apropriarem disso (apud GUSMÃO, 2010, p. 109).

De fato, o pensamento de um indicador de qualidade nacional colidiria com a perspectiva de uma Educação pensada a partir da contextualidade, embora a representante do UNICEF não negue a importância da adoção de parâmetros nacionais.

A área que tem maior questionamento é quando se discute contextualização da educação. Por exemplo: material didático, conteúdo de prova. Pode haver uma prova de Oiapoque ao Chufí? O que temos dito é que a criança do interior do Rio Grande do Sul e do interior do Roraima tem o direito aprender a mesma coisa, tem que aprender a matemática, a língua, o

conhecimento da história da humanidade, todo mundo tem direito (apud GUSMÃO, 2010, p. 109).

Duas ações que resultaram em publicações, estudadas por esta pesquisa, respondem a esta demanda da contextualidade na oferta do ensino e na avaliação da Educação. A primeira é a publicação Educação para Convivência do Semiárido (2011), que se apresenta como um itinerário pedagógico voltado ao desenvolvimento de atividades a serem cumpridas pelos municípios que aderiram à premiação Selo UNICEF Município Aprovado, objetivando garantir o direito de aprender de cada criança e adolescente nesta região.

Neste guia, utiliza-se essa nova forma de ver o Semiárido, ao se propor uma educação para a construção de políticas públicas, voltadas à educação de qualidade. Ao mesmo tempo, respeita-se a diversidade cultural ao reconhecer a realidade de cada criança e adolescente, residentes no campo ou na cidade. Essa é a essência da Educação para a Convivência com o Semiárido.

A segunda publicação é uma sistematização de Indicadores da Qualidade da Educação (2007) que

foram criados para ajudar a comunidade escolar a avaliar e melhorar a qualidade da escola. Este é seu objetivo principal. Compreendendo seus pontos fortes e fracos, a escola tem condições de intervir para melhorar sua qualidade conforme seus próprios critérios e prioridades (UNICEF et al, 2007, p. 05).

Essa avaliação consiste em identificar sete dimensões que devem ser consideradas pela escola na reflexão de sua qualidade: Ambiente educativo; Prática pedagógica; Avaliação; Gestão escolar democrática; Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; Ambiente físico escolar; Acesso, permanência e sucesso na escola. Cada uma dessas dimensões contém um grupo de indicadores. A avaliação é feita através da reflexão em grupos motivada por uma série de perguntas que devem ter as respostas consensuadas por estes grupos. As respostas permitem à comunidade escolar avaliar a qualidade da escola no que diz respeito àquele indicador, ou seja, se a situação é boa, média ou ruim.

Essas publicações põem a centralidade na Qualidade da Educação na escola.

Ao realizar as atividades aqui apresentadas – de pesquisa, de mobilização e de avaliação –, a escola contribuirá na promoção dos direitos da criança e do adolescente, respeitando sua própria realidade e a da comunidade a que pertencem. Abre-se, assim, um leque de aprendizagens. Ao vivenciá-las, os estudantes participarão intensamente da melhoria das condições locais, integrados a outras iniciativas e fortalecidos pelo interesse comum. Assim, configura-se a chamada Educação para a Convivência (UNICEF, 20011, p. 07).

A Educação escolar, tendo em vista a Qualidade Social, pressupõe uma transformação na vida das pessoas, como defende Gadotti (2009, p. 03).

Qualidade significa melhorar a vida das pessoas, de todas as pessoas. Na educação a qualidade está ligada diretamente ao bem viver de todas as nossas comunidades, a partir da comunidade escolar. A qualidade na educação não pode ser boa se a qualidade do professor, do aluno, da comunidade é ruim. Não podemos separar a qualidade da educação da qualidade como um todo, como se fosse possível ser de qualidade ao entrar na escola e piorar a qualidade ao sair dela.

O discurso do UNICEF está embasado nessa perspectiva. A ideia do Selo UNICEF é transformar a realidade das crianças do Semiárido e da Amazônia Legal, como já explicitado. Então, pensar numa educação contextualizada no semiárido pressupõe a ideia de transformação das realidades aferidas pelos Indicadores Sociais, tendo como *modus operandi* a intervenção nos governos locais, já que são de responsabilidades destes assegurar e promover a efetivação de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

*Não basta saber ler que Eva viu a uva.  
É preciso compreender qual a posição que Eva ocupa no seu contexto social,  
quem trabalha para produzir a uva e quem lucra com esse trabalho.*

Paulo Freire

## Capítulo IV

### QUALIDADE DA EDUCAÇÃO EM RIACHO DAS ALMAS: O que dizem os atores?

Este capítulo dá seguimento ao Capítulo Três ao apresentar os discursos de Qualidade Educacional dos atores locais, tendo como fonte as entrevistas realizadas com os diversos atores do município de Riacho das Almas. Como já assinalado no capítulo anterior, a Arena Educacional de Riacho das Almas é formada por vários atores, públicos e privados que, em diferentes graus, têm influenciado as políticas de educação, desde as estratégias para assegurar este direito aos processos e procedimentos de avaliação educacional.

Os discursos de Qualidade construídos pelos atores locais recebem tripla influência. Primeiro, do conjunto de atores da política nacional de Educação, que regulamenta o funcionamento e as diretrizes gerais da Educação, das quais não pode se furtar. Segundo, do UNICEF, através da certificação Selo UNICEF, que infere a perspectiva dos Direitos da Criança e do Adolescente no discurso da Qualidade em Educação, imprimindo especificidades no labor pedagógico dos professores. O terceiro, do projeto de poder da oligarquia local e, por conseguinte, das micro-oligarquias.

Fala-se em micro-oligarquias porque, a despeito do fato de a estrutura de mando da política Educacional em Riacho das Almas ser conformada pelos laços de parentescos, as escolas servem de acomodação dos beneficiários desse poder, ou cabos eleitorais, reproduzindo outras estruturas de oligarquia. Nesse caso, algumas escolas reproduzem o modelo de gestão municipal, isto é, as escolas são como feudos dos diretores e supervisores<sup>19</sup>, que influenciam e mantêm, por longos períodos e com laços de parentesco, a indicação para determinadas funções escolares. Isso não exclui as indicações de interesse legislativo.

O efeito direto é o medo e a reprodução desse esquema, que como afirma Oliveira (2004, p. 73),

vários professores/as [...] se sujeitam cotidianamente a seguir, a obedecer àqueles que os exploram e os subordinam ao sistema de opressão. Nesse caso, a Educação invés de libertar, produz uma nova escravidão: torna-os escravos de um sistema político que os obriga a **inventar os meios da sua dominação** (*grifo nosso*).

A obediência é o aprendizado da disciplina dominante.

---

<sup>19</sup> No caso das Escolas do Campo, os supervisores atuam como gestores de um grupo de escolas.

A disciplina é um tipo de poder, uma modalidade para exercê-lo que comporta todo um conjunto de instrumentos, de técnicas de procedimentos, de níveis de aplicação de alvos, ela é uma “física” ou uma anatomia do poder, uma tecnologia. Tendo, como objetivo essencial, fazer crescer, ao mesmo tempo, a docilidade e a utilidade de todos os elementos do sistema (FOUCAULT, 1996, p. 191).

Apesar desse discurso reprodutivista, que às vezes parece soar uníssono, há várias frentes de resistência no município, apontadas por Oliveira (2004).

Apesar desse arraigamento colonial que perdura até dos dias atuais, há persistência de organizações da sociedade civil, movimentos sociais, populares, entidades solidárias [...] em dar apoio de iniciativas de resistências [...] (p. 55).

É sabido que durante muito tempo, fomos educados a pensar da mesma forma e aceitar tudo que nos impunham. Mas é igualmente sabido que também sempre houve aqueles que ousaram libertar-se e deram vazão aos seus ideais (p. 78).

Exemplo dessa frente de resistências é o SISMUR, mas não apenas. Além de Organizações da Sociedade Civil, indivíduos têm buscado construir espaços de confronto. É o caso do fanzine O Inquisidor, do Comitê de Discussão e Democratização do Orçamento Público de Riacho das Almas, que reúne a sociedade civil e tem proposto alterações nas leis orçamentárias e fiscalizado a aplicação do erário público.

Sobre esse chão, enfrentaremos os discursos de Qualidade em Educação.

#### **4.1 – A Qualidade na política educacional de Riacho das Almas**

A questão não é uma pauta pacífica, resulta do enfrentamento de várias concepções do Direito, do papel do Estado e da função social da escola, dentre outras. No entanto, é tarefa fundamental para dar conta do objetivo central deste estudo. Importante também para que se possa avaliar as políticas educacionais de Riacho das Almas e se avançar criticamente sobre o projeto de Educação para este município e, também, sobre a certificação Selo UNICEF Município Aprovado, porque como afirma Cabrito (2009, p. 186-187),

só a partir da avaliação das situações é possível detectar problemas e encontrar soluções. [...] Esse acto de avaliar, de compreender a qualidade em educação só faz sentido se tiver um objectivo formativo, se contribuir para encontrar problemas e sugerir possíveis respostas adequadas a cada situação particular.

Para identificar os conceitos, dimensões, fatores, mecanismos de avaliação da Qualidade da Educação e sua relação com o Selo UNICEF Município Aprovado nos discursos

dos vários atores da arena educacional de Riacho das Almas, a opção foi realizar entrevistas semiestruturadas. As pessoas entrevistadas não serão identificadas, tendo em vista que elas se pronunciaram em nome do órgão e/ou organização da qual fazem parte. Além disso, alguns entrevistados solicitaram o sigilo de sua identificação.

Portanto, serão apresentados a seguir os discursos de Qualidade em Educação do Conselho Municipal de Educação, do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, da Secretaria de Educação e Cultura, da Comissão Selo UNICEF Município Aprovado e do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais.

#### **4.1.1 – Qualidade para o Conselho Municipal de Educação**

O Conselho Municipal de Educação é um órgão da gestão pública da Educação, que pressupõe a democracia, gestão compartilhada, o equilíbrio entre o segmento governo e o não-governo, a pluralidade nas representações e autonomia nas deliberações, recomendações e pareceres.

Esse equilíbrio vê-se constantemente ameaçado pela intervenção governamental, pelo descumprimento do princípio do equilíbrio entre os segmentos, pela carência de planejamento financeiro e das atividades anuais e pela falta de regularidade das reuniões do Conselho, algo confirmado pelos conselheiros, quando solicitados a disponibilizarem esses instrumentos de planejamento.

Essa intervenção nos ambientes educacionais toma acento nas velhas práticas centralizadoras e coronelistas,

entremeadas por interesses eleitoreiros, clientelistas adotando medidas punitivas e de perseguição. As escolas, por sua vez, sofrem pela interferência do Administrador Municipal no ensino. Sendo assim, o corpo docente [...] fantoche, submetido a realizar politicagem nas escolas e, por medo de punições, omitem-se ou se prestam a contribuir para eleger delinquentes políticos (OLIVEIRA, 2004, p. 54).

A ausência de determinados segmentos nas reuniões e atividades do Conselho é outro fato constatado quando observado o Livro de Atas do CME. Esse é o caso dos representantes dos discentes, dos pais de alunos, dos representantes da rede estadual e da rede privada de ensino, além da ausência de vários representantes do governo, incluindo representantes dos Poderes Executivo e Legislativo.

O UNICEF considera a participação no Conselho Municipal de Educação como indicador para a avaliação do Selo Município Aprovado. Ao tomar como referência os

últimos quatro anos, a partir do registro de assinaturas no livro de atas, foi constatado que no ano de 2012 houve uma participação crescente, inclusive com a presença do representante do Poder Legislativo. Isso ocorre, sem dúvida, pela tensão causada pela aproximação do pleito municipal. O Conselho de Educação também passa a ser uma plataforma de disseminação dos ideários de manutenção do poder local – mantendo-o sem autonomia, mas respondendo aos critérios de avaliação do UNICEF. É possível perceber ainda que mesmo diante da opção do UNICEF em avaliar a participação do CME, o representante discente não tomou parte em nenhuma das reuniões do Conselho, em nenhum dos anos aferidos.

**Tabela 09: Participação dos Conselheiros de Educação no Pleno do CME**

Reuniões do CME	2009		2010			2011		2012			
	14/09	16/11	04/05	14/08	30/11	11/04	27/12	20/03	04/06	17/10	08/11
<b>Representações</b>											
<b>Discente</b>											
<b>Rede Municipal</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>Técnico SEMEC</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>Docente/Fund.</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
<b>Docente/Infantil</b>			x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>Rede Estadual</b>					x		x				
<b>Escolas Privadas</b>											
<b>Servidores não docente</b>	x	x	x		x				x	x	x
<b>Sindicato Rural</b>	x		x		x					x	x
<b>Diretoria de Cultura</b>							x	x	x	x	x
<b>Poder Legislativo</b>										x	
<b>Poder Executivo</b>							x	x	x		
<b>Pais</b>	x										x

Aqui não se avalia o caráter dessa participação, porque certamente isto colocaria o estudo frente a uma realidade ainda mais avassaladora. Para se ter uma ideia, apesar do aumento participativo conferido, em 2012 não foi elaborada nenhuma proposta, tampouco deliberado sobre qualquer assunto ou produzida qualquer recomendação.

Percebeu-se, ainda, que a lei que cria este Conselho está obsoleta e não responde aos instrumentos e procedimentos democráticos e participativos. Como se pôde perceber na caracterização deste, as representações não são escolhidas por seus pares nem gozam de autonomia para tomadas de decisões, decorrendo daí sua fragilidade como ator.

Apesar desses elementos críticos, o Selo UNICEF tem este ator como um dos indicadores da Gestão da Política de Criança e do Adolescente, avaliando o “grau de funcionamento do Conselho Municipal de Educação” (UNICEF, 2009). Então, é válido

afirmar que o UNICEF também compreende a importância desse ator na efetivação de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Ademais, o CME reúne a síntese dos atores da Educação Municipal sem privilégios de origem, mas assegurando, pelo menos, a circulação de informação, quiçá um debate, sobre as políticas públicas municipais. Por tais razões, mesmo enfraquecido ou com representações pouco autônomas na tomada de posicionamentos políticos, este Conselho está no cerne da nossa investigação, considerando que sobre ele recai uma expectativa de qualificação da Educação no município.

Nesse sentido, o pronunciamento dos sujeitos que compõem o CME aponta mecanismos que poderão ser utilizados como instrumentos de planejamento e avaliação do processo de gestão democrática, como propõe o UNICEF, e/ou apontar subsídios norteadores para construção de políticas educacionais municipais.

O reconhecimento e a democratização dos espaços de construção das políticas educacionais incidem sobre o discurso e sobre a Qualidade da Educação, é o que diz Demo (2006, p. 14) ao fazer a distinção entre qualidade formal e qualidade política. Segundo este autor, a Qualidade formal é a “habilidade de manejar meios, instrumentos, formas, técnicas, procedimentos diante dos desafios do desenvolvimento”, ressaltando o manejo e a produção do conhecimento como expedientes primordiais para a inovação. Já a Qualidade Política tem como condição capital a participação do sujeito na construção da história. Refere-se

a competência do sujeito em termos de se fazer e de fazer história, diante dos fins históricos da sociedade humana. É a condição básica da participação. Dirige-se a fins, valores e conteúdos. É naturalmente ideológica, porque definição política é sua marca, perdendo qualidade, se ideologia se reduzir a justificações desumanas e a partidarismos obtusos. Inclui ética na política (DEMO, 2006, p. 14).

Essas duas dimensões da qualidade não podem ser entendidas como distintas, mas como faces do mesmo todo: a Qualidade. Ainda quanto ao que defende Demo (2006), a educação é o termo resumo da Qualidade nas áreas social e humana, já que entende que não há como chegar à Qualidade sem educação. Destaca, ainda, que educação é conceito mais rico que conhecimento, porque este tende a restringir-se ao aspecto formal da qualidade, enquanto que a educação abrange também a qualidade política. Assim, a Qualidade implica a “consciência crítica e capacidade de ação, saber & mudar. Diante da sociedade, pode ser reunida em dois desafios principais: o *construtivo* e o *participativo*” (DEMO, 2006, p. 19 – *grifo do autor*). O desafio construtivo aponta para a capacidade da autonomia, o desafio participativo para a capacidade de inovação democrática, orientada para o bem comum.

Desta feita, o desafio da emancipação humana, que se dá também a partir da reconstrução do sentido de Qualidade, imprime a materialização da discussão, do debate, na participação política na sociedade – caminho oposto em Riacho das Almas, na voz de um dos Conselheiros.

A Qualidade da educação em Riacho não é discutida em nenhum espaço, conselho, conferências, escolas, com a sociedade civil, ou em fóruns. Ela é imposta por um pequeno grupo que centraliza e dita como devem acontecer todas as ações, e quando realizados os fóruns e ou conferências, as situações apresentadas são meras simulações e torna-se um incômodo àquele que questionar (Conselheiro de Educação I).

Percebe-se, acima, que a preocupação desse conselheiro é a falta de um debate mais qualificado que transponha os pontos harmônicos para se efetivar como políticas públicas de educação, confluindo assim para a influência nos destinos das ações do Estado, sob o foco de um determinado projeto democrático e participativo. Azevedo (2008) explica que o projeto Educacional está articulado com um projeto de sociedade que se pretenda consolidar, ou que está em curso no momento. Diz a autora,

Tal projeto de sociedade, por sua vez, é construído pelas forças sociais que têm poder de voz e de decisão e que, por isto, fazem chegar seus interesses até o Estado e à máquina governamental, influenciando na formulação e implementação das políticas ou dos programas de ação (AZEVEDO, 2008, p. 60).

Ao perseguir essa ideia, este sujeito reivindica a participação mais ativa nesse órgão ao ponto de identificar-se com os resultados alcançados pelas políticas implementadas. De fato, a participação gera o sentimento de pertencimento, como aborda Luck (2010, p. 25).

A participação propicia às pessoas a oportunidade de [...] sentirem-se autoras e responsáveis pelos seus resultados, construindo, portanto, sua autonomia. Ao mesmo tempo, sentem-se parte orgânica da realidade e não apenas um simples instrumento para realizar objetivos institucionais. Mediante a prática participativa, é possível superar o exercício do poder individual e de referência e promover a construção do poder da competência, centrado na unidade social escolar como um todo.

Sobre a participação como norte para a Qualidade, outro sujeito da pesquisa também pontua.

Isso tem acontecido de forma muito tímida e engessada. Porque quando acontece algum fórum ou algum espaço que deveria promover o diálogo é feito para responder ao protocolo de obrigação. Fizemos a Conferência de Educação, porque fomos obrigados. Fizemos a Conferência da Criança, senão não pontuávamos no Selo UNICEF, a sociedade civil propôs um fórum para discutir ações de interesse das políticas de educação, a prefeitura fingiu que não ouviu. O documento final, uma carta de intenção, que inclusive ajudaria a prefeitura ganhar o Selo, sumiu de todos os gabinetes (Conselheiro de Educação II).

A falta de diálogo, num sentido horizontalizado e humanizado; a centralização das decisões; a perseguição política; a negação do outro como copartícipe da construção das políticas educacionais produzem resultados negativos, já que eliminam a construção da consciência coletiva. Reforça, ainda, uma posição de descrédito nas ações participativas.

A demanda da democratização e da participação na gestão das políticas se impôs recentemente com o processo de descentralização e municipalização das políticas públicas por meio dos Conselhos Setoriais e de Políticas Públicas, embora a luta pela democracia e participação tenha estado presente no Brasil desde o período colonial (GOHN, 2007). A principal característica desse modelo é, então, a tendência à institucionalização *pro forma*. Isso ocorre porque a legislação vigente preconiza que “para recebimento de recursos destinado às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos municipais” (GOHN, 2007, p. 88). Dessa forma, a autora observa que os conselhos acabam existindo como mera formalidade política, sem que haja consideração ao caráter deliberativo deste órgão. “[...] Vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação” (GOHN, 2007, p. 88). A autora ainda afirma, em confluência com o pensamento do entrevistado, sobre a falácia da gestão no tocante à democracia e sobre os levantamentos e a apresentação de dados referentes ao conselho, que

nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos (GOHN, 2007, p. 89).

Fez-se um levantamento sobre quais os principais Conselhos de políticas Sociais do município de Riacho das Almas para que se pudesse ter um parâmetro de identificação no discurso de nosso entrevistado, em consideração também aos critérios de avaliação do UNICEF, ao que se constatou que todos os Conselhos são presididos por parentes do prefeito. Além disso, funcionam dentro das Secretarias a que estão vinculados. Observou-se que só o Conselho de Saúde tem uma frequência regular de encontros, mas segue rígido controle por parte da presidente, que impôs no Regimento Interno a presidência do Conselho vinculada ao cargo de Secretário de Saúde.

O CMDCA é presidido pelo segmento Sociedade Civil, uma associação rural controlada pela família do prefeito, além da presidente ser nomeada num cargo de confiança na prefeitura de Riacho das Almas.

**Tabela 10: Prefeito x Conselhos de Políticas Públicas**

Conselhos	Presidência
Conselho Municipal de Saúde	Esposa do prefeito.
Conselho Municipal de Educação	Cunhada da Secretária de Educação. A Secretária é prima do prefeito.
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Prima do Prefeito.
Conselho Municipal de Assistência Social	Crescido como parente. Amigo desde a infância.

