



# Políticas Públicas no Brasil Exploração e Diagnóstico 4

Luciana Pavowski Franco Silvestre  
(Organizadora)

 **Atena**  
Editora

Ano 2018

**Luciana Pavowski Franco Silvestre**  
(Organizadora)

**Políticas Públicas no Brasil Exploração e  
Diagnóstico**  
**4**

Atena Editora  
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

**Editora Chefe:** Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Diagramação e Edição de Arte:** Geraldo Alves e Natália Sandrini

**Revisão:** Os autores

### **Conselho Editorial**

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista  
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

P769 Políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] : exploração e diagnóstico 4 / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. – (Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico; v. 4)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-062-9

DOI 10.22533/at.ed.629192201

1. Administração pública – Brasil. 2. Brasil – Política e governo.  
3. Planejamento político. 4. Política pública – Brasil. I. Silvestre,  
Luciana Pavowski Franco. II. Série.

CDD 320.60981

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

## APRESENTAÇÃO

O e-book “Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico” apresenta 131 artigos organizados em sete volumes com temáticas relacionadas às políticas de saúde, educação, assistência social, trabalho, democracia e políticas sociais, planejamento e gestão pública, bem como, contribuições do serviço social para a formação profissional e atuação nas referidas políticas.

A seleção dos artigos apresentados possibilitam aos leitores o acesso à pesquisas realizadas nas diversas regiões do país, apontando para os avanços e desafios postos no atual contexto social brasileiro, e permitindo ainda a identificação das relações e complementariedades existentes entre a atuação nos diferentes campos das políticas públicas.

Destaca-se a relevância da realização de pesquisas, que tenham como objeto de estudo as políticas públicas, bem como, a disseminação e leitura destas, visando um registro científico do que vem sendo construído coletivamente na sociedade brasileira e que deve ser preservado e fortalecido considerando-se as demandas de proteção social e de qualificação da atuação estatal em conjunto com a sociedade civil em prol da justiça social.

Boa leitura a todos e todas!

Dra. Luciana Pavowski Franco Silvestre

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
A EDUCAÇÃO INFANTIL EM MUNICÍPIOS COM ALTOS IDEBS NO NORDESTE: AS CONCEPÇÕES DOS GESTORES ESCOLARES	
<i>Patrícia Maria Uchôa Simões</i> <i>Juceli Bengert Lima</i> <i>Manoel Zózimo Neto</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.6291922011</b>	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>13</b>
A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO ESTADO DO MARANHÃO E POLÍTICA EDUCACIONAL: ASPECTOS DA ORIGEM E A SUA IMPLEMENTAÇÃO	
<i>Marcia Cordeiro Costa</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.6291922012</b>	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>24</b>
A IMPORTÂNCIA DA INCLUSÃO DE CRECHES COMO POLÍTICA PÚBLICA A FIM DE REDUZIR A DESIGUALDADE DE GÊNERO NO MERCADO DO TRABALHO	
<i>Aline Evelin Fabrício de Macedo</i> <i>Ana Paula de Souza Santos</i> <i>Fujie Kawasaki</i> <i>Rafael Pereira</i> <i>Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues</i> <i>Wellington Júnior Jorge</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.6291922013</b>	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>33</b>
A IMPORTÂNCIA DO PIBID E SEUS IMPACTOS NA ESCOLA: DOIS ESTUDOS DE CASO EM MÚSICA	
<i>Cristina Rolim Wolffenbüttel</i> <i>Guilherme da Silva Ramos</i> <i>Romeu Riffatti</i> <i>Sita Mara Lopes Sant'Anna</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.6291922014</b>	
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>46</b>
A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA	
<i>Silvania dos Santos Rabêlo</i> <i>Thelma Helena Costa Chahini</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.6291922015</b>	
<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>56</b>
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AGRICULTURA FAMILIAR NA INTERFACE SAÚDE E AMBIENTE	
<i>Carla Rosane Paz Arruda Teo</i> <i>Maria Assunta Busato</i> <i>Vanessa da Silva Corralo</i> <i>Junir Antonio Lutinski</i> <i>Gisele Assumpção Vieira</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.6291922016</b>	