Ainda sobre a democratização e a participação social na construção da política municipal de Educação como parâmetros para aferir a Qualidade, a fala do Conselheiro de Educação I:

Acontece (*sic*) alguns espaços [*de debate*] porque as políticas nacionais forçam, obrigam de certa maneira acontecer essas ações. Mas, por espontaneidade, por se respirar um movimento democrático por dentro da gestão, por ter abertura deixa muito a desejar. Vale o que uma minoria pensa e decide. E quando eu digo minoria, não é eufemismo. Na secretaria, quase todos são parentes. As decisões pesam muito mais sob o foco do sangue do que na perspectiva do direito das crianças, você sabe muito bem disso. [...] Apesar de ser um tabu discutir nepotismo aqui. [...] O pior é que usam a falácia da competência para justificar esses cargos. Dizem que ninguém quer, e quem quer não tem condições para assumir. E que não é nepotismo porque todo mundo é concursado. [...] A educação e a saúde viraram negócio de família (*grifo nosso*).

Esse depoimento foi um dos temas mais recorrentes na campanha eleitoral municipal de 2012. Gráficos e críticas apócrifas, geralmente nas redes sociais virtuais do *facebook*, deram o tom das críticas ao nepotismo em Riacho das Almas<sup>20</sup>. Este tema mexe com o cotidiano e com o imaginário social, por isso foi perceptível a preocupação e o cuidado dos entrevistados ao tocar no assunto e o medo que sua fala causasse mágoa, perseguição, sensação de traição. Além da coação, há os laços de amizade que refreiam as reações de oposição àquela situação.

Isso se evidencia nos discursos enérgicos e comoventes após derrota eleitoral da oligarquia que governava a cidade por mais de duas décadas. Põe-se como vítimas e os eleitores como traidores. Vociferam punições, maldições – e até castigos celestiais.

<sup>20</sup> Os partidários do gestor municipal, que disputavam a campanha de reeleição, encararam às críticas ao nepotismo e à longa permanência nos cargos e funções gratificadas, assumindo o adjetivo que lhe impuseram: a panelinha. No sentido vulgar, essa expressão refere-se a grupo fechado de pessoas; conluio para fins pouco sérios (SACCONI, 2012). Para tanto, passou a levar panelas aos comícios (e se referenciar como “a panelinha”) a fim de refrear o sentido pejorativo que lhe impuseram.

Chauí (1997) expõe como a ideologia dominante é capaz de produzir uma lógica de identificação que unifique linguagem e realidade e, através dessa lógica, obter o domínio dos sujeitos sociais. É uma relação de poder clara, em que os sujeitos conhecem o poder que possuem e fazem uso deste de forma que atenda aos seus interesses.

Esse discurso competente não exige uma submissão qualquer, mas algo profundo e sinistro: exige a interiorização de suas regras, pois aquele que não as interiorizar corre o risco de ver-se a si mesmo como incompetente, anormal, a-social, como detrito e lixo [...] como exigência de interiorizar regras que nos assegurem que somos competentes para viver (p. 13).

Essa lógica pode ser percebida na entrevista a seguir. Há uma reprodução de coibir o debate sobre qualidade em todos os espaços. Inevitavelmente discutir Qualidade implica em avaliar, fazer juízo de valor, como nos diz Cabrito (2010). Ao fazer isso, corre-se o risco de expor as fragilidades e as incoerências da gestão pública da Educação. Desta feita, é mais cômodo repetir o que reza a versão oficial.

A observação sobre o Segundo Fórum Comunitário do Selo UNICEF Município Aprovado foi possível perceber como é difícil tentar avaliar qualquer que seja tema que se coloque em avaliação – neste caso como exigência do UNICEF. Qualquer inferência sobre as questões apresentadas, mesmo quando explicitamente contraditórias, era seguida de momento de tensão, de incômodo e de respostas às indagações de forma grosseira e, às vezes, equivocada. De tal forma esse discurso de verdade tornou-se incontestável que, mediante algumas dúvidas surgidas durante a apresentação dos resultados da Educação, o pesquisador foi orientado a não fazer nenhuma pergunta, apontar contradição ou levantar alguma suspeita naquele momento, por pelo menos três gestores educacionais. Era preciso manter a ordem das coisas, diante do avaliador. Como aponta Michel Foucault (1996),

A ordem [...] tem como função desfazer todas as confusões: a da doença que se transmite quando os corpos se misturam; a do mal que se multiplica quando o medo e a morte desfazem as proibições. Ela prescreve a cada um seu lugar, a cada um seu corpo, a cada um sua doença e sua morte, a cada um seu bem, por meio de um poder onipresente e onisciente que se subdivide ele mesmo de maneira regular e ininterrupta até a determinação final do indivíduo, do que o caracteriza, do que lhe pertence, o do que lhe acontece. Contra a peste que é mistura, a disciplina faz valer seu poder que é de análise (FOUCAULT, 2012a, p. 191).

Essa ordem das coisas se configura no que Marilena Chauí (1997) denomina de Discurso Competente.

O discurso competente é o discurso instituído. É aquele no qual a linguagem sofre uma restrição que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância. O discurso competente confunde-se, pois, com a linguagem

institucionalmente permitida ou autorizada, isto é, com um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência (CHAUÍ, 1997, p. 07).

Então, é possível perceber a reprodução do discurso-síntese dos órgãos oficiais de governo na fala de alguns conselheiros, como anunciado acima.

Os professores não discutem em sala de aula com os alunos. Nem nunca comentei com meus colegas, nem com os alunos essa questão. Aqui no Conselho, faz três anos que estou no Conselho, mas não lembro que a gente tenha discutido isso. Nem nas formações pedagógicas, nem nas reuniões de formação. Acredito que a gente só escuta falar quando vem algum professor de fora, mas fala assim, no meio da conversa. Mas, para a gente discutir a melhoria da qualidade, ou mesmo discutir o que é essa qualidade a gente nunca discutiu não. Na verdade a educação aqui já é muito boa. Acredito que se discute quando se quer melhorar né? Aqui tá (*sic*) boa (Conselheiro de Educação III).

Igualmente este outro depoimento traz os elementos apontados.

A Educação em Riacho das Almas está indo muito bem. Não conheço nenhuma outra realidade para comparar, mas pelo que dizem aqui na secretaria [*de educação*] é muito boa, excelente! Mas, acho que não é cem por cento, porque nem um lugar é assim né? Mas eu acredito que mais de noventa por cento. A educação é muito boa (Conselheiro de Educação IV – *grifo nosso*).

Aqui se alcança o ponto de simplesmente reproduzir o discurso, mesmo sem haver parâmetros de comparação ou de avaliação que pudessem dar sustentação ao argumento. Trata-se de um movimento de duplo sentido, simultâneo, de quase negação e afirmação. É válido supor que a existência de um sistema de autoridade, a Secretaria de Educação, fundado nos princípios da hierarquia, imprime o discurso inquestionável. No receio de argumentar a não completude percentual de Qualidade, o conselheiro se refere ao respeito à autoridade como justificativa última, mesmo garantindo-lhe o sigilo e o anonimato.

Isso decorre do fato de que

a dominação tende a permanecer oculta ou dissimulada graças à crença em uma *ratio* administrativa ou administradora, tal que dirigentes e dirigidos pareçam ser comandados apenas pelos imperativos racionais do movimento interno à Organização. [...] Tem-se a aparência de que ninguém exerce poder porque este emana da racionalidade imanente do mundo organizado ou, se preferirmos, da competência dos cargos (CHAUÍ, 1997, p. 10).

Para que haja um revés nesses mecanismos de dominação, e se consolide práticas de participação que integrem os diversos atores em um processo democrático, não basta apenas a mudança da gestão pública municipal, haverá sempre o opressor. É como nos adverte Barros

(2004, p. 116), ao apontar que “a busca de consenso através da cooptação como prática política é elemento comum no cotidiano não só das cidades do interior, mas das relações políticas em geral, é a base da relação de hegemonia que garante o consenso entre os dominados”.

Faz-se necessário percorrer caminhos de formação política e leituras críticas de mundo e assim diminuir as distâncias entre o que se produz nos documentos oficiais, como o PME, e o que se faz, ou seja, como categoricamente exprime Freire (2011b, p. 35), “ensinar exige corporeificação das palavras pelo exemplo”, ainda, “a prática docente crítica implica do pensar certo, envolve o movimento dinâmico, dialético, entre o fazer e o pensar sobre o fazer”. Demo (2006, p. 22) afirma que é através da abertura à criticidade que se pode contribuir para a materialização da Qualidade em Educação, porque o sentido contrário à Qualidade é a Pobreza Política, que ele explica como sendo a destruição/repressão da capacidade de saber-se injustamente pobre. “Pobre Lascado é quem sequer sabe que é, ou é coibido de reagir, mantido de massa de manobra. Quer dizer, pobreza é, sobretudo, ser tolhido de construir e participar” (DEMO, 2006, p. 22).

Percorrendo esta trilha, diz um Conselheiro.

Para que tenhamos Qualidade é necessário gestores qualificados, com práticas democráticas e participativas e que tenham experienciado antes de tudo o labor da sala de aula. É necessário que garanta espaço que dialogue e decida junto aos discentes, docentes e responsáveis. Que tenhamos também docentes qualificados, éticos, motivados, empenhados em leituras e estudos e com remuneração justa (Conselheiro de Educação I).

Entende-se que a falta de um debate do que seja Qualidade em Educação, e portanto de qual Educação se quer como políticas Educacionais em Riacho das Almas, tem configurado um campo fértil, onde se disseminam mais perspectivas individuais do que um discurso de grupo.

Assim, após uma sondagem de como os Conselheiros concebiam a Qualidade em Riacho das Almas, e se havia alguma discussão sobre Qualidade com vistas à identificação do elo entre as discussões, os espaços em que e quais atores participavam desse debate para identificação dos campos de influência em jogo, o propósito foi saber o que é Qualidade em Educação para os sujeitos da pesquisa.

É importante lembrar que o que se descreve como Qualidade é sempre provisório e está imbuído de uma concepção de mundo. Além disso, os discursos sofrem refinamento diante do gravador. Um olhar mais atento a respeito da Qualidade exige apreendê-la no âmago da dinâmica socioeconômica e sociocultural de onde se pretende captar seu sentido. Implica

compreender como a política educacional interage com os diversos atores locais, regionais, nacionais e transnacionais. Supõe perceber sua interação com os projetos de desenvolvimento e sua interlocução com os movimentos pedagógicos. É no cerne dessa dinâmica que são produzidos significados e reconstruídos os diferentes discursos da Qualidade.

O problema é que, ao se falar em Qualidade em Educação, sem que exista um valor padrão que se possa produzir avaliações sobre os alunos, os professores, o ensino, a escola ou o sistema educativo, em relação aos quais seja possível proceder a comparações, exatamente pela natureza subjetiva do que é educar. Ou seja, “não há critérios claros, objetivos e aceitos pela comunidade científica que nos permitam fazer tal medição” (CABRITO, 2009, p. 183).

Dessa multiplicidade de sentidos de Qualidade em Educação, percebeu-se que alguns se relacionam com os princípios legais, norteados especialmente pelos Planos Nacional e Municipal de Educação, e se configuram a partir de um discurso de justiça social.

Educação de qualidade é aquela que [...] comportem as necessidades de construção do saber, lazer, saúde e valorização do profissional com remuneração justa. É aquela que garante [...] aos educandos, acesso, compreensão e uso das possibilidades a ele concedidas pelo conhecimento, de forma crítica, cidadã, ética, fraterna e participativa, possibilitando avanços dentro do contexto social, econômico e político no qual o educando está inserido, é aquela que produz sujeitos pensantes, analíticos e transformadores (Conselheiro de Educação II).

Observa-se que o discurso da gestão democrática associada à Qualidade é presente neste texto. Trilhando esta perspectiva, o Documento de Referência da Conferência Nacional de Educação (MEC, 2009) reporta-se à Qualidade da Educação, associando este tema ao da gestão democrática e da avaliação. Não há qualidade na educação sem a participação da sociedade. A garantia de espaços de deliberação coletiva está intrinsecamente ligada à melhoria da qualidade da educação e das políticas educacionais. Só aprende quem participa ativamente no que está aprendendo.

Outros elementos que o documento do MEC aponta constituem-se num conjunto de variáveis que interferem na qualidade da educação e que envolvem questões macroestruturais, como a concentração de renda, a desigualdade social, a garantia do direito à educação, a

organização e a gestão do trabalho educativo, que implica condição de trabalho, processos de gestão educacional, dinâmica curricular, formação e profissionalização [...]. Nesse contexto, a discussão acerca da qualidade da educação suscita a definição do que se entende por educação. Numa visão ampla, ela é entendida como elemento partícipe das relações sociais mais amplas, contribuindo, contraditoriamente, para a transformação e a manutenção dessas relações (MEC, 2009, p. 30).

Notou-se ainda que a descrição de qualidade do MEC aponta igualmente para os fins da Educação, ou seja, a qualificação para o trabalho e a vida em comunidade de modo a desfrutar de uma sociedade justa e fraterna. Ademais, este sujeito aponta a capacidade de usufruir dos Direitos Humanos assegurados pela Constituição Federal de 1988. De fato, essa Carta Magna assinalou uma perspectiva universalizante dos direitos. Conforme foi tratado no capítulo dois, logo imediatamente após sua promulgação da Carta Magna, deu-se início em nosso país uma Reforma no Estado, que veio a impactar e redimensionar as políticas sociais brasileiras, criando um fosso entre as conquistas e a política do Estado mínimo.

No discurso abaixo também está presente a dimensão dos Direitos.

É uma educação que assegure os direitos do educando, do professor e dos profissionais que estão inseridos na rede de educação e muito mais a qualificação dos professores e dos profissionais que ali atuam. E a ética também profissional destes que ali atuam com o aluno, com os educandos que estão inseridos na rede (Conselheiro de Educação IV).

O período de realização das entrevistas no município descortinava um cenário de disputas acirradas para assegurar as gratificações previstas à atividade docente e o depósito de pagamento de vencimentos. A expectativa salarial é importante para que seja possível atingir níveis melhores de Qualidade, de forma especial em Riacho das Almas. O município faz parte do polo de confecção do agreste pernambucano, como já foi afirmado. Nesses municípios é muito comum que as professores dividam a jornada de trabalho entre a produção de peças de jeans e o labor da sala de aula. Uma das limitações educacionais do município, como atesta o PME, é o “**piso salarial** dos profissionais da educação, **insuficiente** para o sustento material e **desenvolvimento intelectual** do professor e de sua família” (RIACHO..., 2004, p. 40 – *grifo nosso*).

O PME dá pistas necessárias ao entendimento deste discurso, especialmente quando sustenta a ausência de recursos para aperfeiçoamento formativo e qualificação do profissional. A ética se insere neste contexto. Com dupla e tripla jornada de trabalho (no caso das professoras), não sobra tempo para garantir o planejamento pedagógico. Carreira e Pinto (2007, p. 50) atestam que “um dos insumos de maior responsabilidade na aprendizagem dos alunos e também de maior peso no cálculo do custo por aluno é o que se refere às condições de trabalho, qualificação e remuneração das e dos profissionais da educação”.

Sobre o aspecto dos Direitos e dos insumos, outro Conselheiro destaca que a “Qualidade da Educação, pra mim, acontece quando se tem bons professores, capacitados, e material didático bom e disponível para pôr em prática o planejamento pedagógico do professor”.

Também os meios disponíveis e utilizados, as condições físicas da escola ou a natureza do ambiente e as expectativas e aprendizagens são considerados na definição de Qualidade, por este conselheiro.

Qualidade é ter bons professores, materiais didáticos de qualidade, sala de aula, atenção, **bom atendimento** e um **bom desempenho**. Uma biblioteca com vários livros, sala de inclusão digital, organização nas aulas, **ajuda dos pais e dos amigos** (Conselheiro de Educação V – *grifos nossos*).

É perceptível nesse depoimento uma aproximação com a perspectiva proposta pelo UNICEF quando trata da Educação Personalizada. Talvez porque este sujeito tenha participado ativamente das atividades propostas pelo Selo UNICEF.

Proporcionar atenção individualizada implica reconhecer cada criança e adolescente como sujeito do processo de aprendizagem, reforçando e valorizando sua cultura, seus conhecimentos e suas possibilidades, apoiando-os no enfrentamento de seus desafios (UNICEF, 2009, p. 13).

Observou-se ainda que o bom desempenho é apontado na conceituação de Qualidade. Esta também foi uma das pautas das eleições municipais locais, porque como já exposto, o município vem caindo no ranking do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB). Sendo esta, aliás, a única medida de avaliação apontada pelos entrevistados.

Ela é medida pelo IDEB. É medida pelas réguas nacionais. Aqui não há avaliação dos processos de construção, de fato! Onde a gente errou, onde a gente parou (*pausa*) avaliar para dar passos maiores (Conselheiro de Educação I).

Forma de avaliação criticada, por outro conselheiro.

A qualidade da educação em Riacho das Almas é medida por provas padronizadas que desrespeitam a diversidade do aprendizado, pela prova do SAEPE e pela Provinha Brasil. agora me diga, se mentes diferentes aprendem de maneiras diferentes não deveriam ser avaliadas de diferentes formas? Mas a educação de Riacho das Almas ainda se apegua a uma filosofia do tamanho único e como resultado temos um conflito porque seus padrões de aprendizado não se encaixam nessas medidas (Conselheiro de Educação II).

Diversos autores têm criticado esses testes padronizados. É o caso de Cabrito (2010), Gadotti (2010), Vandrê Silva (2009), Oliveira e Araújo (2005), dentre outros. Para estes autores, a avaliação como está posta fundamenta a concorrência, a rivalidade e a discriminação, num claro processo de reprodução das exclusões e das desigualdades sociais.

Afinal, um aluno aprende melhor ou pior consoante se identifica ou não com o professor, seja pela semelhança das linguagens utilizadas pelo professor e por ele e os seus pais, pela forma de se vestir, pelos interesses musicais ou outros manifestados por um e outros. Também os meios disponíveis e utilizados, as condições físicas da escola ou a natureza do ambiente

condicionam comportamentos, motivações, expectativas e aprendizagens (CABRITO, 2010, p. 185).

Essa perspectiva da identificação é apontada por outro Conselheiro. Para ele, a Qualidade volta-se à identificação profissional e à alteridade com os alunos.

Pra mim, uma Educação de Qualidade seria professores dedicados ao que fazem, que gostem do que faz. São professores qualificados dedicados e gostando do que faz. Que tenham interesse pelas crianças. Não tratem as crianças com indiferença, sabe? Tratar todos por igual. Tendo o mesmo peso, todos! Isso aí pra mim é o básico de uma Educação com Qualidade, entendeu? (Conselheiro de Educação IV)

Essa ponderação pode ser explicada na justificativa do Conselheiro de Educação II.

[...] Porque a gente vê que muitas pessoas entram porque é a única alternativa que encontrou e aí. Além dessa identificação do profissional, que tenha realmente investimento e que se tenha um processo formativo de qualidade para o profissional que está chegando. Mas acho que a educação vai ser de qualidade quando ele entrar na raça, quando ele entrar através de concurso. Nas escolas a gente tem um número muito grande ainda de estagiários aqui no município. Claro que não estou desmerecendo o estagiário, porque tem alguns que faz um trabalho melhor que os efetivos. Mas, a questão é quando você entra na rede porque foi indicado pelo prefeito, ou por alguém da confiança do prefeito, não se sente motivado. (*pausa*) Não se sente obrigado a dar mais. Sabe que o que conta ali é a indicação política e que ele não vai ser demitido porque não deu conta do serviço. Não se sente obrigado a prestar conta do trabalho, o que vale é vestir a camisa do prefeito na campanha eleitoral.

Até a década de 2000, os únicos cursos de graduação ofertados na região eram de licenciatura, pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Caruaru (FAFICA) e os cursos de Bacharel em Direito e de Odontologia, ofertados pela Associação Caruaruense de Ensino Superior (ASCES). Uma lei municipal garante incentivo aos estudantes de graduação do município, disponibilizando transporte escolar e bolsas parciais de estudo. Mesmo assim, os custos referentes à manutenção dos últimos cursos excluía a maioria dos estudantes de Riacho das Almas. Restava então recorrer às licenciaturas<sup>21</sup> ofertadas pela FAFICA. Outrossim, no município funcionavam dois cursos de formação de professores, em nível médio. Um no distrito de Trapiá (ainda em funcionamento) e outro na sede do município, sendo até final da década de 1990 as únicas alternativas de Ensino Médio.

A crítica corrente é que muitos trabalhadores encontraram na docência a única alternativa laboral. E mesmo que não possuísse perfil para lecionar, qual alternativa lhe cabia? Outro aspecto, já mencionado, é que a Educação e a Saúde são os dois maiores cabides de emprego do poder público municipal, especialmente porque ambas áreas dispõem de

<sup>21</sup> Até o final da década de 1990 a FAFICA ofertava apenas as licenciaturas em Ciências Sociais, Letras, Pedagogia e História.

financiamento estável, graças à alta demanda social. Para se ter uma ideia, em 2012, 24% dos professores da rede municipal eram contratados<sup>22</sup>. Daí a centralidade da questão é o trabalho docente vinculada à indicação política, decorrente do papel que os professores têm no projeto de poder.

O coronel continua com o direito de indicação dos ocupantes dos cargos públicos de sua zona de influência, as professoras, os coletores, enfim, todos aqueles que, de modo mais nítido permitem o trânsito da mensagem de poder do coronel ao grupo dele dependente. A professora é peça importante da engrenagem, pelo seu contato com os alunos e as famílias destes, transmitindo por percussão a mensagem do chefe que se assegure a dominação. Como se sabe, o controle da educação é tão importante para aceitação do processo de poder, que no mundo inteiro e em todos os tempos, a escola foi usada para transmissão dessa mensagem de dominação (BARROS, 2004, p. 122 apud REIS, 1985, p. 52).

Nessa concepção, a distribuição de vagas de emprego da prefeitura ainda representa um grande entrave à Qualidade. De um lado, é a alternativa financeira e o estagiário está em processo de formação para aquele cargo; de outro, representa a manutenção dos currais eleitorais. A este respeito Barros (2004, p. 100) observa que essa prática “são sequelas graves do coronelismo local. A prefeitura a partir das práticas desenvolvidas localmente, [...] garantem a dominação hegemônica que lhe interessa”. A meritocracia aparece, então, como norte para se atingir a Qualidade Educacional, à medida que, desprestigiado pelo prefeito, ao docente cabe à qualificação de seu trabalho.

A má-formação parece que é outra preocupação nesse discurso. Entende-se que o estagiário é um profissional em formação, portanto ainda “meio capaz”, “meio professor”. Disse o conselheiro de Educação II, “claro que não estou **desmerecendo** o estagiário, porque **tem alguns** que faz um trabalho melhor que os efetivos”. Esse desmerecimento é recorrente. Mesmo que não seja explícito. Aliás, há certa hierarquização entre os docentes em que, certamente os contratados, e depois os estagiários, situam-se na base dessa pirâmide.

O depoimento abaixo revela que a ausência da formação tem gerado conflitos.

E quando eu vejo que o professor também não consegue respeitar o aluno por conta da indisciplina ou acha que o aluno não aprende ou não desenvolve determinadas habilidades porque não quer não quer nada com a vida. [...] Além do mais a gente preza por uma educação que garanta, claro, um salário de qualidade, materiais suficientes e uma estrutura física adequada a cada escola, mas muito mais a qualificação humana (Conselheiro de Educação IV).

---

<sup>22</sup> De acordo com dados da SEMEC. Não entraram nesse cálculo os estagiários em nível Médio, que respondem 100% do Programa de Alfabetização e em grande parte do programa de Educação de Jovens e Adultos.

A formação humana anunciada corrobora com a perspectiva freireana, ou seja, uma concepção histórico-dialética dos sujeitos que fazem e se refazem na prática social, que permite trazer à luz a trajetória dos sujeitos e o reconhecimento de sua identidade.

A consciência do mundo, que viabiliza a consciência de mim, inviabiliza a imutabilidade do mundo. Consciência do mundo e a consciência de mim me fazem um ser não apenas no mundo, mas com o mundo e com os outros. Um ser capaz de intervir no mundo e não só de a ele se adaptar. É neste sentido que mulheres e homens interferem no mundo, enquanto os outros animais apenas mexem nele. É por isso que não apenas temos histórias, mas fazemos a história que igualmente nos faz e que nos torna, portanto, históricos (FREIRE, 1993, p. 40).

Então, uma concepção de educação ou escola de Qualidade que tome uma perspectiva inclusiva de sociedade, onde as diferenças de classe, identidades de gênero e de raça sejam abolidas, ou seja, a de que “as pessoas e os grupos sociais têm o direito de serem iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a serem diferentes quando a igualdade os descaracteriza” (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p. 10 apud SANTOS, 1997, p. 122).

Vê-se a seguir outro depoimento que aponta para o reconhecimento da identidade discente e para a função da escola.

A gente sabe que a qualidade preza por um aparato de coisas, né? Desde um aparato de materiais, assegurar a questão metodológica do educador e sua qualificação. [...] É também a valorização da identidade do aluno. A escola precisa ainda parar para ver e atender o anseio destes que a procuram. Porque, chegam na escola e, pensam: o que é que estou fazendo aqui? Isso vai servir pra mim? (Conselheiro de Educação V).

A expectativa do aluno face à Educação e ao futuro é um dos responsáveis por sucesso escolar (CABRITO, 2010), apontada por este conselheiro. Ressalta ainda o processo de atenção individualizada, preconizada pelo UNICEF. Por assim dizer, a Qualidade da Educação é definida ao considerar a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula, ou seja, os processos de ensino e aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem.

#### **4.1.2 – Qualidade para o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente**

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é um órgão deliberativo da gestão pública da Infância e Juventude. De caráter paritário, seus membros são indicados pelo governo e eleitos pela Sociedade Civil em igual número. Nesse caso, o tema Educação entra no debate pelo viés da promoção dos Direitos Humanos.

Para efeito desta pesquisa foram realizadas entrevistas com conselheiros representantes do governo e da Sociedade Civil Organizada, a fim de proporcionar visões distintas sobre o tema, tendo como perspectiva o lugar que ocupam na sociedade.

A qualificação das políticas públicas para a Criança e o Adolescente é um dos grandes desafios a serem enfrentados pelos Conselheiros do CMDCA. A tarefa se amplia com a necessidade de garantir que se tomem por investimento prioritário as políticas públicas da Criança e do Adolescente, costure-se um diálogo intersetorial e seja garantida a efetivação de políticas públicas de proteção e promoção dos Direitos Humanos, conforme preconiza o ECA.

O que se percebe é que o ECA é taxativo ao considerar a educação como direito fundamental; quando não assegurada, por ação ou omissão do Poder Público ou da família, pode ser exigida judicialmente, pois fere a dignidade humana dessas crianças e adolescentes que estão em processo de desenvolvimento (CABRAL e GIORGI, 2012, p. 212).

Apesar disso, todas as situações demonstradas no Conselho de Educação é prática no CMDCA. Então, superar este diagnóstico é uma condição para o experimento de processos de desenvolvimento das políticas de atenção a Criança e ao Adolescente de maneira não assistencialista, formalista ou caritativa, e para que a garantia dos direitos humanos seja estendida a todas as pessoas. Isso requer um rompimento com as práticas oligárquicas, nepóticas, patrimonialistas, patriarcais e corruptas que ainda hoje orientam a trajetória da gestão das políticas públicas.

Isso requer uma qualificação na gestão dos Conselhos, com fortalecimento da prática de planejamento organizacional, em especial para que torne possível a priorização das demandas, a ampliação dos investimentos públicos, considerando a autonomia para deliberar a execução das demandas propostas, e que a aplicação dos recursos resulte na melhoria efetiva da qualidade de vida. Faz-se necessário que a gestão das políticas públicas ocorra de forma democrática com a participação ativa da sociedade apontando as prioridades no direcionamento das políticas e na ampliação dos orçamentos públicos, acompanhando sua aplicação, qualificando seus resultados e inibindo práticas de corrupção. Posto isso, estaria apontando caminhos para se chegar à Qualidade da Educação. Afinal, não é possível reconhecer Qualidade num território em que se preservem práticas antiquadas de governos e se tenha índices calamitosos de desigualdade social e falta de oportunidades.

Neste contexto, afirmou um dos conselheiros do CMDCA, quando provocado a discutir o Direito Humano a uma Educação de Qualidade: “o Conselho de Direitos trata esse tema como problema de educação, é com a secretária de educação”, situação confirmada por outro conselheiro.

O Conselho, na verdade (*pausa*). Eu vejo o conselho como algo que tá (*sic*), não sei se nascendo ou renascendo, certo? Quer dizer com isso, que não significa que vamos conseguir discutir ou tratar de assuntos como esse. Mas, o conselho nesse momento, a gente está tentando ativar e, ainda não chegamos a discutir exatamente, ir direto ao foco educação. A discussão está muito generalizada ainda. A discussão que se tem ainda é muito geral (Conselheiro DCA I).

O CMDCA é condição indispensável para que o município concorra à certificação Selo UNICEF Município Aprovado e “os municípios que não possuem um CMDCA ativo terão até 90 dias, a contar do prazo final das inscrições, para apresentar a lei de criação do conselho e a ata da primeira reunião” (UNICEF, 2012), ao que se percebe, pela fala do Conselheiro, que o Conselho existe, no entanto não implica que funcione.

Dá duas razões levam ao renascimento desse conselho. A primeira para dar conta do processo de avaliação do UNICEF, outra razão em decorrência da eleição dos Conselheiros Tutelares no município que se aproximava. Conforme determina o ECA,

Art 139. O processo para escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público (BRASIL, 2009).

Apesar das dificuldades apresentadas, foi possível que os Conselheiros concedessem as entrevistas. Sendo este órgão responsável pela promoção dos Direitos, numa dimensão universalizada, eis o que nos foi posto como Educação de Qualidade.

**Ser universalizada**, que os professores tenham apoio da direção, que as crianças sejam acompanhadas por profissionais nas **diversas áreas** da formação humana como psicólogos, assistentes sociais, etc., mais recursos materiais: datashow, livros, vídeos, etc (Conselheiro DCA II – *grifos nossos*).

O discurso do Conselheiro aponta dois elementos do arcabouço dos Direitos Humanos, preconizados pelo Estatuto. O primeiro diz respeito à universalização do Direito. Nesse caso, partiu-se da compreensão subjetiva de que não é possível asseverar Qualidade quando esta não é universalizada. Observou-se ainda que o último senso demográfico dava conta que 15% das crianças e adolescentes em idade escolar não frequentavam as unidades de ensino no município.

O outro elemento concernente à pauta dos Direitos é a intersetorialidade das políticas sociais, também preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. A promoção dos direitos da criança e do adolescente possui um caráter intersetorial e transversal, não é possível definir uma secretaria ou um ministério específico responsável pela promoção do

direito da criança e do adolescente. Antes, deve-se buscar uma articulação entre uma política pública que envolva todo o Estado e demais setores da sociedade civil.

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República assim tipifica a articulação da promoção dos direitos da criança e do adolescente:

1) serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes; 2) serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos e; 3) serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas (BRASIL, 2012).

Pensar a Educação nessa natureza torna possível dialogar com os princípios de Justiça Social e da equação das oportunidades de desenvolvimento, diante de realidades distintas, conforme coloca Dubet (2008, p. 69) “será preciso desenvolver uma política de discriminação positiva que tenha como alvo tanto os indivíduos quando os estabelecimentos frágeis”.

Nesse campo, o discurso de outro Conselheiro sobre a Educação responde a estas premissas, pois segundo ele já há planejamentos que dão conta de assegurar essa política.

Uma Educação de Qualidade para nossa região seria uma **Educação integral** [...] eu acho que é o que já se tem no papel, pra se executar na Educação e é tudo muito bonitinho, como tudo, né? Estatuto [da Criança e do Adolescente] e outras, e outras constituições... O que determina hoje uma educação nos parâmetros de qualidade é tudo muito bonito no papel. Na execução a gente sabe que **existe uma falha muito grande dos gestores, a nível de (sic) professores** (Conselheiro DCA I – *grifo nosso*).

O Conselheiro em questão traz como principal problema relativo à conquista da Qualidade a falta do comprometimento dos docentes. Vejamos o que ele nos diz.

Acho que a Educação está sofrendo um processo aí, por conta do professor, que está atingindo um objetivo dele, que é uma luta de anos, de se receber o que mais ou menos é merecido. No entanto, o professor passou a só se preocupar com isso e esquece da função dele enquanto professor. E a gente não pode, de certa forma, generalizar... Aí, me reporto ao município. [...] os professores eles não estão lá muito por amor à causa. Mais pra cumprir tabela (Conselheiro DCA I).

O conflito entre as múltiplas jornadas de trabalho para assegurar mais equilíbrio financeiro do professor já havia sido abordado pelo Conselho de Educação. No entanto, há uma tendência a generalizar que a falta de resultados melhores nos índices que aferem o rendimento escolar é de responsabilidade estrita do docente. Nesse caso, salvaguarda a gestão pública de qualquer crítica ou responsabilidade sobre tais resultados, como é possível observar abaixo. Aqui se afirma que a gestão oferece as condições que são de sua competência, porém o profissional da Educação não promove a Qualidade.

Temos as escolas organizadas, transporte escolar funcionando. Acho que está caminhando pra chegar a bom. Mas, assim (*pausa*) precisa melhorar

mais os profissionais em si. Eles têm que se dar mais. [...] Porque assim: o profissional chegou num nível de conhecimento bom, porque ele está procurando se capacitar de certa forma, comparando aí com outros municípios está bem remunerado. Na prática ele que não está legal (Conselheiro DCA I).

Disse ainda o conselheiro.

Então vejo a educação fragilizada por conta do profissional, e dizer também que estar atendido cem por cento, não. Ele também precisa dos apoios. Uma carência que vejo na educação é de profissionais, tipo psicólogos. [...] Precisa-se ainda de mais capacitação, tem que abrir momentos aí, para que eles possam melhorar. Para eles se tocarem, certo? Que eles precisam melhorar. Não é o fato de que eles tenham tido uma graduação que ali seja o ponto final (Conselheiro DCA I).

Além das questões referentes à familiaridade parental, cabe atenção ao que expõe Chauí (2000) ao discutir a sagração do governante. Nesse caso, as críticas feitas a ele seriam críticas à vontade divina. Cabe preservar em memória que o gestor municipal acumula o quarto mandato, não consecutivos. Porém, nos entremeios das gestões imputou forte poder de influência e decisão sobre os ocupantes do cargo, haja vista a permanência linear do secretariado.

Deus baixou do céu à terra, abandonou conventos e púlpitos e foi alojar-se numa imagem nova, isto é, no Estado. Não quero com isto referir-me ao direito divino dos reis. Refiro-me à representação moderna do Estado como poder uno, separado, homogêneo e dotado de força para unificar, pelo menos de direito, uma sociedade cuja natureza própria é a divisão das classes (CHAUÍ, 1996, p. 07).

É preciso então satanizar o opositor, que nesse caso são os próprios professores. Da corte celestial, intocada emana às graças e dádivas para a Educação de Qualidade: escolas organizadas, transporte escolar, boa remuneração.

Freire ajuda a refletir a partir do escrito *Pedagogia da Autonomia*.

O professor tem o dever de dar aulas, de realizar sua tarefa docente. Para isso, precisa de condições favoráveis, higiênicas, espaciais, estéticas, sem as quais se move menos eficazmente no espaço pedagógico. Às vezes, as condições são de tal maneira perversas que nem se move. O desrespeito a este espaço é uma ofensa aos educandos, aos educadores e à prática pedagógica (FREIRE, 1996, p. 73).

Outro conselheiro entrevistado apresentou divergências de opinião sobre a responsabilização apenas do professor, e já se esperava que a ideia anterior não fosse consensual. Além disso, esse sujeito permite uma avaliação menos comprometida com a gestão, tendo em vista sua origem na Sociedade Civil.

Uma Educação de Qualidade é uma educação que o aluno tem participação nas decisões da escola, junto com o professor, que o professor seja também

qualificado para ensinar. Aqui a sociedade não tem participação nos fóruns nem nos conselhos, o poder público não faz chamada pública. Não temos democracia. Temos sim uma forma de, entre aspas, uma ditadura, pois as ações do governo são impostas sem reuniões. Quando faz não permite que o povo se expresse (Conselheiro de Educação II).

Este conselheiro associa a Educação de Qualidade aos processos democráticos e participativos. Da escola à vida social. Neste sentido, a Qualidade imprime a inserção do humano na comunidade. No dizer de Demo (2006, p. 20), “Educação não será em hipótese nenhuma, apenas ensino, treinamento, instrução, mas especificamente formação, aprender a aprender, saber pensar, para poder melhor intervir”.

#### **4.1.3 – Qualidade para Comissão Pró-Selo UNICEF Município Aprovado**

A Comissão pró-Selo trabalha organizando atividades que são indicadas pelo UNICEF. Cabe a ela o papel de propor ações, discutir e avaliar o que é feito pelas crianças e adolescentes. Também é papel da Comissão dar validade às informações e metas que serão debatidas nos fóruns comunitários, daí avalia as ações concernentes à Educação de Convivência com o Semiárido.

Assim como o CMDCA, a essa comissão cabe mobilizar todos os sujeitos do Sistema de Garantia de Direitos para assegurar a prioridade absoluta de Crianças e Adolescentes nas políticas municipais, porém estando a mando do UNICEF. Dessa forma, mesmo que não seja a intenção desta Agência, a Comissão Pró-Selo enfraquece a atuação do Conselho ao assumir o lugar de protagonista na promoção dos Direitos da Infância e Juventude, uma vez que é o agente operacionalizador das atividades propostas pelo UNICEF, seu caráter avaliativo e a credibilidade aferida pelo chefe do executivo, que o imbuí de um caráter de primeiro ministro extraordinário. Afinal, é preciso ser Certificado.

O UNICEF não estabelece regras para o funcionamento da Comissão Pró-Selo, mas recomenda que seja formada por lideranças da sociedade, adolescentes, representantes de bairros, de ONGs, de instituições e de órgãos do governo.

A Qualidade da Educação, não exatamente nestes termos, foi discutida pela comissão quando da realização dos Fóruns Comunitários<sup>23</sup>, conforme explicou um dos Comissionários da entrevista.

---

<sup>23</sup> O Primeiro Fórum Comunitário marca o lançamento do Selo UNICEF no município com objetivos: Explicar a metodologia do Selo; Apresentar o articulador e a Comissão Pró-Selo à comunidade; Realizar uma análise sobre a situação da infância e da adolescência no município, com base nos indicadores oficiais coletados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e no Diagnóstico Participativo.

Bom. A gente trabalhou com fóruns, né? O primeiro fórum a gente chamou as pessoas para discutirem sobre temas específicos. Foram três temas abordados [...] Dentre eles, tratava também da educação, da melhoria da educação [...]. E a partir dali as pessoas poderiam levantar propostas de melhoria para esta educação. Na verdade, no que se trata da educação, quando se pede para levantar propostas, pede-se para se conseguir chegar a uma melhoria da educação (Comissionário I).

O Fórum discutiu as políticas de Educação, Saúde, Assistência Social tendo como norte os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, no caso da Educação, o ODM 02: Atingir o ensino básico universal. Para critérios de avaliação do Selo, o UNICEF aponta este objetivo dentro do indicador de Impacto Social, que tem como um dos objetivos: toda criança e todo adolescente de 4 a 17 anos com acesso e garantia de permanência e aprendizagem na pré-escola, ensino fundamental e ensino médio. Assim, objetivou-se saber quais ações e/ou atividades a comunidade, coordenada pela Comissão Pró-Selo UNICEF, elencou para consecução da Qualidade, como aponta o entrevistado. Foram:

1. Viabilizar formações específicas para os professores atuantes na 5ª série, com ênfase em metodologia, avaliação, planejamento, dinâmica de grupo e dificuldade de aprendizagem;
2. Organizar seminários com a participação dos alunos da 5ª série e famílias;
3. Monitorar o planejamento, a partir de avaliações das temáticas propostas para as séries com alto índice de abandono;
4. Diagnosticar as aspirações dos jovens, em relação a sua profissionalização, com a viabilização de cursos técnicos, por meio de parcerias como governo do estado;
5. Buscar apoio do governo do estado para implantação do programa de correção de fluxo (distorção idade-série) para as séries finais do ensino fundamental. Travessia II;
6. Utilizar os descritores do SAEB e SAEPE como referência no planejamento bimensal (RIACHO DAS ALMAS, 2010).

O fórum, mesmo com a ausência formal das organizações sociais<sup>24</sup> do município, trouxe uma diversidade de concepções de Qualidade Educacional encravada nas proposições. Aqui, a avaliação externa, através dos testes padronizados em larga escala, aparece como critério de proposta curricular para o município, atrelando a ideia da Qualidade aos resultados

---

Segundo recomendações do UNICEF, é um espaço de encontro em que se priorize o diálogo participativo no município. As informações coletadas nesse Fórum servirão de subsídio para a elaboração de um Plano Municipal de Ação para o Selo UNICEF, vinculado aos programas e ações do município. Cabe à Comissão Pró-Selo, ao CMDCA e ao articulador reunir os resultados e sugestões do fórum para organizar esse plano, conforme as orientações que serão encaminhadas pelo UNICEF. Apesar dessas orientações, o Primeiro Fórum Comunitário em Riacho das Almas, realizado em 18 de agosto de 2010, não houve representações da Sociedade Civil Organizada. Professores, Agentes Comunitários de Saúde, até Diretores de Educação dentre outros servidores públicos, são identificados no cadastro de participantes como representantes da Sociedade Civil.

<sup>24</sup> O município tem 32 Associações, sendo divididas em dois grupos: Associações Comunitárias de Moradores e Associações de Produtores (de mel, artesanato e agrícolas). Além delas, duas ONGS atuam com desenvolvimento comunitário no município, o Gaspape – pela efetivação do Direito Humano à Saúde, e o NAOP – Núcleo de Apoio às Organizações Populares. Além disso, duas entidades de classe – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Riacho das Almas (STR), e o Sindicato dos Servidores Municipais de Riacho das Almas (SISMUR).

dos testes de cognição. Retoma-se a ideia de avaliação de desempenho e da formação docente “em temas específicos”. Essas propostas dão um tom da Qualidade associada às práticas economicistas dos programas de Qualidade Total, reproduzindo as perspectivas da política nacional de Educação, em seu caráter normativo.