**CAPÍTULO 7 ..... 68**

ANÁLISE COMPARATIVA DOS MUNICÍPIOS COM MELHORES E PIORES IDEBS DO NORDESTE: A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO COMO INDICADOR DE QUALIDADE

*Patrícia Maria Uchôa Simões*  
*Marcela Pires Barbosa*  
*Priscila de Cássia da Silva Ramos*

**DOI 10.22533/at.ed.6291922017**

**CAPÍTULO 8 ..... 79**

ANÁLISE DA FORMAÇÃO PÓS-GRADUADA EM MOLDES DE RESIDÊNCIA MULTIPROFISSIONAL SOB A ÓTICA DE PRECEPTORES/TUTORES E RESIDENTES

*Carla Mousinho Ferreira Lucena*  
*Ana Paula Rocha de Sales Miranda*  
*Pablo Leonid Carneiro Lucena*  
*Francilene Jane Rodrigues*  
*Patrícia Barreto Cavalcanti*  
*Clébya Candeia de Oliveira Marques*  
*Adelaide Aires Pontes Adolfo*

**DOI 10.22533/at.ed.6291922018**

**CAPÍTULO 9 ..... 89**

ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ: O PROGRAMA BOLSA DE INICIAÇÃO ACADÊMICA A PARTIR DAS PERCEPÇÕES DOS ESTUDANTES

*Márcia Regina Mariano de Sousa Arão*  
*Gleiciane Viana Gomes*  
*Aline Santos Martins*  
*Maria José Martins Galvão*  
*Fernanda Venâncio Farias*

**DOI 10.22533/at.ed.6291922019**

**CAPÍTULO 10 ..... 101**

ATENDIMENTO EFICIENTE DA REDE EDUCACIONAL: A IMPLANTAÇÃO DO NOVO MODELO LOGÍSTICO DE PERNAMBUCO

*Ednaldo Alves de Moura Júnior*  
*Emílio Veludo Lopes*  
*Murilo Wesley Soares Costa*  
*Anselmo de Oliveira Carvalho Filho*

**DOI 10.22533/at.ed.62919220110**

**CAPÍTULO 11 ..... 118**

DEFINIÇÕES E CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE MATERIALISTA-HISTÓRICA DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA INCLUSIVA

*Daphne Holzer Velihovetchi*

**DOI 10.22533/at.ed.62919220111**

**CAPÍTULO 12 ..... 136**

ESTADO E AVALIAÇÃO ESTANDARDIZADA CRITERIAL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL DE QUASE-MERCADO

*Joina Bomfim*

**DOI 10.22533/at.ed.62919220112**

**CAPÍTULO 13..... 148**

FAMÍLIA E REDE LOCAL: REFLEXÕES SOBRE O TRABALHO PROFISSIONAL EM UM PROJETO DE EDUCAÇÃO

*Helena Piombini*

*Tainá Alvarenga*

*Rodrigo Oliveira*

**DOI 10.22533/at.ed.62919220113**

**CAPÍTULO 14..... 161**

FEDERALISMO, REGIME DE COLABORAÇÃO E A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO NA BAHIA

*Angelo Dantas de Oliveira*

*Célia Tanajura Machado*

**DOI 10.22533/at.ed.62919220114**

**CAPÍTULO 15..... 173**

GÊNERO E INCLUSÃO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO

*Leandro Fernandes Valente*

*Jhennifer de Souza Góis*

*Antônia Sheilane Carioca Silva*

*Heliandra Linhares Aragão*

**DOI 10.22533/at.ed.62919220115**

**CAPÍTULO 16..... 181**

INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: ESTRATÉGIA PARA A LEGITIMAÇÃO DA DIVISÃO SOCIAL E ECONÔMICA DO SABER?