O que poderia ser novidade é o convite a integrar a família na escola através de espaços de formação. Dando ares de que a Qualidade, por esta ótica, passaria pelo viés da Educação Integral, entendida assim como a transformação da comunidade num ambiente formativo. No entanto, nota-se que as 5ª séries padecem de um processo de transição de uma etapa de formação para outra que gera, além de um alto número de retenção, um desafio às normas escolares. Daí a presença dos pais na escola ter mais um significado de Controle que de Democracia. Aqui não se nega que a presença dos pais nos ambientes escolares eleve os resultados cognitivos, porém a comunidade em torno da escola exerce quase nenhum controle social sobre esta unidade educacional. A comunidade formada por alunos, pais, professores, pessoas que habitam nas imediações, não passam de meras alegorias, pois são destituídas de poder de participação, de interferência, de decisão sobre os rumos pedagógicos e administrativos da escola.

Percebendo-se que é no cotidiano da sociedade que se dão as grandes mudanças, que refletem as mudanças que se operam nos espaços pequenos da sociedade, uma escola mais democrática será aquela que conseguir estabelecer o diálogo entre toda a comunidade, que se dispça dos preconceitos e comece a se sensibilizar com a necessidade de estabelecer um novo parâmetro de relações sociais na escola e na comunidade onde se situa. A escola é ainda um universo excludente e privativo de interesses estranhos à vida democrática (BARROS, 2004, p. 129).

Ainda, de acordo com um dos sujeitos da pesquisa,

uma Educação de Qualidade é aquela voltada para o desenvolvimento da Criança como um todo. Em todos os sentidos, não só tendo como base receber as disciplinas, mas como um todo porque o objetivo é formar o cidadão. Então, para ter Qualidade, é preciso se pensar nela como um todo. Em relação às pessoas que estão ali regendo, no caso os professores, eles precisam ser constantemente reciclados e ter também apoio financeiro [...]. Ele precisa ter este estímulo porque é a base, a base é o professor (Comissionário II).

Essa é a ideia proposta pelo Selo UNICEF: agregar as diversas políticas sociais a fim de garantir integralização dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, tendo a Educação como porta de entrada para o desenvolvimento do sujeito social. Para isso, o docente deve receber formação adequada, pois dele depende esse desenvolvimento.

Outra perspectiva de Qualidade apresentada por esta comissão reproduz as orientações da Educação de Convivência para o Semiárido.

A Educação de Qualidade, pra mim, envolve muitas coisas. Mas, dentre os pontos que mais me chamam atenção é a questão de você proporcionar aos alunos [...] a vivência de alguns temas considerando a realidade deles, ao contexto em que eles vivem, a sua diversidade cultural [...]. O professor oferecer ao aluno a oportunidade de construir junto de si o saber, o conhecimento [...]. É oferecer também a questão da inclusão de alunos especiais (*sic*). Mas, o que acho mais importante é considerar a realidade daquele aluno, o contexto em que ele vive e trazer ele para participar desta construção do conhecimento e não chegar o professor e falar... falar... falar... e o aluno só escutar. Não é só passar o assunto, mas é trazer o aluno para construir o conhecimento junto com o professor (Comissionário II).

Então, considerando os processos e procedimentos formativos ofertados pelo UNICEF para que essa Comissão Pró-Selo acompanhe e avalie as ações de Educação, é possível admitir a reprodução de seu discurso. Outro elemento apontado é a democratização do espaço pedagógico, entendida como possibilidade de construir, junto ao professor o conhecimento, como sentencia Paulo Freire ao afirmar que ensinar não é transferir conhecimento.

Finalmente, a Educação de Qualidade pressupõe a inclusão de pessoas com deficiência. De fato, não há sentido falar em Qualidade num sistema que exclui parcela significativa da população. Afinal, a primeira regra de uma educação escolar que se pretenda de Qualidade é o pluralismo, o respeito à cultura e à limitação do aluno. É esse princípio que permite a defesa da educação para todos. Então, na perspectiva dessa comissão, uma educação de qualidade é, antes de tudo, uma educação à qual todos tenham acesso.

#### **4.1.4 – Qualidade para o Sindicato dos Servidores Municipais de Riacho das Almas**

O Sindicato dos Servidores Municipais de Riacho das Almas é uma organização representativa de classe trabalhadora no serviço público municipal, abarcando não exclusivamente os trabalhadores em Educação, tendo caráter de entidade representativa de classe. O foco da organização é a questão salarial e condições de trabalho como fatores para a promoção de uma Educação de Qualidade.

Neste contexto, este ator se coloca em oposição na mesa de diálogo com a gestão municipal. Por isso é normalmente visto como braço organizado dos adversários, de cunho político-eleitoral. No final da década de 1990, Buarque (1998, p. 64) observava que depois de mais de vinte anos de ditadura ainda convivemos “com os vícios do passado, especialmente das posições apriorísticas, a favor ou contra, sem análise, e sem responsabilidade para com o futuro. Tanto por parte dos eleitores, como por parte daqueles que têm mandatos”. Essa

realidade é presente nos dias atuais, o que leva o sindicato a ser preterido nos espaços públicos de diálogo promovidos pela prefeitura.

O sindicato não é chamado para discutir nos espaços comunitários como os Fóruns do Selo UNICEF. Sobre a Qualidade, a escola não discute. Só entre os professores, na sala dos professores quando dividem suas angústias (Dirigente Sindical).

Cabe salientar que, atuando com os diversos servidores, das diversas áreas que garantem promoção, proteção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, faz sentido esta organização ser formalmente convidada. A tática que se opera é a invisibilidade deste ator como um dos mecanismos de enfraquecimento. À medida que o Estado passasse a reconhecê-lo como legítimo, reforçaria a capilaridade de sua articulação.

Sendo assim, os partidários do prefeito resistem em filiar-se ao sindicato. De maneira consciente, ou não, trata-se de uma imposição de regras de convivência social, naturalizando-as, tornando-as de difícil decodificação e identificadas como formas de exercício de dominação.

Poder este que intervém materialmente, atingindo a realidade mais concreta dos indivíduos – o seu corpo – e que se situa ao nível do próprio corpo social, e não acima dele, penetrando na vida cotidiana e por isso podendo ser caracterizado como micro poder ou sub poder (FOUCAULT, 2012a, p. 12).

A entrevista foi realizada com um dos diretores do SISMUR, que responde pela área da Educação. De acordo com este sujeito,

Educação de qualidade pra nós que fazemos o Sindicato é a **formação do ser como um todo**, com profissionais valorizados. Não apenas financeiramente, mas com a possibilidade de formação continuada. Até porque já estamos no século XXI, e vem chegando novos teóricos, novas formas, vários pensadores aí dando sua contribuição para a Educação e muitas vezes, o município não investe nisso aí para o professor. Não vem incentivando a formação dos seus profissionais (Dirigente Sindical).

O conceito de Qualidade em Educação do Sindicato enfatiza condições diversas e subjetivas. A qualidade implica e requer condições como a formação humana. A consciência, a autonomia e a liberdade são possibilidades para o ser humano formar-se com inteireza conferindo-lhe a emergência a grandes tomadas de decisões.

A vida cotidiana é a vida do homem inteiro; ou seja, o homem participa na vida com todos os aspectos de sua individualidade, de sua personalidade. Nela, colocam-se ‘em funcionamento’ todos os seus sentidos, todas as suas capacidades intelectuais, suas habilidades manipulativas, seus sentimentos, paixões, ideias, ideologias (HELLER, 1992, p. 17).

Requer também condições de infraestrutura e a incursão do ensino às novas exigências pedagógicas. Como foi apregoado acima, sua concepção se sustenta no tripé formação continuada, valorização docente e carreira.

O Sindicato discute a questão da qualidade, quando discutimos os problemas educacionais do município. Desde o ambiente profissional, para que o profissional sintam-se a vontade para desenvolver seu trabalho e tenha material suficiente disponível para que ele desenvolva seu trabalho, dentre outros (Dirigente Sindical).

Esse ator parece se posicionar contra o reducionismo de definir Qualidade apenas pela dimensão financista, notadamente pelo aporte econômico e a garantia de insumos. A opção pela dimensão da valorização profissional e pelos aportes tecnológicos que contribuam no processo de aprendizagem é entendida como um dos caminhos a seguir.

**Tem que mudar a forma de operar a educação**, como está aí. Tem que valorizar o profissional. Formação continuada dos professores, que não temos. É a principal forma de conduzir o profissional da educação para que ele tenha um bom desempenho em sala de aula. [...] Não apenas buscar programas para trazer dinheiro, mas buscar programas que façam valer a educação. Vivemos hoje, a era da tecnologia. O que falta nas escolas ter laboratórios, de informática, por exemplo, com pessoas capacitadas que façam funcionar e que realmente tenham uma orientação didático-pedagógica voltada para aprendizagem dos alunos (Dirigente Sindical).

Por fim, o Sindicato associa o alcance de Qualidade a uma mudança de gestão da Educação e, tendo em vista a conjuntura apresentada em que se inserem as políticas educacionais, Qualidade também pressupõe aproximação dialogal entre esta organização de classe e a gestão. Mudança significaria, em última instância, sair das armadilhas oligárquicas impostas nas últimas décadas, e superar o modelo de contratação temporária e estagiários que deteriora as condições de trabalho, seja porque estes grupos recebem salário inferior, seja porque se impregnam de *controle Estatal da sociedade* financiado pela gestão. Enfim, esse modelo de operar a educação escamoteia a possibilidade de concurso público.

#### **4.1.5 – Qualidade para a Secretaria Municipal de Educação e Cultura**

A Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Riacho das Almas é o órgão de administração pública municipal responsável pela gestão das políticas educacionais. Isso não implica dizer que as concepções de Qualidade Educacional presente nos discursos de seus técnicos e diretores sejam incorporadas nas políticas municipais. Apesar de todo processo de descentralização e municipalização da Educação Fundamental, o município de Riacho das Almas usufrui apenas de uma autonomia relativa. Primeiro porque não goza de uma gestão

plena em seu sistema educacional; segundo porque, devido à carência de recursos, leva o município a conveniar-se com os programas federais e estaduais de Educação que já trazem determinadas concepções de Educação, cabendo ao município sua reprodução.

Destarte, como visto no caso do Plano Municipal de Educação, quando havia basicamente um procedimento de compilação, identificamos nos discursos dos diretores da SEMEC muitos elementos do discurso oficial nacional das políticas de Educação. Outro aspecto observado é a aproximação com o conteúdo de Qualidade, disseminado pelo UNICEF, tendo em vista o processo de implantação das políticas, ações e atividades propostas pelo programa de certificação.

Então, um conceito sistematizado de Qualidade da Educação será fruto de investigação a partir da avaliação proposta pelo Selo UNICEF em andamento. Essa avaliação segue a metodologia da cartilha *Indicadores da Qualidade em Educação*, publicada numa parceria do UNICEF, Ação Educativa, INEP e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A gente tem socializado com as escolas, pra que a gente esteja pensando sobre nós, enquanto escola, os indicadores de qualidade que nós temos. Quais são os nossos indicadores de qualidade? [...] O que sempre tem orientado é um documento que é do MEC em parceria o UNICEF. E aí, dessa ação de estarmos pensando como estamos oferecendo esta educação, onde vários segmentos avaliam [...] Desde o espaço físico da escola, mas também o ambiente educativo, as práticas pedagógicas, o processo de ensino-aprendizagem (Diretor de Educação I).

Essa avaliação de Qualidade será tomada como suporte à construção de soluções adotadas pelos Planos Pedagógicos das escolas, tomando como foco a Qualidade das escolas como unidades autônomas, conforme a SEMEC.

É a partir de princípios e da problematização do cotidiano escolar que surgem caminhos e alternativas viáveis para a concretização da escola desejada, oportunizando a organização das pessoas, envolvendo-as no processo e projetando metas dentro de um Projeto Político Pedagógico coerente com a sua realidade, sendo construído e avaliado por esses (Diretor de Educação II).

Foram realizadas entrevistas com dois diretores de Educação: Diretor de Ensino e Diretor de Educação Básica, responsáveis pela política de ensino-aprendizagem. Daí que, apesar dessa definição mais geral de que a SEMEC se ressentiria do conceito de Qualidade em Educação, esses diretores trouxeram outros elementos que serão expostos. Pela competência de operacionalizar o sistema municipal de Educação, decorrente dos cargos que esses sujeitos ocupam, estes demonstram, em última instância, o que a SEMEC compreende em termos de Qualidade.

A primeira impressão que vem, ao falar de qualidade de educação é o acesso a esse direito aí, que é garantido. Porém, puxando aí o acesso, vem a permanência, a valorização dos profissionais, do trabalho que é desenvolvido que vai dando sustentação a esta Qualidade. Embora, quando vai pra prática a gente percebe que se a gente for analisar, em termos de acesso, ok! A gente garante isso, né? O acesso a Educação. Mas quando a gente vai pra permanência, aí vêm fatores sociais que interferem na questão do abandono, da evasão (Diretor de Educação I).

Acesso e permanência são temas recorrentes na literatura educacional Brasileira.

O debate sobre a questão da qualidade não é novo; o tema, aliado ao acesso e ao fluxo da educação escolar formal, mesmo sendo abordado muitas vezes de forma marginal, sempre esteve presente na literatura educacional (CABRAL e GIORGI, 2012, p. 117).

Cabral e Giorgi (2012, p. 117) apontam que apesar do avanço no acesso e na permanência esse assunto ainda não é tema resolvido, como assinala o sujeito entrevistado. De fato, como se observou anteriormente, o censo demográfico de 2010 detectou que cerca de 15% de crianças e adolescentes em idade escolar não frequentavam a escola e, de acordo com os dados da SEMEC, em 2011, 7% dos matriculados da Educação Fundamental evadiram.

É inegável que o Brasil passou por um processo de melhoria no acesso e na permanência dos alunos na escola, especialmente na Educação Básica – o que não significa que esse problema esteja completamente resolvido. Esse processo suscitou uma maior relevância para a questão da qualidade, nos termos hoje propostos, já que, historicamente, pode-se considerar que o ingresso na escola para parte da sociedade, durante muito tempo excluída, também significou melhoria na educação promovida (Diretor de Educação I).

Vale destacar ainda que acesso e permanência são Indicadores de Qualidade tanto para certificação do UNICEF quanto para o IDEB. Em relação a estes índices, é possível apontar que a evasão e retenção são muito altos, observando resultados ascendendo último ano<sup>25</sup>.

**Tabela 11: Retenção e Abandono Escolar em Riacho das Almas 2009-2011**

	Matriculados	Retidos	%	Abandonos	%
<b>2007</b>	3.936	695	19	177	5
<b>2008</b>	3.831	651	20	151	5
<b>2009</b>	3.790	587	18	203	6
<b>2010</b>	3.758	434	13	280	7
<b>2011</b>	3.577	458	15	198	7

Fonte: SEMEC, 2012.

<sup>25</sup> Nesse cálculo de reprovados não cabe os alunos da Educação Infantil, portanto, os percentuais de retenção apresentados, excluem estas matrículas.

A rede municipal de ensino, tanto em número de professores quanto em número de escolas, comporta a universalização do Ensino no município. Fatores de caráter gerencial, no entanto, têm impedido essa universalização. Não há uma comunicação ao Conselho Tutelar e ao Ministério Público dos casos de evasão, assim como não são informadas as ausências nas aulas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme é possível ler no site de notícias ne10.

O Ministério Público está investigando o porquê de mais de 400 alunos não matriculados em escolas públicas de Riacho das Almas, no Agreste de Pernambuco, estarem recebendo o Bolsa Família. Para ter o direito ao benefício os estudantes teriam que comprovar que são de baixa renda e ter uma frequência mínima de aulas. O problema é que nem mesmo a Secretaria de Educação sabe se eles realmente estão frequentando alguma escola (GOMES, 2012).

Nesse caso, revela-se a carência do entendimento da Criança e do Adolescente como público com prioridade absoluta na execução das políticas, entrando em contradição com o que propõem o UNICEF, e estabelecem a Constituição do Brasil e o ECA.

A Qualidade também é vista dentro dos processos político-eleitorais.

A Qualidade da Educação brasileira sempre foi vista nos discursos como prioridade. Porém, no desenrolar desse processo, as relações que se firmam são diferenciadas quanto a sua forma de ação, mas o mais importante é que caminham para a materialização da utopia de uma Educação Pública de Qualidade. A **meritocracia** chega como proposta, embora antiga, de mudança, começando com as avaliações das redes de ensino, instituições e seus profissionais (Diretor de Educação II).

O entrevistado situa a preocupação com a qualidade da Educação como assunto presente na pauta de discussão dos educadores, nos discursos e plataformas de candidatos a cargos eletivos e como meta basilar de governantes. Porém, os resultados decorrentes dessa pauta ainda não foram conformados em compromisso assumido junto à população, qual seja a permanência e a valorização profissional, apontadas pelo outro diretor. De fato, como já foi apresentado, a permanência e sucesso dos discentes têm sido o calcanhar de Aquiles da gestão municipal, em Riacho das Almas. Surge então no discurso desse sujeito a ideia de meritocracia como alternativa ao alcance da Qualidade.

Essa é uma pauta atualmente recorrente das gestões gerencialistas, adotada pelos governos locais, aplicando a essa prática um sistema de avaliação de desempenho, que monitora professores, currículo e atividades da gestão. Cabrito (2010) faz diversas ressalvas quando se opta por avaliações de mérito do professor, dos alunos e das unidades e sistemas de ensino. Em relação à medida tomada para avaliar o docente, questiona.

Medir/avaliar a qualidade em educação será observar as práticas dos professores, compará-las com outras ou com propostas do que é ser bom professor (outra situação que encerra ambiguidades e equívocos que enviesam qualquer análise assente nesta noção)? E o que vamos avaliar/comparar: a prática pedagógica? A capacidade comunicacional? Os materiais de apoio? A criatividade? A inovação? São muitos os segmentos que podemos avaliar. Contudo, a questão de sempre mantém-se. Como vamos fazer essa avaliação? (CABRITO, 2010, p. 184).

#### **4.2 – O Selo UNICEF e a construção do discurso de Qualidade**

Após apresentar as compreensões de Qualidade presentes nos discursos dos diversos atores da arena educacional de Riacho das Almas, interessa saber se o Selo UNICEF imprimiu alguma intervenção na concepção de Educação em Riacho das Almas, norteadando a construção e a avaliação dessas políticas.

Disponha-se de dois caminhos possíveis para aferir se houve alguma intervenção na política educacional a partir do protocolo de aceite do município em concorrer à certificação. O primeiro caminho tratava de resgatar os planejamentos pedagógicos da Secretaria e da Escola, o planejamento, a execução orçamentária e financeira do município e analisar os dados, comparando com as recomendações do projeto Selo UNICEF Município Aprovado. Este caminho foi, em parte, percorrido, à medida que houve consultas a diversos documentos da gestão municipal em Educação, em que se pôde aferir que o UNICEF imprimiu sua orientação em diversas concepções das políticas educacionais, a exemplo do planejamento do primeiro Fórum Comunitário.

O segundo caminho, partindo dessa inferência, seria identificar essa intervenção a partir dos discursos proferidos pelos atores locais. Optou-se por seguir pelo segundo caminho, entendendo que a intervenção já está posta.

Para entender o processo de intervenção do UNICEF nas políticas Educacionais nos municípios do Semiárido brasileiro, tomou-se por base o processo de intervenção das Agências Multilaterais na política educacional brasileira. Segundo Silva (2002, p. 15), as principais leis que regem o funcionamento e financiamento dessa política “são resultantes das determinações externas e do confronto entre governo federal, as elites dirigentes e as entidades, associações e organizações da sociedade civil”. A intervenção é feita com conivência das elites. Então, por que a elite municipal permitiria a intervenção do UNICEF na construção de suas políticas educacionais?

A maioria dos entrevistados aponta ganhos eleitorais. Com a certificação, o gestor municipal se fortalece. Assim pensam os Conselheiros de Direitos da Criança e do Adolescente.

O município quer é um título. É uma mera premiação para o prefeito, para gestão dizer: eu tenho esse título, ah! Eu tenho o selo. Como se isso fosse importante pra ele, e deve ser! Mas, na prática a gente sabe, que é mera maquiagem... mera maquiagem! (Conselheiro DCA I).

[...] para que o município tenha como demonstrar que o prefeito é amigo da criança e do adolescente, uma forma de mascarar os problemas do município (Conselheiro DCA II).

Também pensa assim a maioria dos Conselheiros de Educação, com exceção do representante do governo, que respondeu com um sorriso.

O selo tornou-se um mérito de poder, vez que seu recebimento é um pseudo reconhecimento de gestão democrática, participativa e de qualidade educacional, frente à maquiagem dos resultados e dados apresentados (Conselheiro de Educação V).

Porque a gestão município se mantém, há muito tempo, numa postura oligárquica, patrimonialista, patriarcal, numa relação de troca de pequenos favores. As pessoas vivem sob um medo velado em que não se pode criticar, afinal sempre tem algum parente do prefeito por perto. [...] Então, a prefeitura precisa de uma campanha para aplacar as, **quase nenhuma, vozes críticas**. Quer o selo como produto de marketing. Se ganhar esse Selo vai dizer, quem é você para me criticar se a UNICEF [...] aprovou meu governo e a forma como lido com a sociedade, com a educação. Se o município ganhar, abafa de vez a voz dos resistentes. Se a gente ganha o Selo, é um sinônimo que o município foi eficiente na tarefa de tapiar. [...] Se ganhar o Selo, é a justificativa perfeita para reafirmar que tem a equipe perfeita. Se a equipe é perfeita, pra que trocar? E assim a gente tem a mesma equipe a vinte e tantos anos, os mesmos secretários, os mesmos diretores, os mesmos fornecedores. Muito embora, creio eu, que não faz parte da proposta do Selo. Mas, a gestão vê o Selo com essa possibilidade (Conselheiro de Educação I – *grifos nossos*).

O contraditório recaiu sobre a Secretaria Municipal de Educação. Para este ator, o envolvimento é livre, dado o crédito que as atividades propostas pelo projeto de premiação levará à Educação de Qualidade.

A gente nunca se pergunta por que quer. A gente sempre pensa o seguinte: as propostas que são colocadas, que são orientadas, para que os municípios as desenvolvam, a gente acredita nelas e que podem fazer a educação de qualidade (Diretor de Educação I).

Pensamento semelhante encontrou-se no discurso da Comissão Pró-Selo. Destaque-se que este grupo foi o alvo de diversas críticas proferidas contra o processo de implantação da metodologia do Selo UNICEF, especialmente por parte das Organizações não governamentais que foram preteridas dos processos de planejamento e avaliação dos Fóruns Comunitários. De

tal modo, não exclui a possibilidade de a assinatura do protocolo de aceite conferir uma promoção governamental.

Porque acho que é um compromisso que ele assume com a Criança e o Adolescente, né? Pra melhorias daqui. **Não só para** aparecer, como algumas pessoas colocam. [...] Mas, na verdade, não é só isso só não. Eu acho que é um envolvimento mesmo das pessoas que estão à frente das secretarias, e até o prefeito, e trazer melhorias para Crianças e Adolescentes. Porque poderia ser feito tudo de fachada, mas não. A gente ver que há um envolvimento do aluno, do professor, do secretário para trazer essas melhorias. (Comissionário I – *grifo nosso*).

Cabe também observar que no conjunto de atores listados como responsáveis pela execução das atividades, não há referência às entidades populares, ONGs, entidades de classe ou voluntários não estatais. O UNICEF, por outro lado, recomenda o envolvimento de toda a comunidade em suas formas de organização ou indivíduos de forma voluntária.

Nesse sentido, o diretor do SISMUR, que concedeu o depoimento, relata: “só conheço o Selo UNICEF porque estou em sala de aula. Mesmo assim, é só na hora de dar conta dos projetos. Não dá pra saber o que é. Assim, não dá pra saber porque o município quer o Selo”. Sentimento compartilhado por um dos representantes do Conselho Municipal de Educação. “Tomei conhecimento porque trabalho na escola e via a movimentação. Os pais foram convidados a ver as atividades, mas eu não pude ir por causa do trabalho”. Percebe-se aqui que o sujeito da entrevista trabalha na escola, além de ser conselheiro de Educação, mesmo assim não toma conhecimento do Selo UNICEF, o que vale supor que há pouca abertura da gestão em dialogar com a comunidade.

Também foi perceptível que a intervenção sofre resistência por parte de alguns grupos, como é possível afirmar a partir do depoimento do Conselheiro de Educação I. Segundo este sujeito, há um grupo minoritário que destoa da posição hegemônica, mesmo que se impondo frente à coação do silêncio. Além disso, a intervenção do UNICEF é feita de maneira consentida pela elite política local e imposto aos operadores do sistema educacional, ao modo observado por Maria Abádia Silva.

Uma síntese crítico-reflexiva demonstra que as políticas sociais, entre elas as políticas educacionais, são estabelecidas pelas instituições financeiras internacionais, com a anuência dos governos e das elites conservadoras locais, para as comunidades científicas e educacionais de maneira prescritiva, objetiva e dissimuladamente, e, não sem resistência e alterações, são executadas, alteradas e assimiladas pela sociedade. Para elaborá-las, hierarquizá-las e priorizá-las, ocorrem os embates político-econômicos e ideológicos entre as prescrições externas, os pactos político-partidários de origem estatal, empresarial e a sociedade civil representadas pelos cidadãos e pelas entidades acadêmicas e sindicais, defensores da educação pública, laica com qualidade que responda melhor às necessidades reais da

comunidade educacional local. Nesse sentido, intervir do latim *intervenire* significa interpor sua autoridade a favor de seus interesses, tônica constante nas medições políticas, cuja intencionalidade é obter a posição servil, subordinada com aprovação e consentimento (SILVA, 2002, p. 96).

É ponto pacífico afirmar que o Fundo das Nações Unidas para Infância promove uma intervenção nas políticas educacionais no município de Riacho das Almas e, de igual modo, no conjunto dos municípios do semiárido brasileiro. Com o consentimento das elites locais, impõem um determinado modelo de Educação sob o anúncio da efetivação de Direitos da Criança e do Adolescente.

Todavia, a proposta do Selo consiste num compromisso voluntário, não associado a sanções ou represálias comerciais, como nos acordos com o FMI e Banco Mundial. Antes o contrário, sua proposta prevê a atenção especial às políticas sociais, mais investimentos nas áreas da Educação, Assistência Social e Saúde. Auxilia também numa proposta de fortalecimento dos órgãos de cogestão. Acontece que nessa proposta as oligarquias locais encontram terreno fértil para asseverar seu poder.

A verdadeira questão não é se ela existe, mas se são elas mesmas contraditórias, se elas levam a algum lugar que não a reprodução da hegemonia ideológica das classes mais poderosas da sociedade, se elas podem ser empregadas para a educação e a intervenção política (APPLE, 1995, p. 175).

A inexistência de um projeto pedagógico verdadeiramente forte facilita a penetração de concepções e práticas pedagógicas extrínsecas. Serve, portanto, para mascarar o papel oculto atribuído à Educação na reprodução de uma determinada ordem social. “O sistema cultural e educacional é um elemento excepcionalmente importante na manutenção das relações existentes de dominação e exploração”, nos diz Michel Apple (1995, p. 26). Eis que no eixo Participação Social

serão avaliadas as capacidades do município de mobilizar diversos setores para a realização de fóruns comunitários e atividades e projetos em torno de três temas: Educação para a Convivência com o Semiárido; Arte, Cultura e Comunicação para a Diversidade Etnorracial; e Esporte e Cidadania (UNICEF, 2009).

Assim, a reprodução dos mandos do UNICEF na Educação inicia com a “capacitação” dos professores para “passar” melhor o conteúdo e a forma.

No caso dos professores, eles participaram também de **capacitações**, reciclagem, algumas coisa desse tipo que fizeram eles refletir sobre a metodologia de ensino e como trabalhar melhor com o aluno, né? Então acho que isso traz melhoria para o professor porque ele vai construir um melhor vínculo com o aluno. Uma forma, uma **metodologia melhor de passar**. Pra (*sic*) o aluno, ele só tem a ganhar porque aí ele vai ter uma

relação melhor com o professor, a partir desse trabalho do UNICEF, né? Como professor vai estar buscando também melhorar (Comissionário I).

Já foi aqui assinalado que a proposta de Educação do UNICEF vem acompanhada de um caderno de atividades, ou seja, a Educação para Convivência com o Semiárido pressupõe um conjunto de afazeres a serem reproduzidos e de tal maneira que sem as quais não haveria premiação. Essa forma reprodutivista do prefácio desta Agência é criticada pelo SISMUR.

Muitas vezes o Selo UNICEF vem com uma lista de afazeres. Tem que fazer isso, tem que fazer aquilo. Mas, enquanto sindicato mesmo, **nunca chegaram para que pudéssemos discutir** isso enquanto sindicato (Dirigente Sindical).

O Sindicalista atesta a ausência de espaços de discussão no que toca às ações do Selo. No que diz respeito à metodologia, reza o UNICEF, “o município deve trabalhar para que os direitos da criança e do adolescente sejam uma preocupação de toda a sociedade e não apenas da prefeitura ou de algumas secretarias”. Mesmo assim, atesta um conselheiro de Educação.

[...] Eu entendo que se o Selo vai discutir as políticas de Educação, tem que passar pelo Conselho de Educação. Até para fortalecer o Conselho. A (*sic*) UNICEF não é uma ONG internacional (*sic*) que luta pelas crianças? Essa luta não pode ser de cima para baixo, imponto as suas ideologias, os seus pensamentos. O Selo não foi discutido pelo Conselho (Conselheiro de Educação III).

Os Conselheiros de Educação continuam a fazer ressalvas sobre a forma de execução e compreensão das atividades propostas pelo UNICEF. Revela ainda, como as concepções de Educação desta Agência tem preferência frente aos planejamentos coletivos, como o caso do Plano Pedagógico da Escola.

Uma vez que a educação deixa de executar as ações contidas no PME e no PPP, para deter-se nas propostas do Selo UNICEF. Tudo se volta para as determinações da (*sic*) UNICEF (Conselheiro de Educação I).

Eu percebo que é um movimento muito grande das pessoas em atenderem as demandas que o Selo requer, mas apenas para ganhar o Selo. A gente que tem fazer isso, cumprir tal meta pra isso e para aquilo [...] mas, não tem atendido ainda alguns avanços que queremos dentro da educação. E, isso, de certo modo, engessa o professor a não agir com a autonomia que talvez ele queria. Tolhe sua criatividade para atender as atividades vindas do Selo. O que o Selo pauta, o que o Selo manda. Então, todas as escolas, todo mundo começa a trabalhar em função do atendimento para o Selo (Conselheiro de Educação II).

Essa ideia reprodutivista, sem reflexão da ação, é exposta por outro Conselheiro de Educação.

Afeta na medida que engessa as ações dos educadores e o interesse dos discentes, pois tudo tem que acontecer de acordo com as propostas da UNICEF, daí, onde fica o fio motivador dos discentes se o tema proposto não for de interesse naquele momento? No final, **alunos são treinados** a

repassarem o que é de interesse do Selo e da gestão nas devoluções escolares e no fórum e não o que aprenderam (Conselheiro de Educação V).

Esse “treino” é criticado por um dos sujeitos do CMDCA. Segundo ele, as atividades de Cultura, tendo em vista a propaganda oficial do governo desvia o foco do tempo pedagógico, desencadeando na queda de Qualidade.

As coisas que o município inventa, como festas, desfiles, comemoração junina, as festas comemorativas têm mais importância, infelizmente, que as aulas. Pois não estão preocupados em mostrar realmente a cultura local. Perde muito tempo ensaiando. Tira o aluno de sala de aula. Cancela aula para ensaiar. **Assim, o menino não aprende, perde tempo** (Conselheiro DCA II).

Apesar da maioria dos atores da pesquisa terem apontado efeitos negativos como resultado da concorrência pelo Selo UNICEF, a Secretaria de Educação interpreta de forma diversa. Para este ator, a metodologia Educação para Convivência com o Semiárido possibilitou o fortalecimento da cooperação escola-comunidade, possibilitando recolocar os adolescentes num novo lugar social de liderança. Então, sob os impactos da metodologia, há dois resultados, de acordo com o entrevistado.

Um deles é a questão do estabelecimento dessa relação entre escola e comunidade. [...]. Uma outra coisa também é estar envolvendo o jovem como protagonista e não estar envolvendo o jovem como este sujeito para receber. Eu vejo um envolvimento maior desse jovem hoje (Diretor de Educação I).

O Estatuto da Criança e do Adolescente inverte o lugar social das Crianças e dos Adolescentes, à medida que eleva este grupo etário à categoria de Sujeitos de Direito. Então, o UNICEF, que protagonizou a campanha Criança Constituinte no Brasil, imprime um novo discurso na Educação em Riacho das Almas, 22 anos após promulgação do ECA. Significa dizer, portanto, que esse reconhecimento chega atrasado. Da mesma forma revela que a atuação dos Conselhos de Direitos e do Conselho Tutelar na promoção e na defesa desse público foi insuficiente para sensibilizar a gestão pública ao longo das últimas décadas. Então, o discurso da Qualidade aqui está, mais uma vez, vinculado ao discurso de Direitos Humanos e da possibilidade de compreender o aluno como sujeito capaz de interagir na construção do seu próprio conhecimento, em conformidade ao que apresenta Paulo Freire.

Na verdade, o Selo UNICEF, deve ser motivador à realização de políticas, implementação de ações que vem favorecer, que venham ampliar todo um trabalho. E um trabalho que não é só da educação propriamente, é de toda uma gestão pública. Mas também de fazer funcionar, as coisas e a sociedade como um todo. Não adianta só dizer acho que tenho que fazer isso, mas todos os pontos que precisam ser trabalhados têm a ver com a comunidade em que a escola está inserida e que o aluno vive. [...] O selo tem contribuído

pra melhoria nessas discussões em sala de aula. Mas o selo não garante. **Ele provoca, mas não garante** (Diretor de Educação II).

Assim, é possível assinalar como alguns efeitos da intervenção do Selo UNICEF Município Aprovado dois elementos.

Primeiro, a possibilidade de institucionalização de um trabalho intersetorial, causando resultados de impacto nos Indicadores Sociais, na Qualidade de Vida e na oferta de serviços públicos básicos. Essa tarefa é um dos principais entraves das políticas sociais nos municípios, especialmente no interior. É prática política no Brasil o rateio das diversas Secretarias de Estado entre os políticos aliados, e estas se constituem em verdadeiros feudos, dificultando que as ações coordenadas por uma secretaria sensibilize e motive secretários e técnicos de outra secretaria, seja porque zelam pela vaidade, seja para perpetuar a manutenção dos currais. O Selo tenta inverter esta lógica e coloca a pauta da infância no centro da decisão política e, por consequência, gerar uma ascendência da Qualidade de vida. Nesse caso François Dubet (2008), Maria Lígia Barbosa (2008) demonstram que há impacto positivo sobre a educação quando crianças e adolescentes passam por processos de inclusão social. A inclusão social é também indicador de Qualidade.

A construção de uma escola de qualidade deve considerar a dimensão socioeconômica e cultural, uma vez que o ato educativo escolar se dá em um contexto de posições e disposições no espaço social (de conformidade com o acúmulo de capital econômico, social e cultural dos sujeitos-usuários da escola), de heterogeneidade e pluralidade sociocultural, de problemas sociais que repercutem na escola, tais como fracasso escolar, desvalorização social dos segmentos menos favorecidos, incluindo a autoestima dos alunos etc. (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 210).

Sobre esse primeiro aspecto, um dos sujeitos do CMDCA afirmou avanço em relação à intersetorialidade e seus resultados do Selo UNICEF na vida das Crianças e Adolescentes. Observe, no entanto, que a motivação para tal é o reconhecimento do UNICEF.

De certa forma mexeu. Acordou alguns secretários para necessidade de por em prática o básico. O que obrigatoriamente o município tinha que estar executando e não executa. **Uma vez que ele quer o Selo, ele vai ter que se submeter colocar aquilo em prática.** Vai ter o lado bom porque essas ações acontecendo, aí as pessoas vão passar a ter o básico que não tinha antes, certo? Mas, [...] deixa muito a desejar. Mas, posso dizer que contribuiu para acordar essas pessoas para realidade (Conselheiro DCA I – *grifo nosso*).

O segundo refere-se à possibilidade de um movimento democrático no ambiente escolar, tanto no que diz respeito à institucionalidade escolar em relação a sua participação na vida da comunidade, quanto na relação pedagógica professor-aluno. A Qualidade Educacional também depende dos fatores de democracia e participação. Neste aspecto Oliveira e Araújo

(2009, p. 210-211) apresentam um conjunto de aspectos fundamentais concernentes à construção de um movimento nacional em prol da Qualidade da Educação, dentre eles “os processos educativos e os resultados escolares, em termos de uma aprendizagem mais significativa, resultam de ações concretas com o objetivo de democratização dos processos de organização e gestão”.

Se esses elementos são postos em prática, há de se entender que existe um avanço Qualitativo na Educação de Riacho das Almas. Na verdade, é inegável reconhecer que o município avançou sobre os Indicadores Sociais, dentre eles no campo educacional. Exemplo disso é a redução do analfabetismo, que pode provocar um impacto positivo na vida escolar dos filhos, como atesta a pesquisa de Maria Lígia de Oliveira Barbosa (2008); uma aproximação do chão histórico e social das crianças, à medida que busca valorizar os saberes do Semiárido com a aplicação da metodologia Proposta Educacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável (PEADS), que leva o professor a pensar sobre sua realidade e trajetória; o desenvolvimento de atividades que trouxeram os pais para vivências pedagógicas com os filhos e, especialmente, o fato de o município ter que discutir a efetivação dos Direitos Humanos para Crianças e Adolescentes de maneira planejada e sustentável, ensaiando uma aproximação intersetorial e com participação. E cabe ressaltar que, apesar da ausência da sociedade civil organizada nos fóruns que planejou e avaliou as políticas da criança e adolescentes, houve um planejamento com a participação de cidadãos e cidadãs comuns. E, mais do que isso, talvez tenha sido a primeira vez que o município executou um plano de trabalho construído coletivamente.

Apesar desses progressos, não há consenso sobre a veracidade dos dados que atestam tais avanços, especialmente no campo da Saúde e Assistência Social. Além disso, nenhum dos entrevistados demonstrou segurança em afirmar que o Selo UNICEF Município Aprovado tenha impactado na melhoria da Educação no município. Ao contrário, alguns sujeitos culpabilizaram as atividades realizadas em decorrência do Selo na derrocada do Índice do Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nas três últimas aferições.

A SEMEC negou que os resultados positivos alcançados tenham sido em decorrência do Selo, resumindo em informar que “são resultados de um processo, não do Selo UNICEF” (Diretor de Educação I). Um dos sujeitos do Conselho Municipal de Educação afirma que não foi apresentado nenhum resultado e, “mesmo tendo participado do fórum da (*sic*) UNICEF, este não nos deixou claro quais impactos, pois os dados apresentados eram contraditórios, confusos, maquiados e incoerentes” (Conselheiro de Educação V). O outro sujeito foi mais contundente.

Alunos foram retirados da sua sala de aula ensaiar pros projetos que tinham que apresentar para o Selo. Sabe o resultado? No IDEB a gente se lascou. A escola do estado que não teve selo, a nota cresceu, porque os alunos iam para escola estudar, não ensaiar. Para o Selo, a educação de Riacho deve ser linda, mas na vida real, só há a preocupação em enfeitar. Um exemplo é nesse conselho. Pra que serve? Tudo o que foi decidido aqui, foi engavetado. Até as coisas que vinham da secretária, que a gente aprovou não saiu do livro de atas do conselho. Para piorar, o representante do pai não participa porque a escola não libera ele do trabalho para ele vim participar (Conselheiro de Educação I).

A indignação em relação à participação do representante dos pais se dá porque a escola onde ele trabalha faz parte da rede municipal. Não obstante o fato de ele ser contratado da prefeitura, a unidade escolar fica a poucos metros da Secretaria Municipal de Educação, onde acontecem as reuniões do Conselho. Em outras palavras, entende-se que a gestão municipal não atribui valor político a este conselho, reforçado pelo fato de as resoluções e recomendações não serem levadas em conta na execução das políticas educacionais.

Sobre a apresentação dos dados apontados acima, um conselheiro de Direitos fez uma longa explanação, quando questionado se pelo fato de o município ter sido certificado, por duas vezes, seria possível afirmar que isso promoveu melhoria da Educação, reforçando a ideia que os dados apresentados foram manipulados. Na verdade, todos os sujeitos do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente entrevistados concordaram com essa afirmativa.

O Selo é mais uma maquiagem. [...] Tem muita informação lá que não é da prática. E nas últimas reuniões que tivemos com o pessoal do Selo, aí a menina representante da saúde, que é coordenadora dos PSF's, ela disse assim: lá, tinha alguns pontos que falava da saúde com envolvimento de crianças e adolescentes em palestras, especialmente sobre DST, HIV/AIDS, gravidez, orientação, etc. "Nós fazemos". E não faz! A saúde também vive um momento de fragilidade. Talvez fui omissa em não ter dito a ela, mas dizer que o profissional de saúde passava uma vez no mês nas escolas dando orientação sexual? [...] Se fez, foi uma vez perdida! Porque o profissional de saúde chega às nove horas no município, e onze e meia ele não está mais aqui. Muito mal faz o atendimento dele. Isso é uma coisa, dentre demais coisas que se tinha ali para justificar cumprimento de meta, não era nem pra tá! Se tudo tivesse caminhando bem... Estou falando do básico do básico, e no município não tem. Às vezes não é aplicado nem o básico. Daí é preciso vir o selo UNICEF que é mais um marketing político. [...] Se vê o selo só porque tem essas premiações, mas assim, quando a execução das políticas públicas fica complicado a questão [...]. É um prêmio de uma coisa que eu estava fazendo errado até hoje. [...] Eu particularmente não concordo não, em perder tempo com o Selo. [...] Tem coisas na área social. É louvável nessa perspectiva, de atenderem mais as políticas para o povo. [...] Ter conselho de Direito, ter estrutura mínima, mas mínima mesmo, para o Conselho Tutelar funcionar. Isso ajuda as crianças e os adolescentes do município. Mas o resto é tudo maquiado. Os CRAS, mesmo, não atendem o povo como deveria. As assistentes sociais ficam por trás dos gabinetes como

balconistas e não desenvolvem atuação para a comunidade. Há crianças drogadas e não dizem que é porque não querem nada com a vida. Dizem que não tem violência doméstica no município, então, você tá negando uma coisa que grita na nossa cara (Conselheiro DCA I).