*Valdenice de Araujo Prazeres*

**DOI 10.22533/at.ed.62919220116**

**CAPÍTULO 17 ..... 197**

MECANISMOS DE MOBILIZAÇÃO PARA O REGIME DE COLABORAÇÃO: CAMINHOS PARA A GESTÃO COLABORATIVA DA EDUCAÇÃO

*Ana Paula Massonetto*

*Manoel dos Santos*

*André Cardone*

**DOI 10.22533/at.ed.62919220117**

**CAPÍTULO 18..... 214**

MULHERES IDOSAS E SEU PROCESSO EDUCATIVO: A EXPERIÊNCIA DAS ALUNAS DA UNATI/UERJ

*Alzira Tereza Garcia Lobato*

*Carla Virginia Urich Lobato*

**DOI 10.22533/at.ed.62919220118**

**CAPÍTULO 19 ..... 224**

O PLANO DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO CONTEXTO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA

*Cristiane Queiroz Leite Carvalho*

**DOI 10.22533/at.ed.62919220119**

<b>CAPÍTULO 20</b> .....	<b>236</b>
O REGIME DE COLABORAÇÃO E O PNE: ENTRE O PROPOSTO E O POSSÍVEL	
<i>Laurimar de Matos Farias</i>	
<i>Leila Maria Costa Sousa</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.62919220120</b>	
<b>CAPÍTULO 21</b> .....	<b>247</b>
OS CONCEITOS DE DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA NEOLIBERAL	
<i>Edivania de Castro Pires</i>	
<i>Leidy Jane Claudino de Lima</i>	
<i>Ângela Maria Dias Fernandes</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.62919220121</b>	
<b>CAPÍTULO 22</b> .....	<b>256</b>
OS SENTIDOS DO ENSINO MÉDIO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: CONTRADIÇÕES NO ACESSO E NA QUALIDADE DO ENSINO	
<i>João Paulo da Conceição Alves</i>	
<i>Ronaldo Marcos de Lima Araujo</i>	
<i>Márcia Pereira da Silva</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.62919220122</b>	
<b>CAPÍTULO 23</b> .....	<b>268</b>
POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO E O ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO: POSSIBILIDADES E DESAFIOS	
<i>Leidy Jane Claudino de Lima</i>	
<i>Jorge Fernando Hermida</i>	
<i>Fernando Augusto Generino Soares</i>	
<i>Edivania de Castro Pires</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.62919220123</b>	
<b>CAPÍTULO 24</b> .....	<b>281</b>
VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA GESTÃO ESCOLAR ATRAVÉS DA OTIMIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS: O CASO DE PERNAMBUCO	
<i>Ednaldo Alves de Moura Júnior</i>	
<i>Severino José de Andrade Júnior</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.62919220124</b>	
<b>SOBRE A ORGANIZADORA</b> .....	<b>297</b>

## ANÁLISE COMPARATIVA DOS MUNICÍPIOS COM MELHORES E PIORES IDEBS DO NORDESTE: A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO COMO INDICADOR DE QUALIDADE

**Patrícia Maria Uchôa Simões**

Fundação Joaquim Nabuco  
Recife/Pernambuco

**Marcela Pires Barbosa**

Universidade Federal de Pernambuco  
Recife/Pernambuco

**Priscila de Cássia da Silva Ramos**

Universidade Federal de Pernambuco  
Recife/Pernambuco

**RESUMO:** O presente estudo analisou a dimensão da participação na qualidade educacional e suas relações com a medida de qualidade do IDEB em municípios do Nordeste. Foram identificados, em cada estado do Nordeste, os municípios com melhores e piores IDEBs, formando assim, dois grupos que foram comparados quanto a sua estrutura educacional e organização do sistema de ensino, utilizando os dados do Censo do IBGE de 2011. A análise revelou que os dois grupos não diferem muito quanto aos aspectos investigados. No entanto, destacam-se dois pontos. Primeiramente, que o grupo com os melhores Idebs possui uma maior participação, melhor estrutura organizacional no que se refere à existência de conselhos de participação da sociedade na gestão, mesmo que seja pequena a diferença entre os grupos. Em segundo lugar, registra-se que a maior diferença entre os grupos está na existência

de conselhos escolares nas escolas públicas municipais. Como conclusão, o presente estudo reafirma a importância da participação da comunidade na gestão escolar e, como em outros estudos na literatura da área, a gestão democrática como um fator relacionado à qualidade da educação.

**PALAVRAS-CHAVE:** qualidade da educação; conselho escolar; gestão democrática; participação; Ideb.

**ABSTRACT:** The present study analyzed the dimension of the participation in the educational quality and its relation with the quality measure of IDEB in municipalities of the Northeast. The municipalities with the best and worst IDEBs were identified in each state of the Northeast, thus forming two groups that were compared in terms of their educational structure and organization of the education system, using the official data of 2011. The analysis revealed that the two groups do not differ much about the aspects investigated. However, two points stand out. First, that the group with the best Idebs has a greater participation, better organizational structure regarding the existence of councils of participation of the society in the management, even if the difference between the groups is small. Second, it is recorded that the biggest difference between the groups is the existence of school boards in municipal public schools. As

a conclusion, the present study reaffirms the importance of community participation in school management and, as in other studies in the area literature, democratic management as a factor related to the quality of education.

**KEYWORDS:** quality of education; school board; demotratic management; participation; Ideb.

## 1 | INTRODUÇÃO

O presente estudo analisou a existência de conselhos educacionais com a participação da comunidade escolar na gestão e a qualidade educacional medida pelo IDEB, comparando dois grupos de municípios: aqueles de maior IDEB e aqueles de menor IDEB em cada estado do Nordeste.

O objetivo foi compreender as relações entre esse indicador e essa dimensão já amplamente investigada pelos estudiosos da área e considerada como tendo uma forte relação com a qualidade da educação. O texto apresenta o debate sobre a qualidade educacional e sobre o contexto de surgimento do IDEB. Em seguida, discute a dimensão da participação e sua relação com a qualidade educacional.

## 2 | DEBATE SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

A insatisfação com o ensino no Brasil tem se mantido presente tanto nos trabalhos acadêmicos, como entre as preocupações de gestores e professores e, ainda, nos discursos veiculados pela mídia e na sociedade em geral. Por um lado, pais e alunos não aprovam o trabalho desenvolvido pelos sistemas e redes de ensino, por outro, o mercado considera insuficiente a formação técnica para as empresas e indústrias oferecida pelas escolas no país.

No final da década de 80, o acesso ao Ensino Fundamental chegou a atingir quase todas as crianças e os adolescentes de 07 a 14 anos no Brasil, mas esse aumento do atendimento não foi seguido da criação das condições estruturais necessárias para a oferta da qualidade do ensino:

Locais para atender aos alunos foram improvisados, os turnos de funcionamento das escalas triplicaram, sem falar da necessidade de contratação de professores, que nem sempre estão preparados para a função docente. (Cappelletti, 2015, p.95)

As condições de inserção das crianças e adolescentes nas escolas públicas passaram a ter, então, grande centralidade na pauta das discussões educacionais no meio acadêmico e na sociedade em geral: para melhorar a qualidade do ensino nas escolas, apontava-se para a necessidade de um sistema que avaliasse a qualidade do ensino oferecido nas escolas. Como afirma Sá (2008):

A qualidade parece, assim, ter-se transformado numa espécie de amuleto capaz de esconjurar a crise que recorrentemente se abate sobre a educação, bastando invocá-la (nas suas diferentes combinações) para que, como por magia, uma aura de bondade envolva as propostas que a invocam. (p.437)

A cultura da avaliação da educação no Brasil se intensificou na década de 90 quando o país passava por uma transição política e econômica. As avaliações tinham a justificativa de atender tanto as demandas sociais nacionais pela democratização e universalização do ensino quanto a competitividade internacional que exigia mais produtividade das empresas e maior padrão técnico dos profissionais brasileiros. Assim, servia de estratégia para “melhoria” da educação, subsidiando decisões sobre processos de gestão escolar e formulações de políticas educacionais, e legitimando interesses nacionais e internacionais, públicos e privados.