É inegável que haja dados maquiados e camuflados. Professores relatam<sup>26</sup> que os alunos que abandonam a escola a partir do mês de setembro, ou seja, no início do 4º bimestre, é contabilizado como reprovado, não como evadido. Segundo ele, “é melhor entrar na conta da reprovação, porque a gestão se isenta de culpa”. Nessa lógica, há de fato um descumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, quando prevê, no artigo 5º, que a ação ou omissão de qualquer um dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, entre eles o direito à educação, implica punição na forma da lei. Além disso, o abandono escolar é outro Indicador de avaliação do Selo UNICEF.

#### **4.3 – Consensos e Dissensos nos discursos de Qualidade**

Discutir Educação de Qualidade é uma tarefa que exige a compreensão do seu caráter polissêmico, portanto de sua capacidade de provocar consensos e dissensos, sobretudo ao se tratar de uma política pública para onde confluem múltiplas influências e jogos de interesses ganham centralidade na agenda de governos, movimentos sociais, pais, estudantes e pesquisadores do campo da educação.

Perseguindo esta ideia, Dourado e Oliveira (2009, p. 202) esclarecem que,

Debater tais questões remete à apreensão de um conjunto de determinantes que interferem, nesse processo, no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, educação como direito, entre outras. Envolve, igualmente, questões concernentes à análise de sistemas e unidades escolares, bem como ao processo de organização e gestão do trabalho escolar, que implica questões como condições de trabalho, processos de gestão da escola, dinâmica curricular, formação e profissionalização docente. Em outras palavras, é fundamental ressaltar que a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. A educação, portanto, é perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade.

---

<sup>26</sup> Esse relato foi anotado durante o Segundo Fórum Comunitário do Selo UNICEF e foi feito em privado, frente à insatisfação dos dados apresentados ao UNICEF.

Então, a depender de que ângulo se olhe; as expectativas que traz; as influências que cada um recebeu, cai por terra a possibilidade de uma ideia consensual sobre a Qualidade em Educação.

Se todos os setores da sociedade concordam com a ideia de que a educação deve ter qualidade, uma noção mais precisa do que seria essa qualidade do ensino parece perdida em uma cacofonia dentro da qual as vozes do debate destoam e tecem suas próprias concepções de qualidade no setor (FURTADO, 2009, p. 159).

É com base nessas percepções que se pretende problematizar os discursos de Qualidade dos atores da arena educacional de Riacho das Almas. Sabendo que o pesquisador também traz em si ideologias, esperanças e valores que, em algum momento, se confrontarão dialeticamente com o objeto estudado, porque pesquisar é sempre dialogar, no sentido específico de produzir conhecimento do outro para si, e de si para o outro (DEMO, 1996).

Então, o diálogo estabelecido com os sujeitos/atores estudados evidenciaram algumas posições prevalentes nos depoimentos, que serão mensurados apontando suas aproximações e distanciamentos e, assim, compreende-se que esse confronto discursivo é importante para apontar alguns elementos constitutivos de uma Educação de Qualidade para Riacho das Almas, tendo como base o conjunto das concepções de Qualidade dos atores da arena local. E se a decisão for aventurar-se em pesquisas de cunho norteador-propositivo para uma política pública Educacional neste município, é importante que se compreenda o que pensam tais atores, e que, para tanto, o debate seja retomado de forma a explicitar novos elementos que esta pesquisa não foi capaz de mensurar.

Na verdade, este é o primeiro elemento norteador para uma Educação de Qualidade. Com exceção da SEMEC, todos os sujeitos pesquisados apontaram a Participação, a Democracia, a Cogestão, o Diálogo entre os diversos atores como caminho a seguir. Moacyr Gadotti, quando trata da Qualidade do Ensino, afirma que, pelo menos duas razões justificam a implantação de um processo de gestão democrática.

Primeira porque a escola deve formar para a cidadania e, para isso, ela deve dar o exemplo. A gestão democrática da escola é um passo importante no aprendizado da democracia. A escola não tem um fim em si mesma. Ela está a serviço da comunidade. Nisso, a gestão democrática da escola está prestando um serviço também à comunidade que a mantém. Segunda porque a gestão democrática pode melhorar o que é específico da escola: o seu ensino. A participação na gestão da escola proporcionará um melhor conhecimento do funcionamento da escola e de todos os seus atores; propiciará um contato permanente entre professores e alunos, o que leva ao conhecimento mútuo e, em consequência, aproximará também as necessidades dos alunos dos conteúdos ensinados pelos professores (GADOTTI, 1996, p. 03).

Como já exposto anteriormente, os professores tendem a reproduzir os elementos vivenciados no (ou na falta de) diálogo estabelecido com a Secretaria de Educação, de modo que ele, o professor, aprende quando se torna sujeito da construção de sua prática pedagógica. O fazer pedagógico encara, portanto, o fazer político (DEMO, 1996; 2006). Assim, para tornar-se sujeito da sua aprendizagem é necessário participar das decisões que dizem respeito ao projeto de Educação, de escola, de ensino, que também faz parte de seu projeto de vida. A participação pertence à própria natureza do ato pedagógico (DUART, 1999; GADOTTI, 1996; 2010; DEMO, 1996, 2006; FREIRE, 2011). Assim a Qualidade da Educação está vinculada ao modelo de Gestão.

Ainda sobre a gestão democrática, os sujeitos pesquisados que se manifestaram sobre a forma de discutir e que Qualidade é perseguida pela Educação em Riacho das Almas, apontaram que isto é algo imposto por burocratas da Secretaria de Educação, mas sem a necessária discussão conceitual quanto a que modelo se busca. De fato, quando questionado sobre o debate que se impunha com os professores no que toca à Qualidade, a SEMEC limitou-se a responder “precisamos avançar!”. Essa ausência de discussão com a sociedade imprime a característica copista das referências legais da Educação no município. Sem a consideração dos espaços de construção da política, das deliberações dos Conselhos<sup>27</sup>, não se verifica os contraditórios locais impressos nesses planos.

Constata-se, no entanto, quando se trata do processo de valorização do magistério, através da construção do Plano de Cargos, Carreira e Salários (PCCS), que um grupo de professores buscou contribuir mais efetivamente e de várias formas para sua construção. Apesar de o PCCS não ter integrado o conjunto dos documentos que compõem o discurso oficial de Qualidade<sup>28</sup>, nele seria possível identificar uns poucos artigos resultantes da luta dos professores. Esse é o segundo aspecto que a ser apontado.

Excluindo o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, todos os demais atores da arena educacional em Riacho das Almas concordam com a valorização salarial do professor. Talvez pelo fato de os sujeitos do CMDCA não serem docentes e pela campanha de valorização salarial iniciada pelos professores, assumindo uma postura de enfrentamento ao governo municipal, revele-se no discurso não-dito uma tensão de caráter

---

<sup>27</sup> No caso do Conselho Municipal de Educação, há apenas uma resolução sobre a forma de gestão, compra de materiais e transparências dos Recursos do PDDE, porém que não foi publicada. No caso do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, não há nenhuma resolução e as deliberações das Conferências Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente não são inseridas no PPA municipal, conforme análise do Comitê de Democratização e Discussão do Orçamento Público de Riacho das Almas.

<sup>28</sup> Entendemos que o PCCS é um importante instrumento legal para a consecução da Qualidade, especialmente porque trata da valorização do Magistério e por refletir uma concepção de Educação.

político e ideológico – e vale lembrar as relações de parentesco, demonstradas anteriormente. O Conselheiro DCA I também afirma que o docente está desmotivado, que sua prática “não está legal”.

Oliveira e Araújo (2009, p. 212) observam que a Qualidade da Educação está permeada por diversos fatores, que se vinculam à valorização desses profissionais.

Associada à necessidade de uma sólida política de formação inicial e continuada, bem como à estruturação de planos de carreira compatíveis aos profissionais da educação, destaca-se a importância de políticas que estimulem fatores como motivação, satisfação com o trabalho e maior identificação com a escola como local de trabalho, como elementos fundamentais para a produção de uma escola de qualidade.

Nestes aspectos há uma concordância por todos os atores. Nesse terceiro elemento constitutivo da Qualidade Educacional é possível observar que o SISMUR foi bastante enfático no que se refere ao clima da Organização.

Barbosa (2011) aponta uma série de indicadores quando da definição de Escolas de Qualidade. Dentre os itens apontados destaca o clima organizacional. Conforme a autora, é muito difícil definir a natureza do que se costumou chamar de clima da escola. Porém, “esta foi uma noção intermediária, criada para estabelecer um vínculo direto entre as características do estabelecimento e o desempenho dos alunos” (p. 188). Isto é, “a qualidade do ambiente escolar e das instalações também concorre para a definição de condições de oferta de ensino de qualidade” (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2009, p. 212). O clima organizacional reflete o conjunto das relações sociais, o comportamento dos alunos, dos docentes, das relações de poder. Diz respeito à motivação docente, à motivação discente e ao processo de inserção social desses sujeitos.

O discurso da formação integral do sujeito para uma vida eticamente responsável é apontado como uma das perspectivas da Educação de Qualidade, mas uma contradição quando se observa que os próprios atores, em sua maioria, não carregam essas características como sua prática política.

Cabe lembrar que numa sociedade em que as Oligarquias e o nepotismo são características, o clima organizacional é permeado pela fragmentação, alienação e hierarquização da vida. Barros (2004, p. 132) observa no seu caso estudado, porém também confirmado em Riacho das Almas.

Após os movimentos de contestação, assistimos a renovação dos guetos, dos grupinhos, das fofocas, do corporativismo, da perda de identidade, comportamentos acrílicos [...] que vai facilitar a cooptação e a perseguição de alguns elementos dada a fragilidade de unidade das lutas do grupo.

O quarto elemento apresentado foi o processo de formação, que comunga com a perspectiva de Dourado e Oliveira (2009). Apesar de quase cem por cento dos professores terem graduação no município de Riacho das Almas, todos os entrevistados apontaram a formação continuada como perspectiva de Qualificar a Educação. A maioria dos professores da rede cursaram suas licenciaturas à noite, turno em que a prefeitura disponibiliza transporte escolar para as Instituições de Ensino Superior, ou que o PROGRAPE ofertou as turmas de formação. Nesse último caso, como licenciatura curta. Para Demo (2006, p. 84)

a licenciatura curta, retrata o encurtamento curricular fundado em visão curta. Supõe-se que o curso seja fácil, bastando garantir um rápido treinamento. Supõe-se que a tarefa não exija grande desenvoltura, já que tratar de criança não apresentaria maior desafio. [...] Se é para apenas ensinar o aluno a copiar, basta um professor copiado, resumido, curto.

Daí a formação continuada se constituir um elemento central, pois vai subsidiar a superação das dificuldades constantes na formação inicial. Percebeu-se também que os diversos atores apontam o professor como elemento crucial para uma Educação de Qualidade.

Neste quinto elemento, verificou-se que o professor toma a centralidade nos discursos de Qualidade. E de fato: é o professor que sintetiza as políticas educacionais, uma vez que é o sujeito que opera a construção do conhecimento. Nesse sentido, Demo (2006, p. 31) nos aponta sobre a Qualidade acadêmica, definido-a como “[...] a capacidade de produção original de conhecimento, da qual depende intrinsecamente a docência”. Assim também entende Oliveira e Araújo (2005, p. 28), avaliando os resultados de testes de larga escala.

Outros fatores importantes são os relativos à qualificação docente e à proporção de alunos por professor em classe: quanto mais elevada a formação do professor (nível universitário) e quanto menor o número de alunos por classe, maior o desempenho dos estudantes no teste.

Como sexto elemento comum destaca-se a entrada no serviço público através de processos seletivos limpos, sem vícios eleitoreiros. Conforme o CMCDA, a Qualidade não é realidade porque os professores estão na rede por motivos não exclusivos à dedicação docente e, em muitos casos, como única alternativa laboral e/ou como complemento de renda<sup>29</sup>. O conselho de Educação critica a entrada na rede por indicação política e a SEMEC aponta como solução a adoção da meritocracia como critério de acesso e permanência do corpo docente no sistema de ensino. Maria Abádia Silva (2009, p. 224) apresenta, dentre alguns determinantes externos à Escola que contribuem para a referência da Qualidade da Educação,

<sup>29</sup> Destaque-se o fato da oferta de Ensino Médio ter sido exclusivamente do curso Normal Médio até final da década de 1990, a ausência de cursos superiores em outras áreas, a limitação de oferta de trabalho associada a “abundância” de contratos no setor público para professores. Em muitos casos, a docência é a segunda renda, precedida pela atividade de confecção de roupas.

O compromisso dos gestores centrais com a boa formação dos docentes e funcionários da educação, propiciando o seu ingresso por concurso público, a sua formação continuada e a valorização da carreira; ambiente e condições propícias ao bom trabalho pedagógico; conhecimento e domínio de processos de avaliação que reorientem as ações.

Já foi identificado anteriormente que muitos professores encaram a carreira como alternativa única, por terem tido oportunidades únicas. No entanto, o enfrentamento dessas circunstâncias e o alvorecer de novas possibilidades de formação superior, tanto no município quanto nas cidades vizinhas, possibilita qualificar os processos de ingresso na carreira docente. Ninguém se sentirá obrigado a cursar licenciatura diante da multiplicidade de formações superiores a seguir.

O conjunto de insumos necessários ao processo pedagógico se constitui no sétimo elemento apontado como consenso pelos atores deste estudo. Nesse aspecto não há conflitos, embora seja preciso avançar na quantidade e na qualidade, como ponderado pelo Sindicato. Carreira e Pinto (2007) indicam que os insumos são fundamentais para uma Educação de Qualidade e concorrem para este caminho Dourado, Oliveira e Santos (2007), ao apresentar dimensões intra e extraescolares como horizonte a Qualidade.

O oitavo elemento é a Qualidade como resultado de aprendizagem discente. Apesar de ser consenso entre os atores, as concepções dessa formação vão variar, assim como é variante o indicador do resultado de aprendizagem. Barbosa (2011) explica que o sentido da Qualidade na Educação está na capacidade de cumprir adequadamente suas tarefas propriamente escolares, ou seja, ao tratar de escolas do Ensino Fundamental “entende-se aqui ensinar as crianças a ler, a escrever, a lidar com conceitos matemáticos e científicos elementares”.

Outros aspectos foram observados pelo Conselho Municipal de Educação que remetem às finalidades do Ensino, apontando a Cidadania Ativa e a Inclusão Social como os indicadores da Qualidade. Note-se que as referências aos testes padronizados são muito tímidas e, quando este Conselho o faz, eleva o tom das críticas caracterizando-o como incompatível para a realidade local. Um aspecto que merece observação é que neste item os resultados dos testes de larga escala na rede municipal de ensino são insatisfatórios e vêm decrescendo, tanto nas avaliações do SAEB quanto nas avaliações do SAEPE. Decorre que é dada pouca importância a estes testes porque visibilizam as fragilidades da gestão, dos professores e dos alunos. Mesmo que esses testes mereçam críticas, desde sua concepção às utilizações políticas, é uma importante ferramenta que pode indicar que algo está indo no caminho errado.

Avaliar a qualidade em educação é indispensável, na medida em que só a partir dessa avaliação se podem propor práticas conducentes a melhorar aquela qualidade, qualquer que seja o processo utilizado para medi-la. Na verdade, o problema não se encontra na avaliação da qualidade em educação, mas no processo utilizado para medi-la, no destino a dar a essa avaliação e, em última análise, nas razões que se encontram por detrás dela (CABRITO, 2009, p. 197).

Outro aspecto é a orientação do UNICEF sobre a qual foram registradas algumas críticas que apontam razões desde o fato de focar os aspectos regionais, à metodologia de projetos que demandam muito tempo pedagógico e pouco aproveitamento, uma vez que não garantem uma reflexão dos conteúdos vivenciados, mas reprodução conteudista. Nesse caso, o sujeito pesquisado compara as escolas da rede municipal com a escola da rede estadual. Isto é, alunos de uma mesma realidade social com resultados opostos nos testes de larga escala.

Nesse percurso, Barbosa (2011), Cabrito (2009) e Dubet (2008) criticam a visão de que as variáveis individuais e sociofamiliares compõem quase que naturalmente fatores das desigualdades de desempenho. Sem desmerecer tais variáveis bastante recorrentes, aponta para o trabalho docente e para o ambiente da sala de aula, a partir das práticas escolares, para que se chegue a um bom desempenho escolar, levando em consideração a igualdade de oportunidades.

A Educação de Qualidade entendida como Direito Humano configura o nono elemento. Apontado pelo CMDCA e pela Comissão Pró-Selo UNICEF como espaços que discutem a Criança e o Adolescente sob este foco. Nesse caso, a universalização, a educação Integral e Inclusiva são dimensões desse Direito. Como já disse Gadotti (2010), não há como falar de Qualidade sem que o acesso esteja garantido.

Outro elemento apontado pelos entrevistados foi a Ética Profissional. Como visto acima, a entrada na rede municipal de ensino nem sempre se dá pelo Concurso, também já foram discutidas as consequências políticas que tomam o cotidiano pedagógico quando esses espaços reúnem professores com vários níveis de formação – e de relação política com os gestores públicos locais. Retoma-se, portanto, como um dos elementos, porque o imaginário que habita o discurso dos professores entra em contradição com o discurso dos estagiários e contratados.

Ao passo que nutrem a ideia de subcategoria, mas favorecida pela sociedade política – o que lhe afere um falso patamar de acomodação técnica e política, de adversário, pois pode estar a serviço do opressor –, o estagiário e o contratado esforçam-se por garantir seu lugar social na escola. Nota-se no discurso do Conselheiro de Educação o teor de conflito, quando afirma que “alguns estagiários fazem melhor serviço que os professores concursados”. Esse

conflito latente vem à tona nos períodos eleitorais e nos momentos de exigibilidade de direitos, com manifestação de atos públicos, paradas e deflagração de greve.

Outro aspecto desse item, também observado pelos sujeitos, é no tocante a outras atividades laborais. Nesse caso, especialmente nas atividades produtivas de confecção de roupas de jeans como atividade principal. Isso tem relegado a formação e o trabalho pedagógico para o último plano das atividades diárias.

Maria Abádia Silva (2009, p. 224) aponta alguns elementos que sinalizam a Qualidade da Educação, que nos ajuda a refletir sobre essa questão. Destaca a autora:

a organização do trabalho pedagógico e gestão da escola; os projetos escolares; as formas de interlocução da escola com as famílias; o ambiente saudável; a política de inclusão efetiva; o respeito às diferenças e o diálogo como premissa básica; o trabalho colaborativo e as práticas efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares.

Dourado e Oliveira (2007, p. 212) também apontam o elemento ético na efetivação de uma escola de Qualidade.

O reconhecimento de que a qualidade da escola para todos, entendida como qualidade social, implica garantir a promoção e atualização histórico-cultural, em termos de formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social.

Por fim, o último elemento apontado por nossos entrevistados é a ajuda dos pais e comunidade, aspecto destacado por um dos sujeitos do Conselho Municipal de Educação. E, Barbosa (2011) atesta, na sua pesquisa, que a ajuda dos pais nos afazeres pedagógicos tem surtido efeitos positivos no rendimento escolar das Crianças e Adolescentes.

A satisfação e o engajamento ativo da comunidade escolar e, sobretudo, do estudante e do professor no processo político-pedagógico e, fundamentalmente, no processo de ensino-aprendizagem são fatores de fundamental importância para a melhoria do desempenho escolar e sucesso do estudante com qualidade na escola (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2009, p. 212).

No entanto, há de se ponderar que um contingente de mais de trinta por cento da população com idade superior a 15 anos do município de Riacho das Almas é analfabeta, setenta e nove por cento não concluiu o Ensino Fundamental, e a penas 1,51% tem curso superior, isso implica na pouca efetividade da ajuda de pais e responsáveis nas resoluções das atividades de casa, propostas pelos professores, revelando a necessidade de uma política mais incisiva de combate ao analfabetismo e promoção da conclusão da Educação Básica.

Os atores entram em choque quando se avalia a Qualidade em Riacho das Almas. A SEMEC relativiza os Indicadores de Qualidade e, no entanto, há mais polarização entre os sujeitos entrevistados. Nesse caso, nenhum dos atores entraram em consenso quanto a esta

Qualidade. Se por um lado um dos sujeitos do Conselho Municipal de Educação apresentou razões para considerar a Educação de Qualidade, outros Conselheiros de Educação e de Direitos da Criança e do Adolescente afirmaram que os resultados que poderiam indicar esta Qualidade são maquiados.

Outro aspecto de conflito, em definitivo, é o que trata da intervenção do UNICEF na política educacional. A SEMEC também é o único ator a desconsiderar que haja um processo de interferência, e pôs os caminhos didáticos e metodológicos seguidos como opção unilateral da Secretaria. Nesse aspecto, Silva (2002) ajuda a compreender essa relação com as agências multilaterais, num jogo de ingerência e assentimento, em que prevalecem os interesses de manutenção de poder.

*Pra que o sonho dessa gente  
Não seja mais afluyente  
Do medo em que desaguou*

Roberto Mendes & Jorge Portugal

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas décadas os discursos de Qualidade em Educação transcenderam os muros da Pedagogia, ganhando grande visibilidade, desde o debate no cotidiano das pessoas ao rol das preocupações dos especialistas das diversas áreas de conhecimento como a política, a sociologia, a economia e a administração. De toda sorte, a questão da Qualidade Educacional possui elementos que parecem interessar a todos. Não raramente os meios de comunicação de massa dedicam espaço, editoriais e cadernos especiais sobre o tema. A publicação de resultados de avaliações de larga escala, por exemplo, é sempre notícia de ampla repercussão.

Corriqueiramente, o termo Qualidade caracteriza um sentido positivo. Ao afirmar que uma coisa é de qualidade, ou que a Educação é de qualidade, a ela é atribuída uma condição ou situação desejável. De tal modo, todos os setores da sociedade concordam com a ideia de que a Educação deve ter Qualidade. Porém, uma noção mais precisa do que seria essa Qualidade requer sempre uma significação diante da multiplicidade de sentidos e significados das vozes em debate, que destoam e tecem seus próprios discursos. Isto é, não é possível tomar seu conceito como autoexplicativo, porque sobre ele repousam muitos significados e a possibilidade da criação de outros.

Talvez pelo consenso<sup>30</sup> de que é preciso melhorar a Qualidade da Educação, a discussão e a análise do tema implicam enveredar por um caminho repleto de desafios e armadilhas, abstrair dos discursos proferidos, um conceito de Qualidade claramente definido, passível de descrição ou a detecção inequívoca da falta desse conceito. O tema, por tamanha subjetividade, construído a partir das trajetórias individuais no confronto com uma sociedade marcadamente volátil, traz um problema frequentemente manifesto em contradições, ainda mais quando aparece estreitamente ligado ao próprio pesquisador, não sendo fácil questionar tal como ele se lhe apresenta e reconstruir esse objeto tal qual ele aparece.

Basta imaginar quão diferentes podem ser as visões da Qualidade Educacional de uma mesma realidade, quanto são aqueles que a avaliam. Se a opção fosse recorrer à comparação entre as opiniões afeitas sobre uma mesma escola pública por parte de uma família de classe média que recorre a ela e de outra, mais pobre, cujos pais sequer concluíram o ensino fundamental, as opiniões seriam severamente distintas. Sobre este chão está situada a pesquisa.

---

<sup>30</sup> Consideramos que esse consenso pode ser falso. Como vimos, alguns sujeitos e documentos da pesquisa apontaram que a Educação ofertada em Riacho das Almas atingira um padrão de excelência.

Este estudo concentrou-se em analisar os discursos de Qualidade em Educação da arena educacional em Riacho das Almas, buscando perceber a influência do Fundo das Nações Unidas da Infância na constituição deste discurso, e nas políticas educacionais no Semiárido Brasileiro por meio da Certificação Selo UNICEF Município Aprovado.

Recorreu-se à Teoria Social do Discurso de Norman Fairclough para analisar os discursos proferidos. Ele considera que a prática discursiva é constitutiva tanto da maneira convencional como criativa, contribuindo para reproduzir a sociedade, e também para transformá-la. Por isso é importante considerar a relação entre o discurso e a estrutura social como dialética para evitar os erros de ênfase indevida; de um lado, na determinação social do discurso e, de outro, na construção social do discurso.

Para chegar aqui, o desafio enfrentado foi desnudar a região do Semiárido Brasileiro, dando um corte nas políticas de Educação. Isso se fez necessário porque a incidência do UNICEF se dá nesta região sob justificativa de que o Semiárido brasileiro aporta os piores índices de Desenvolvimento Humano do país. De fato, nesta região é possível identificar os mais variados problemas enfrentados pela população empobrecida: a dificuldade de acesso a água e a alimentos em quantidade e com boa qualidade para o consumo humano, principalmente nos períodos de estiagem prolongada. Esse problema é fruto da estrutura excludente que predomina na área, baseada na concentração de terra e de água, além da dificuldade de acesso da agricultura familiar aos meios e recursos necessários à produção agrícola e pecuária.

O povo do Semiárido, entretanto, se constituiu num celeiro cultural, povoado por lendas, heróis e anti-heróis registrados no imaginário popular de todo o Brasil. Cangaceiros, Beatos, Coronéis, Jagunços, Personagens Fantásticos e Lugares Místicos coabitam no *ethos* dessa região, construída no confronto das identidades do Semiárido, ou Identidade Sertaneja. Muitos desses povos Ameríndios e Quilombolas.

Riacho das Almas insere-se nesta região, que é marcada por profundos contrastes sociais, políticos e econômicos. O município foi certificado pelo Selo UNICEF Município Aprovado nas Edições 2006-2008 e 2009-2012, que reconheceu a gestão municipal por avanços na consecução de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, dentre os quais a Educação, nos períodos avaliados. Este município executou as orientações procedimentais do UNICEF, especialmente nas políticas Educacionais. Além disso, as forças que estavam no poder à época da coleta de dados asseguravam estabilidade aos dirigentes educacionais, há mais de duas décadas, sob certo discurso de eficiência e consecução da Qualidade

Educacional, embora encarassem graves problemas de universalização e permanência no sistema escolar e mantivessem resultados decrescentes no IDEB.

Ainda que a certificação Selo UNICEF não vise exclusivamente garantir a Qualidade Educacional, verificou-se que imprime sobre os Sistemas de Ensino um discurso que afeta as concepções de Educação, de Qualidade, o labor pedagógico e o processo de construção dessas políticas.

Foi necessário compreender a construção do discurso de Qualidade nas políticas Educacionais brasileiras. Para isso, valeu-se de um referencial teórico amplo, que considerasse suas variadas concepções nas últimas décadas. Isso permitiu perceber que o construto dos discursos de Qualidade em Educação foi fortemente influenciado pela lógica do mercado, em função das demandas colocadas com a reestruturação produtiva em curso – observa-se que há uma forte tendência na sociedade para discutir a qualidade da educação sob o viés da formação do novo trabalhador. E assim foram fundados os movimentos de ampliação do acesso à Educação Escolar. Tendo garantido o acesso, em meados da década de 1990, o foco do debate passou a ser assegurar a Qualidade.

A partir daí a discussão se dá basicamente por dois vieses: o primeiro com a adoção das ideias economicistas pelas políticas de Educação, adotando princípios e técnicas de mercado no sistema educacional; o segundo tem a ver com a democratização da educação em todos os seus níveis. Essa tendência é firmada principalmente por quem defende a Educação como um direito inalienável e ganha força com o acesso de uma grande parcela da população no sistema público educacional.

Essas concepções irão demarcar os principais confrontos na construção das políticas educacionais nas últimas décadas, como foi possível averiguar a partir da análise dos documentos reguladores da Educação em nosso país. Constatou-se, no entanto, que a gestão do município de Riacho das Almas não tem uma tradição de planejamento educacional e participação social. Os dois documentos normativos da política municipal de educação analisados (o Plano Municipal de Educação e a Lei Orgânica Municipal) foram construídos por consultorias especializadas e pouco se levou em conta as contribuições que as Organizações da Sociedade Civil poderiam ofertar. Nesses documentos foi perceptível que o discurso de Qualidade se dá como uma transliteração, em conteúdo e forma, de outros documentos nacionalmente elaborados.

Isso é causado, ainda, pela ausência de uma cultura de planejamento de médio e longo prazo, o que permite a reprodução, quase sem resistência, de planos, métodos e orientações metodológicas e curriculares e concepções oriundas de várias fontes. Isso é perceptível na

construção da Educação para o Semiárido. Muito embora o Selo UNICEF Município Aprovado imprima um discurso de Educação cunhado na lógica dos Direitos Humanos de Criança e Adolescente, isso não é absorvido pelos gestores municipais, que veem na certificação a possibilidade de se afirmar como bom gestor.

Uma concepção tecnicista de Educação e as razões de poder que levam os gestores locais a desejar a certificação impõe aos municípios um conjunto de afazeres, não imputando na prática discursiva a prioridade absoluta e a lógica dos Direitos Humanos como princípio norteador da implementação de políticas públicas municipais. Isso é evidenciado pela ausência do diálogo com a Sociedade, inclusive com Crianças e Adolescentes; pelo mau funcionamento de instâncias de promoção e proteção dos Direitos da Infância e Juventude, como é o caso dos Conselhos de Direito e Conselho Tutelar (mas também todos os outros conselhos setoriais e de políticas públicas); a partir da subnotificação de casos que causam efeito sobre os Indicadores Sociais; pelo falseamento, improvisação ou superficialidade das atividades propostas pelos documentos normativos da Educação de Convivência do Semiárido.

Foi possível aferir nas entrevistas com os atores da arena educacional local, que nos espaços de planejamento da política educacional há ausência do debate sobre a Qualidade Educacional, tanto no aspecto conceitual e político do termo, quanto na forma de se buscar essa Qualidade. Não implica, no entanto, que esses sujeitos/atores não possuam seus discursos de uma dada concepção de Qualidade. Em todo caso, isso revela o distanciamento entre professores, estudantes, sindicalistas, conselheiros e gestores do processo de construção do Plano Municipal de Educação. A ausência do diálogo e do planejamento torna as políticas Educacionais mais vulneráveis às interferências extrínsecas. Como disse o gato à Alice, “para quem não sabe aonde vai, qualquer caminho serve”. É importante destacar, no entanto, que em determinados momentos cabem concessões às ideologias de cunho mais democrático e participativo e que nesses espaços são construídas diretrizes para as políticas educacionais. Essas concessões são politicamente pensadas e, às vezes, patrulhadas pelos detentores do poder local, como foi observado durante os Fóruns do Selo UNICEF e na composição dos Conselhos Municipais. Então, é possível afirmar que os elementos programáticos apresentados pelos sujeitos da pesquisa são convergentes com o ideário do UNICEF. No entanto, neles não está implícito o discurso do Fundo das Nações Unidas para Infância, porque a ausência do debate público impede reconhecer no UNICEF a origem política e teórica do que se propõe.

Mesmo considerando a ausência de um debate efetivamente democrático e plural na construção das políticas educacionais em Riacho das Almas, a Qualidade é ideário perseguido por todos, governo e sociedade, ainda que haja definições diferentes. De tal modo que a análise dos discursos dos atores converge para a preocupação de **como se obter uma melhor qualidade**, associada ao discurso acerca do significado e da abrangência do que quer dizer tal termo.

Daí que a ênfase numa Educação de Qualidade para o Semiárido pressupõe não apenas um debate sobre seus significados, mas atribui, em torno dos discursos, ações de Estado e de governos que façam sentido à superação do estado de não qualidade. Assim, a realização desta pesquisa permitiu que fossem apontados alguns elementos programáticos para uma Educação que se deseje de Qualidade, no lócus desta investigação. Afinal, o debate da Qualidade da Educação não se limita a sua visão polissêmica, nem se explica apenas pelos fatores inter e extraescolares. Ela se fundamenta no próprio sentido de Educação, que precisa ser revisitado. Além disso, o discurso deve ser encarado como ação na sociedade (política e civil), relacionando-se com ideologia e poder.

Desse modo, os discursos proferidos pelos sujeitos entrevistados, e percebidos nas leituras dos documentos produzidos pelo Sistema Educacional em Riacho das Almas, revelam que para se chegar à Qualidade Educacional há que se encarar a participação, a democracia, a cogestão e o diálogo como políticas de Estado; a centralidade do processo de aprendizagem nos profissionais de Educação, o que deve levar a sua valorização e oferta de formação continuada adequada e com entrada no serviço público através de processos seletivos; a construção de ambientes educativos éticos e que gerem motivação docente e discente; o conjunto de insumos necessários ao processo pedagógico; os resultados de aprendizagem discente; a Educação entendida como Direito Humano, de responsabilidade do Estado, Família e Comunidade.

As mudanças políticas e sociais ocorridas nas últimas décadas têm levado a escola do Semiárido a enfrentar dificuldades para acompanhar a velocidade dessas transformações. As razões que asseguravam os coronéis no poder tomaram decadência com o início da ascensão do consumo no Nordeste. Os paradigmas Clássicos de Educação, fundamentados quase sempre numa visão industrialista, levaram a uma civilização predatória, egocêntrica. As tecnologias de comunicação estão criando, contraditoriamente, “incomunicação”, solidão e intolerância entre as pessoas. Tudo isso é particularmente exprimível na dificuldade que se encontra para o alcance da Qualidade.

A mudança social dá novos rumos aos discursos que precisam estar de acordo com a realidade histórica e cultural do momento em que ocorrem. Ou seja, a mudança discursiva em relação à mudança social estabelece a dialética entre as ordens de discurso e a prática discursiva. Necessitamos de novos paradigmas, fundamentados numa nova visão de Educação, baseados na valorização da diversidade cultural, na garantia para a manifestação ética, cultural, sociopolítica, da democratização política e da democratização da informação, no acesso e participação dos bens culturais da humanidade.

É uma proposta de Educação que, por se basear num processo de reflexão sobre a ação do sujeito na sociedade, possibilita uma compreensão política e histórica da relação do ser humano no mundo. Essa compreensão ou tomada de consciência de si propicia um processo de afirmação e apropriação de sua própria identidade.

Enfim, não se pode perder de vista as políticas educacionais, não apenas como campo de investigação, mas também como lugar de intervenção do pesquisador. Isto é, colocar a pesquisa como diálogo transformador é processo político de conquista, de construção, de criação, que depende da qualidade política dos pesquisadores, no contexto de uma dada sociorrealidade.

## REFERÊNCIAS

ABNT. **Conceito de Certificação**. Disponível em <[www.abnt.org.br/certif\\_body.htm](http://www.abnt.org.br/certif_body.htm)> Acesso em: 06. Mar 2013.

AB'SÁBER. Sertões e sertanejos: uma geografia humana sofrida. In: Estudos Avançados. **Dossiê Nordeste seco**. São Paulo: IEA/USP, v. 13, n. 36, maio/agosto, 1999.

AÇÃO EDUCATIVA, UNICEF, PNUD, INEP, SEB/MEC (coord.). **Indicadores da qualidade na educação**. 3. ed. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

AÇÃO EDUCATIVA; UNICEF; PNUD; MEC/INEP. **Indicadores da qualidade na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010.

APPLE, Michel. **Educação e Poder**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

\_\_\_\_\_. **Educando à direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2003.

ARAÚJO, L. A. de; LIMA, João Policarpo R. Transferências de renda e empregos públicos na economia sem produção do semiárido nordestino. **Planejamento e políticas públicas**, n. 33, jul./dez. 2009.

ARMMANN, S. B. **Ideologia do Desenvolvimento da Comunidade no Brasil**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

ARNHOLD, Mário Luiz. **A proposta educacional do movimento da qualidade total: limites de um discurso**. Dissertação (Mestrado). UNISINOS – RS, 1997.

ARRUDA, Cleciana Alves de. Gestão Democrática da Educação: Um estudo da realidade do agreste pernambucano. In: IV **Encontro de Pesquisa Educacional de Pernambuco – EPEPE**, Anais, Caruaru, 2012. Disponível em <<http://www.epepe.com.br/Trabalhos/05/C-05/C5-217.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2013.

AZANHA, José Mário Pires. Democratização do ensino: vicissitudes da ideia no ensino paulista. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 335-344, mai./ago. 2004.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas – SP: Autores Associados, 2004.

\_\_\_\_\_. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71. Setembro/2002.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (org). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p.99-116, jul./dez. 2001.

BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira. **Desigualdade e desempenho**: uma introdução à sociologia da escola brasileira. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

BARROS, Ana Maria de. **Educação e Clientelismo**: os Educadores e a Educação Municipal no Nordeste. João Pessoa: Ideia, 2004.

BASSO, Claudia de Fátima Ribeiro. **Qualidade na educação infantil**: a visão de professores e gestores. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

BELLONI, I. Educação. In: BITTAR, J. (org.). **Governos estaduais: desafios e avanços**: reflexões e relatos de experiências petistas. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOFF, Clodovis, **Teologia e prática**. Petrópolis: Vozes, 1978.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010.

BORBA, Julian. **Ciência Política**. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2006.

BOSCHI, Glauco Bauab. **Garantia de qualidade no ensino superior**. Tese (Doutorado) – PUC, São Paulo, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2010.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**. Brasília: Casa Civil, 2009.

\_\_\_\_\_. **Nova Delimitação do Semi-Árido Brasileiro**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **O pré-pagamento do empréstimo do Brasil junto ao fundo monetário internacional**. 2005. Disponível em <[http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/prepagamento\\_fmi\\_13052005.pdf](http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/prepagamento_fmi_13052005.pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2001.

BRASIL. **Por Dentro do Brasil**: Educação, Brasília, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Garantia de Direitos**. Secretaria de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/sgd>>. Acesso em: 13 de. 2012.

BRUYNE, Paul de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**: os pólos da prática metodológica. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

BUARQUE, Cristovam. **O colapso da modernidade brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

CABRAL, Edson; et al. **Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a proteção integral**. Recife: CENDHEC, 1999.

CABRAL, Karina Melissa. **A justiciabilidade do direito à qualidade do Ensino Fundamental no Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Unesp, São Paulo, 2008.

CABRAL, Karina Melissa; GIORGI, Cristiano Amaral. O direito à qualidade da Educação Básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial. **Educação**, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 116-128, jan./abr. 2012.

CABRITO, Belmiro Gil. Avaliar a qualidade em educação: Avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê? **Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 178-200, maio/ago. 2009.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **A educação na América Latina: direito em risco**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação/Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Consulta sobre qualidade da educação infantil: o que querem e pensam os sujeitos deste direito**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação/Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Consulta sobre Qualidade da Educação na Escola**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2002.

\_\_\_\_\_. **Insumos para o debate: financiamento da educação no governo Lula**. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Disponível em: <[http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/financiamento\\_educ\\_gov\\_Lula.pdf](http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/financiamento_educ_gov_Lula.pdf)> Acesso em: 15 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **Os Acordos com o FMI e seus impactos na educação do Brasil, Argentina, Venezuela e Haiti**. Mimeo, s/d.

\_\_\_\_\_. **O impacto do FMI na Educação brasileira**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 1999.

CAMPOS, Maria Malta. **A qualidade da educação em debate**. Cadernos do observatório: a educação brasileira na década de 90. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, n.2, p. 47-70, out. 2000.

\_\_\_\_\_. Que qualidade buscamos na América Latina? In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **A educação na América Latina: direito em risco**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Cortez, 2006.

CÁRITAS. **O Semi-Árido brasileiro**. São Paulo: Cáritas, 2002.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global/Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARREIRO, Antonio Almeida. **Gestão da educação e paradigma da qualidade**. Tese (Doutorado) – UFBA, Salvador, 1999.

CARVALHO, José Sérgio Fonseca de. “Democratização do ensino” revisitado. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.2, p. 327-334, maio/ago. 2004.

\_\_\_\_\_. A Qualidade de ensino vinculada à Democratização fazer Acesso à Escola. A qualidade de ensino vinculada à democratização do acesso à escola. **Estudos avançados**. vol. 21, n.60, pp. 307-310. 2007.

CASASSÚS, J. **Acerca de la calidad de la educación**. Ponencia para el teleseminario sobre calidad de la educación. Santiago de Chile: UNESCO, 1995.

CASTRO, Marcelo L. Ottoni de. **A educação brasileira nos dez anos da LDB**. Consultoria Legislativa do Senado Federal (texto para discussão nº 33), Brasília, 2007.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

\_\_\_\_\_. **Conformismo e resistência**. Aspectos da cultura popular no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1996.

\_\_\_\_\_. **Cultura e democracia**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

CISOTTO, Laurindo; POSSANI, L.D. P.; ROCHA, J.C. Qualidade da Educação nas Mídias Escritas. In: COIMBRA, Camila Lima. et al (org). **Qualidade em Educação**. Série Currículo: Questões atuais. Curitiba: CRV, 2011.

CME. Conselho Municipal de Educação de Riacho das Almas. Ata da reunião realizada no dia 29 de março de 2005. Livro 01, folha 04v.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Educação de Riacho das Almas. Ata da reunião realizada no dia 06 de junho de 2005. Livro 01, folha 05.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Educação de Riacho das Almas. Ata da reunião realizada no dia 14 de setembro de 2005. Livro 01, folha 05v.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Educação de Riacho das Almas. Ata da reunião realizada no dia 22 de março de 2007. Livro 01, folha 08v.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Educação de Riacho das Almas. Ata da reunião realizada no dia 17 de agosto de 2007. Livro 01, folha 09.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Educação de Riacho das Almas. Ata da reunião realizada no dia 22 de setembro de 2007. Livro 01, folha 09v.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Educação de Riacho das Almas. Ata da reunião realizada no dia 20 de março de 2012. Livro 01, folha 12.

COIMBRA, Camila Lima. et al (org). **Qualidade em Educação**. Série Currículo: Questões atuais. Curitiba: CRV, 2011.

CONDEPE/FIDEM disponível em <[http://www2.condepe/fidem.pe.gov.br/web\\_Perfil\\_Municipal](http://www2.condepe/fidem.pe.gov.br/web_Perfil_Municipal)>. Acesso em: 15 dez. 2012.

CUNHA, Maria Couto. A descentralização da gestão da educação e a municipalização do ensino, como temas de estudos recentemente produzidos no Brasil. In: **Anped**. 29. reunião anual, Caxambu: Anped, 2006.

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C (Org.) **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber Livro, 2006.

DAVIES, Nicholas. **Educação nas Leis Orgânicas dos municípios fluminenses**: pouca originalidade e muita cópia. Cadernos de Pesquisa, v.40, n.141, p.857-880, set./dez. 2010.

DAVOK, Delsi Fries. Qualidade em educação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.

DELLORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez, 2002.

DEMO, Pedro. **Pesquisa: princípio científico e educativo**. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. **Educação e Qualidade**. Campinas, SP: Papirus, 10 ed. 2006.