Nessa direção, Afonso (2001) afirma que, ao mesmo tempo em que as políticas sociais e educacionais podem ser interpretadas como instrumentos de controle social, legitimando as ações do Estado e servindo aos interesses das classes dominantes, também podem ser vistas como estratégias de concretização e expansão de direitos sociais, repercutindo para a melhoria das condições de vida dos grupos sociais mais vulneráveis.

Analisando os aspectos da política educacional na gestão escolar que estão envolvidos na avaliação educacional, Sá (2008) afirma que não é apenas a escola, mas também seus órgãos de administração, direção e gestão, responsáveis tanto pelo sucesso quanto pelo insucesso da qualidade da educação, visto que, fazem escolhas organizacionais que reproduzem decisões alheias e, assim, não reconhecem a natureza polissêmica do conceito de qualidade.

A discussão da qualidade na educação surge, então, atrelada ao debate sobre a avaliação da qualidade. São duas temáticas de alta complexidade que envolvem concepções políticas, teóricas e epistemológicas que dificultam o encontro de conclusões consensuais.

Para Fonseca (2009), estudar a qualidade da educação implica a análise da dinâmica socioeconômica e cultural de um país, no sentido de perceber como a política educacional interage com os projetos nacionais de desenvolvimento que se articulam com a economia mundial. Por outro lado, também é necessário considerar a política educacional em articulação com os movimentos pedagógicos e metodológicos que surgem na sociedade e entre os educadores que podem, inclusive, contrariar posições da política educacional oficial. É esse movimento que produz valores que se traduzem em diferentes sentidos para a qualidade. Dessa forma, para essa autora, dependendo da perspectiva adotada, a qualidade pode ser avaliada pela função social (a educação de qualidade prepara o indivíduo para o exercício da ética profissional e da cidadania e para compreender e ter acesso a todas as manifestações da cultura humana), pela função pragmática (a educação de qualidade provê “padrões aceitáveis de aprendizagem” para inserir o indivíduo na dinâmica do mercado) e a função

equalizadora da educação (educação como direito individual e responsabilidade do Estado em garantir a oferta, o acesso e a permanência de todos no sistema de ensino).

Tratando das questões epistemológicas do debate sobre avaliação da educação, Cappelletti (2015) alerta que, quando adotam a proposta de avaliação do governo, as instituições também assumem seus pressupostos teóricos que vão de encontro às perspectivas mais críticas. Assim, “o modelo estatal reduz a avaliação educacional a um procedimento de controle definindo, hierarquicamente, normas para todo o sistema de ensino” (p.97).

Oliveira (2012) compreende que os requisitos para o acesso e a qualidade na educação passam pela condição do financiamento, colocando em relevo a relação da estrutura organizacional com a qualidade educacional. Esse autor localiza essa discussão no debate sobre o federalismo no Brasil e nas desigualdades regionais e o direito à educação.

No que diz respeito ao enfrentamento das condições de acesso à educação de qualidade, convivemos com uma importante desigualdade de princípio: a desigualdade no financiamento. Buscá-la é condição para a plena efetivação do direito à educação, segundo o princípio da igualdade de todos perante a lei. (OLIVEIRA, 2012, p. 43)

A desigualdade no financiamento relaciona-se com as desigualdades no atendimento educacional quando comparadas regiões do país e as classes sociais dos alunos. Nesse sentido, Campos (2013) considera que:

As reformas trouxeram consigo a implantação dos sistemas nacionais e internacionais de avaliação dos resultados de aprendizagem medidos por testes aplicados aos alunos das escolas primárias e secundárias, disponibilizando uma grande quantidade de dados e incentivando comparações entre escolas, cidades, regiões e países. A qualidade da educação passou a ser definida principalmente por esses indicadores, os quais reiteraram, com base em critérios que ganharam grande legitimidade pública, as diferenças sociais entre os alunos: estudantes de escolas privadas obtêm geralmente melhores resultados do que os matriculados em escolas públicas (com exceção das universidades, onde o sinal se inverte); quem habita regiões mais desenvolvidas alcança melhores resultados do que alunos de regiões mais pobres, especialmente zonas rurais; os grupos étnico-raciais discriminados têm piores resultados do que os demais. (p.25)