DIEESE. **Observatório do trabalho do estado de Pernambuco** – Diagnóstico do setor têxtil e de confecções de Caruaru e região (Relatório Final). Recife, 2010.

DIÓGENES, Ana Márcia. **Selo UNICEF. Mobilizando por políticas públicas**. Disponível em: <[http://encipecom.metodista.br/mediawiki/index.php/Selo\\_UNICEF\\_-\\_Mobilizando\\_por\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%ABlicas](http://encipecom.metodista.br/mediawiki/index.php/Selo_UNICEF_-_Mobilizando_por_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas)> Acesso em: 15 de dez. 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

\_\_\_\_\_. Políticas e gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C.A. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Série Documental: Textos para Discussão, Brasília, DF, v. 24, n. 22, 2007.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da Educação: Perspectivas e Desafios. **Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DUBET, François. **O que é uma escola justa?** A escola das oportunidades. São Paulo: Cortez, 2008.

ELIAS, Valéria Ruedas. **Qualidade total e educação**: uma análise de propostas de implantação da Qualidade total na educação. Campinas, UNICAP, 1997.

EMBRAPA. **Zoneamento agroecológico do Nordeste**: quadro natural e agrossocioeconômico. Petrolina: Embrapa, 2000.

ENGUITA, M.F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P.; SILVA, T. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes, 2001.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. Coordenadora da tradução: Izabel Magalhães.

FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras**. Campinas: Autores Associados, 1996.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. **Qualidade na educação**: Uma construção histórica. Dissertação (Mestrado) – UFES, Vitória, 1996.

FERREIRA, Josué Euzébio. **Riacho das Almas**: Memórias da nossa história. Caruaru: Fafica, 2004.

FLACH, Simone de Fátima. **Avanços e limites na implementação da qualidade social da educação na política educacional de Ponta Grossa**. Dissertação (Mestrado) – UFPR, Curitiba, 2005.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

FONSECA, Syene Rodrigues de Lima Belo da. **Análise da Avaliação Externa na Gestão de Políticas Sociais na Área de Infância**: O Caso de Tejuçuoca – Município Aprovado pelo Selo UNICEF. Dissertação (Mestrado) – UECE, 2008.

FONSECA, Zaira Valeska Dantas da. **A escola Cabana e a concepção de qualidade social da educação como política pública educacional para Belém/PA**. Dissertação (Mestrado) – UFPA, Belém, 2009.

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

\_\_\_\_\_. **História da Sexualidade**. A vontade de saber. 11 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1996.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012a.

FRAGA, Nadia. **A universalização da educação fundamental** – do discurso à realidade. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 1988.

FRANCO, Maria Laura. Qualidade do Ensino: Velho Tema, Novo Enfoque. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 83, 1994.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

\_\_\_\_\_. **Professora Sim, Tia Não**. São Paulo: Olho d'água, 1993.

FREITAS, Marcos Cezar de; BICCAS, Maurilane de Souza. **História social da educação no Brasil (1926-1996)**. São Paulo: Cortez, 2009.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FULLGRAF, J.B.G. **O UNICEF e a Política de Educação Infantil no Governo Lula**. Tese (Doutorado), PUC, São Paulo, 2007.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, et al. **Tendências para a educação integral**. São Paulo: Fundação Itaú Social – CENPEC, 2011.

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Educação no contexto do semi-árido**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

FURTADO, Marcelo Gasque. Padrão de qualidade do ensino. In: RANIERI, Nina (Coord.). **Direito à educação**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática e qualidade de ensino**. In: 1º Fórum Nacional Desafio da Qualidade Total no Ensino Público, 28 a 30 de julho de 1994 – Minas centro, Belo Horizonte – MG, 1994.

\_\_\_\_\_. **Qualidade na educação: uma nova abordagem**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, v.1, 2010.

\_\_\_\_\_. **Pensamento pedagógico brasileiro**. 8 ed. São Paulo: Ática, 2006.

GASPAPE. **Agenda Institucional 2010**. Caruaru: Gaspape, 2010.

GENNARI, Emilio. **A Educação em tempos de Qualidade Total**. São Paulo, 1996. (Mimeo).

GENTILI, P.; SILVA, T. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes, 2001.

GENTILI, Pablo; MCCOWAN, Tristan (org). **Reinventar a Escola Pública: Política educacional para um novo Brasil**. São Paulo: Vozes, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. Coleção questões da nossa época; v. 84. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GOMES, Andiara. MP investiga denúncia de recebimento irregular do Bolsa Família em Riacho das Almas. **NE10**, Recife, 26 mai. 2011. Disponível em: <<http://ne10.uol.com.br/canal/interior/agreste/noticia/2011/05/26/mp-investiga-denuncia-de-recebimento-irregular-do-bolsa-familia-em-riacho-das-almas-274067.php>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

GOMES, G. M. **Velhas secas em novos sertões**: continuidade e mudanças na economia do semi-árido e dos cerrados nordestinos. Brasília: Ipea, 2001.

GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. **Qualidade da educação no Brasil**: consenso e diversidade de significados. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

HADDAD, Fernando. **Petróleo e qualidade da educação**. Artigo publicado na Folha de São Paulo em 01 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/comunica%C3%A7%C3%A3o/artigos/1129-artigo-petroleo-e-qualidade-da-educacao>>. Acesso em 11 nov. 2011.

HADDAD, Sergio (org.) **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez; Ação Educativa; Actionaid, 2008.

HELLER, Agnes. **O Cotidiano e a história**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

HOBSBAWM, E. **A era dos extremos**: o breve século XX - 1914 – 1991. São Paulo: Cia da Letras, 1995.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

HURTADO, Josefina López et al. **La Calidad de la Educación**. Una propuesta para su concepcion y evaluacion en la primera infancia. (mimeo).

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em <<http://ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2011.

I CONED: **Relatório com as Diretrizes do I Congresso Nacional de Educação para o Plano Nacional de Educação**. Belo Horizonte, MG, 1997.

\_\_\_\_\_: **Subsídios às discussões preparatórias do II Congresso Nacional de Educação**. Belo Horizonte, MG, 1997.

II CONED: **Contribuições das Plenárias Temáticas e da Plenária Final do II CONED ao Plano Nacional de Educação**. Belo Horizonte, MG, Novembro, 1997.

\_\_\_\_\_: **Proposta de Plano Nacional de Educação (Versão Preliminar)**. Belo Horizonte, MG, Novembro, 1997.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Condições educacionais no Semiárido Brasileiro**. Texto para discussão n° 85. Fortaleza: IPECE, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DO SEMIÁRIDO (ISLA). **Sinopse do censo demográfico para o semiárido brasileiro**. Campina Grande: ISLA, 2012.

IPEA. **Previdência e Assistência Social: Efeitos no Rendimento Familiar e sua Dimensão nos Estados**. Comunicados do IPEA n° 59. Brasília, 2010.

IRPAA. **No Semi-árido, Viver é Aprender a Conviver**. Conhecendo o Semi-árido em Busca da Convivência. 2007.

ISHII, Antonella Bianchi Ferreira. Qualidade da Educação em Atônio Nóvoa. In: COIMBRA, Camila Lima. et al (org). **Qualidade em Educação**. Série Currículo: Questões atuais. Curitiba: CRV, 2011.

KRAMER, Sônia. **A política Pré-escolar no Brasil**. A arte do disfarce. Rio de Janeiro: Achiamé, 1992.

KÜSTER, Ângela; MATTOS, Beatriz. **Educação no contexto do Semi-Árido Brasileiro**. 2. ed. Juazeiro: Selo Editorial; RESAB, 2007.

LEÃO, Maria Sandra Montenegro Silva. **Qualidade da Educação: as representações sociais dos professores**. Dissertação (Mestrado) – UFPE, Recife, 1996.

LEMOS, Flávia Cristina Silveira. A Educação como dispositivo de proteção às crianças e adolescentes segundo práticas do UNICEF: problematizações foucaultianas. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, UERJ. Ano 08, p. 559-577, 2008.

LIMA, Elmo de Souza. **Educação contextualizada no semi-árido: construindo caminhos para formação de sujeitos críticos e autônomos**. (Monografia) UFPI, Teresina, 2006.

LIRA, Sonia Maria de. **Os aglomerados de micro e pequenas indústrias de confecções do agreste/PE: um espaço construído na luta pela sobrevivência**. **Geografia**, Vol. 23, n. 1. Recife, 2006.

LONGO, R. M. J. **Gestão da qualidade: evolução histórica, conceitos básicos e aplicação na educação**. (Texto para discussão n. 397) Brasília: IPEA, 1996.

LUCAS, Maria Angélica Francisco. A influência do UNICEF e da UNESCO na Educação Infantil brasileira contemporânea. **Histedbr On-line**, Campinas, n.35, p.126-140, set. 2009.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: EPU, 2002.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. Instituições de Educação Superior com Qualidade Social. In: GILBERTO, I. J. L. (org). **Universidade em Tempos de Desafio**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2006.

MACHADO, Nilson José. Qualidade da educação: cinco lembretes e uma lembrança. **Estudos Avançados**, no. 61, vol. 21. São Paulo: USP, p. 277-294, 2007.

MAKRAKIS, Heraldo. **Princípios e Metodologias da Qualidade em Educação**. Dissertação (Mestrado) - Instituto Militar de Engenharia, Rio de Janeiro, 1995.

MALVEZZI, Roberto. **Semi-árido: Uma Visão Holística**. Brasília: Confea, 2007.

MARCHELLI, Paulo Sérgio. Expansão e Qualidade da Educação Básica no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.140, p. 561-585, maio/ago. 2010.

MARTINS, Josemar. Anotações em torno do Conceito de Educação para a Convivência com o Semi-árido. In: RESAB. Rede de Educação do Semi-árido Brasileiro (Org). **Educação para a Convivência com o Semi-árido: Reflexões teóricas-práticas**. Juazeiro – BA: RESAB, 2004.

MARTINS, Josemar; LIMA, R. A. **Educação com Pé no Chão do Sertão: proposta político-pedagógica para as escolas municipais de Curaçá**. Curaçá – BA, 2001.

MARTINS, J. P.; DANTAS, Humberto (Org.). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007.

MATOS, Francisca Maria Barros. **Conselho Municipal de Educação: criação e funcionamento**. São Luiz: Cruz Vermelha, 2010.

MEC. **Documento Referência: Conferência Nacional de Educação**. Brasília: MEC, 2009.

\_\_\_\_\_. **Programa Mais Educação: Passo a passo**. Brasília, DF.

MEC, et al. **Aprova Brasil: o direito de aprender. Boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil**. Brasília: Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2007.

MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. **A qualidade da educação no Brasil e a igualdade de oportunidades**. Dissertação (Mestrado) – PUC, Rio de Janeiro, 1993.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

MOTTA, Paulo Roberto. Participação e Descentralização Administrativa: lições de experiências brasileiras. **Administração Pública**, v. 28, n 3, jul./set. p. 174-194, 1994.

MOUSINHO, Cesar. **Aborrecentes & Aborrecidos**. São Paulo: Palavra & Prece, 2005.

NAOP. **Educação Sanitária e Meio Ambiente**. Caruaru: Naop, 2012.

NASCIMENTO, J. A. **Infância e Políticas Públicas**. Recife: Escola de Conselhos/UFRPE, 2010.

NASCIMENTO, J. A.; GAMEIRO, T. G. O Sistema de Garantia de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente. In: NASCIMENTO et al. **Quer um Conselho?**. Recife: Escola de Conselhos de Pernambuco/UFRPE, 2012.

NASCIMENTO, J. A.; SILVINO, Neto. **Criança e do adolescente: prioridade absoluta?** Recife: Escola de Conselhos de Pernambuco/UFRPE, 2012.

NOGUEIRA, Wanderlino. **Instrumentos de promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente, enquanto Direitos Humanos especiais de geração.** In: BASIO, Almir (org). Relatório do IV Encontro Nacional de Núcleo de Formação de Conselheiros Tutelares e de Direitos. Brasília: SDH; UFRPE, 2012.

NÓVOA, A. Relação escola-sociedade: novas respostas para um velho problema. In: SERBINO, R. V. et al. (Orgs). **Formação de professores.** São Paulo: UNESP, 1998,

OLIVEIRA, Alecsandra M. **O Cotidiano da Escola Rural:** facetas de uma experiência vivenciada no município de Riacho das Almas. Caruaru: Fafica, 2004.

OLIVEIRA, Iris Maria (coord.) **Perfil dos Conselheiros Municipais de Gestão Participativa no Rio Grande do Norte nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social e Criança e Adolescentes.** Natal: Arquidiocese de Natal; Pastoral da Criança; UFRN, 1998.

OLIVEIRA, João Ferreira De; FONSECA, Marília. A Educação em Tempos de Mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. **Impulso**, Piracicaba, n. 16, p. 55-65, outubro, 2005.

OLIVEIRA, Luiz Carlos Carvalho de. **As representações sociais da qualidade na educação para alunos do 1º ano do ensino médio.** Dissertação (Mestrado) – UFPI, Teresina, 2006.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p.05-23, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 661-690, out. 2007.

\_\_\_\_\_. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação**, n. 11 Mai/Jun/Jul/Ago 1999.

OLIVEIRA, Vera Lucia Costa. **O conceito de qualidade construído através da minha vivência como aluna e da minha prática como educadora.** Dissertação (Mestrado) – PUC, São Paulo, 1994.

PARO, V. H. **Por dentro da escola pública.** 3. ed. São Paulo: Xamã, 2000.

PEREIRA, Cláudia Vieira. **A contribuição do Tribunal de Contas da União para o Aprimoramento do Controle Social:** O caso dos Conselhos de Alimentação Escolar. Brasília, 2004.

PERNAMBUCO. **Constituição do Estado de Pernambuco**: promulgada em 05 de outubro de 1989. Recife: Assembleia Legislativa, 2010.

\_\_\_\_\_. **Ata da Septuagésima Quinta Reunião Ordinária da Segunda Sessão Legislativa da Décima Primeira Legislatura**. Realizada no dia 30 de junho de 1988. Anais da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 1998.

REIS, Edmerson dos Santos. Educação para a convivência com o semiárido: desafios e possibilidades. In: SILVA, Conceição de Maria de Sousa et al. **Semiárido Piauiense: Educação e Contexto**. Campina Grande: INSA, 2010.

REIS, Maria da Conceição Magalhães. **Democratização de ensino**: universalização do ensino fundamental. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, RJ, 1991.

RIACHO DAS ALMAS. **Lei Municipal 891 de 16 de novembro de 2000**. Cria o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 248 de 23 de setembro de 1967**. Cria a Secretaria Municipal de Educação e Cultura e dá outras providências. 1967.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica Municipal**. Promulgada em 04 de abril de 1990. Câmara Municipal de Riacho das Almas, 1990.

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal De Educação**. Riacho das Almas: SEMEC, 2004.

\_\_\_\_\_. **Prefeitura Municipal de Riacho das Almas**. Disponível em <<http://www.riachodasalmas.pe.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Primeiro Fórum Comunitário**. Riacho das Almas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Proposta Pedagógica** (versão preliminar). Riacho das Almas, 2010a.

RIBEIRO, Vanda Mendes; GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. Uma leitura dos usos dos indicadores da qualidade na educação. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.823-847, set./dez. 2010.

RIBEIRO, Vera Masagão et al. Indicadores de qualidade para a mobilização da escola. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 227-251, jan./abr. 2005.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RISOPATRÓN, Verónica. **El concepto de calidad de la educación**. Santiago del Chile: OREALC/UNESCO, 1991.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROMANELLI, Otaíza de O. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2006.

ROSEMBERG, Fúlvia. Panorama da Educação Infantil brasileira contemporânea. In: **Simpósio Educação Infantil**, 2002. Anais. Brasília: UNESCO, 2003.

RUA, M.G. As políticas públicas e a juventude nos anos 90. In: BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento; CNPD – Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília: CNPD, 1998.

SACCONI, Luiz Antonio. **Mini Dicionário Sacconi da Língua Portuguesa**. São Paulo: Geração, 2012.

SANTANA, Flavia Feitosa. **A construção social do conceito de qualidade na educação superior brasileira contemporânea**. Tese (Doutorado) – USP, São Paulo, 2004.

SANTOS, A. Descentralização e Municipalização: Habitação, Saneamento e Transporte. In: **Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas**. Brasília, DF: ENAP, 1993.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, Heloisa Helena Roverly da. **Metodologia da Pesquisa**. Cuiabá: Unisalesiano, 2006.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e Consentimento** – a política educacional do Banco Mundial: Autores Associados, 2002.

\_\_\_\_\_. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.

SILVA, Roberta Motta de Oliveira; D'ALBUQUERQUE, Victor Hugo. Mudança no perfil da mão-de-obra da indústria de confecções de Riacho das Almas-PE, após a implantação do CVT: um estudo de caso. **Scientia Uma**. FOCCA - Faculdade de Olinda. n. 10, maio, 2009.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semi-Árido: políticas públicas e transição paradigmática. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, n° 3, p. 466-485, jul-set. 2007.

SILVA, Vandrê Gomes da. A Narrativa Instrumental da Qualidade na Educação. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 19, n. 40, maio/ago. 2008a.

\_\_\_\_\_. Qualidade na educação e a ideia de uma formação pública. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 90, n. 226, p. 547-570, set./dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **Por um sentido público da qualidade da educação**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SILVA, Verônica Maria. **O desenvolvimento econômico de Riacho das Almas-PE: uma análise no período de 2001 a 2008**. Caruaru: FAVIP, 2009.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003.

TOMMASI, L. De; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TORRES, R. M. **Educação para todos**: a tarefa por fazer. Porto Alegre: Artmed, 2004.

TORRES, Rosa. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs). **O Banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2001.

TILIO, Rogério. Revisitando a Análise Crítica do Discurso: um instrumental teórico-metodológico. **E-escrita**, Nilópolis, v. I, n. 2, p. 86-102, mai./ago. 2010.

TUPPY, Maria Isabel Nogueira. **A educação em confronto com a qualidade**. Tese (Doutorado) – Unicamp, SP, 1998.

UNESCO. **Criança Esperança 25 anos criando oportunidades**. Brasília: UNESCO; Rio de Janeiro: TV Globo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Educação de qualidade, equidade e desenvolvimento sustentável**: uma concepção holística inspirada nas quatro conferências mundiais sobre educação organizadas pela UNESCO em 2008-2009. UNESCO, 2008.

\_\_\_\_\_. **Educação de qualidade para todos**: um assunto de direitos humanos. Brasília: UNESCO/OREALC, 2007.

UNICEF. **UNICEF**. Disponível em <<http://unicef.org.br>>. Acesso em 15 de dez. 2012.

UNICEF. **Educação para a Convivência com o Semiárido** – Guia de Orientação para os Municípios Selo UNICEF Município Aprovado – Edição 2009-2012. UNICEF, 2011;

\_\_\_\_\_. **Manual da Metodologia**. Selo UNICEF Município Aprovado. Edição 2006. UNICEF, 2005.

\_\_\_\_\_. **Manual da Metodologia**. Selo UNICEF Município Aprovado. Edição 2008. UNICEF, 2007.

\_\_\_\_\_. **Manual da Metodologia**. Selo UNICEF Município Aprovado. Edição 2009-2012. UNICEF, s/d.

\_\_\_\_\_. **O Direito de Aprender**: Potencializar avanços e reduzir desigualdades. Brasília, DF: UNICEF, 2009.

\_\_\_\_\_. **Situação mundial da infância 2011**. UNICEF, 2012.

\_\_\_\_\_. **Todas as crianças na escola em 2015.** Iniciativa global pelas crianças fora da Escola. UNICEF, 2012.

\_\_\_\_\_. **Um mundo para a Criança e o Adolescente do Semi-Árido.** UNICEF, 2005.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96-107.

WEBER, Silke. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda? **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008.

XAVIER, Antonio Carlos da R. **A Gestão da Qualidade e a Excelência dos Serviços Educacionais:** Custos e Benefícios de sua Implantação. Texto para discussão Nº 408, Brasília: IPEA, 2006.

\_\_\_\_\_. **Uma agenda para a melhoria da gestão da qualidade na educação brasileira.** Brasília: IPEA, 1995.

## ANEXO

### Roteiro para entrevista semiestruturada

#### I. Identificação do/a Entrevistado/a:

Órgão/organização/representação: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Fones: \_\_\_\_\_ e-mail: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ anos cor/raça/etnia: \_\_\_\_\_ Gênero: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_ Profissão: \_\_\_\_\_

Tempo de serviço na Educação: \_\_\_\_\_ anos

#### II. Roteiro

1. O que é uma Educação de Qualidade?
2. O que é necessário para melhorar a Qualidade da Educação?
3. Como a questão da Qualidade da Educação é tratada nos espaços de co-construção das políticas públicas (conselhos, conferências, fóruns, audiências públicas etc)?
4. De que forma é (ou pode ser) medida a Qualidade da Educação em Riacho das Almas?
5. Ser certificada pelo Unicef, melhorou a qualidade da Educação em Riacho das Almas?
6. As ações propostas pelo *Selo Unicef Município Aprovado* tem propiciado uma melhoria na Qualidade da Educação? Caso sim, de que forma isso acontece?
7. Como essas ações afetaram o desempenho dos alunos e dos profissionais de Educação?
8. O *Selo Unicef Município Aprovado* tem influenciado a orientação das Políticas Educacionais no Município? Caso sim, de que forma isso acontece?