Considerando a complexidade dessa temática, pode-se afirmar, como Prestes e Farias (2014), que, apesar da grande produção de dados sobre a qualidade da educação no Brasil, não há respostas consensuais sobre essa questão e afirmam que os autores se dividem em suas justificativas entre considerar que o problema está na natureza transversal dos dados, na necessidade de mais estudos qualitativos, ou por entender que os indicadores que medem a qualidade pelos resultados dos desempenhos dos alunos não são sensíveis a outros elementos da vida social que possa orientar as análises em direção a proposições para uma educação com mais justiça e igualdade social.

### 3 | A AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E O IDEB

Para responder à demanda da avaliação da qualidade educacional, em 1989, o Ministério da Educação propôs o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) que se caracteriza por ser a primeira iniciativa de avaliação da educação no Brasil em escala nacional. Esse sistema começou a ser desenvolvido no final da década de 80, mas só foi aplicado pela primeira vez em 1990, com a participação de uma amostra de escolas que ofertavam as 1<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup> séries do Ensino Fundamental das escolas públicas da rede urbana. Nessa edição do Saeb, foram realizadas avaliações em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências, juntamente com uma prova de redação, nos casos de alunos das 5<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup> séries. Em 1995, foi adotada uma nova metodologia de construção do teste e análise de resultados, com o intuito de possibilitar a comparação dos resultados das avaliações ao longo do tempo. Foi decidido que os testes seriam aplicados nas etapas finais dos ciclos de escolarização: 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do Ensino Fundamental (5<sup>o</sup> e 9<sup>o</sup> ano, atualmente) e 3<sup>o</sup> ano do Ensino Médio. Nessa ocasião, outra modificação foi feita na amostra que passou a ter uma representação da rede privada. A partir da edição de 2001 até 2011, o Saeb passou a avaliar apenas as áreas de Língua Portuguesa e Matemática. Até a versão de 2003 as provas eram aplicadas em caráter amostral, gerando resultados para unidades da federação, região e Brasil.

A partir de 2005, o SAEB foi reestruturado, passando a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica- Aneb (com avaliação amostral das redes públicas e privadas, considerando as escolas que atendessem a um critério mínimo de 10 estudantes por turma, com foco na gestão da educação) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar- Anresc (conhecida como Prova Brasil, com avaliação censitária das escolas que atendessem a critérios de quantidade mínima de 30 estudantes na última etapa dos anos iniciais (4<sup>a</sup>série/5<sup>o</sup> ano) ou dos anos finais (8<sup>a</sup>série/9<sup>o</sup> ano) do Ensino Fundamental) que possibilitou gerar resultados por escola.

Em 2007, passaram a participar da Prova Brasil as escolas públicas rurais o mínimo de 20 estudantes matriculados nos anos iniciais (4<sup>a</sup> série/5<sup>o</sup> ano). Dessa versão em diante, a Prova Brasil é realizada em conjunto com a aplicação da Aneb e com a utilização dos mesmos instrumentos. Em 2009, as escolas rurais que tinham os anos finais do Ensino Fundamental (8<sup>a</sup> série/9<sup>o</sup> ano) também foram incluídas.

Nesse mesmo ano, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-INEP criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEB que reúne dois indicadores: o desempenho e o rendimento escolar.

Segundo Soares e Xavier (2013), o Ideb representa uma mudança positiva no debate educacional, uma vez que insere nesse debate a ideia de que a escola, além dos alunos, também deve ser avaliada, ou seja, ao avaliar o rendimento (aprovação, reprovação e evasão escolar) a escola é introduzida na medida da qualidade, além do desempenho do aluno. No entanto, esses autores trazem várias críticas ao índice,

como por exemplo, o fato de que só alunos presentes ao teste são considerados; o autor explica que é enviado um teste para cada aluno da escola e afirma que “no ano de 2011, voltaram sem resposta 14% dos testes do quinto ano e 22% dos testes do nono ano.” e que esses valores correspondem aos alunos “mais fracos” das instituições, isso pode fazer com que a média do IDEB dessas escolas seja maior do que deveria. Outra crítica relaciona-se ao fato da proficiência em Matemática ter mais peso do que a proficiência em Leitura e que pelo fato de o IDEB ser uma média permita que um bom resultado de um aluno “compense” um mau desempenho de outro aluno ou uma taxa de reprovação alta. No final, os autores fazem sugestões de aperfeiçoamento, junto com propostas de mudanças na forma de divulgação do índice. Na concepção dos autores “Ideb deveria ser divulgado de forma contextualizada, que contenha pelo menos uma descrição do nível socioeconômico das escolas ou dos municípios”.

Sendo assim, com a criação do Ideb, a qualidade da educação no Brasil passa a ser medida por um único indicador e esse assume o papel na formulação e implantação das políticas públicas educacionais. A simplicidade do cálculo do Ideb fez com que tivesse ampla divulgação na mídia e possibilitou o surgimento de novas perspectivas para a pesquisa na educação. Se, por um lado, essa divulgação do Ideb, amplia a discussão da qualidade da educação tanto nos estudos acadêmicos como na sociedade em geral, por outro, pode causar um efeito de busca dos gestores escolares e educacionais de melhora no índice mesmo sem a utilização de medidas que sejam pedagogicamente orientadas.

Analisando a relação entre o IDEB e o contexto escolar, Alves e Soares (2013) investigaram dados da Prova Brasil, do Censo Escolar e do próprio Ideb, por meio de modelos de regressão linear múltipla. Os autores analisaram o IDEB 2009 de todas as escolas públicas e de outros indicadores do banco de dados divulgado pelo INEP (média do nível socioeconômico da escola, % de alunos brancos, % de alunos do sexo masculino, Infraestrutura da escola, Complexidade da escola) disponíveis de todas as escolas públicas que participaram da Prova Brasil. Os resultados mostram que as escolas que atendem alunos de menor nível socioeconômico, têm piores resultados, e também indica a relação das condições de infraestrutura e de complexidade da instituição com os resultados do índice. Na discussão dos resultados, os autores criticam o fato do índice colocar o foco em resultados finalísticos, sem considerar as condições que esses resultados foram observados. E afirmam que “políticas públicas para a educação brasileira exigem o estudo dos dados existentes de forma muito mais ampla do que apenas sua síntese em um indicador como o Ideb”.

Na mesma direção, Chirinéa e Brandão (2015) considerem que há outros aspectos igualmente importantes além do desempenho do aluno e do fluxo escolar para avaliar a qualidade educacional, como nível socioeconômico e cultural dos alunos citados anteriormente, formação docente; valorização do magistério; condições materiais e imateriais de trabalho; gestão escolar; infraestrutura da escola, e insumos, entre outros. Os autores também enfatizam a “pressão” depositada na comunidade escolar

para atender as metas pré-estabelecidas pelo índice e nas discussões finais afirma que os resultados do índice devem ser relacionados aos fatores intra e extraescolares já citados anteriormente e diz que é necessário “a gestão escolar traçar suas próprias metas e estratégias, e definir intervenções alicerçadas na democratização e na autonomia, sem que isso signifique realizar manobras pedagógicas para atender as metas pré-estabelecidas pelo índice” (p.479).

Almeida, Dalben e Freiras (2013) também afirmam que a utilização dos resultados das avaliações em larga escala e dos índices por elas criados não podem ser traduzidos como retrato fiel da qualidade oferecida pelas escolas. Por meio da análise de diferentes estudos, os autores ressaltam outros fatores escolares e extra-escolares que o IDEB não avalia. Nas discussões finais, os autores reconhecem a importância do IDEB enquanto um indicador a ser considerado na avaliação educacional, mas que enquanto estiver “só” não é capaz de avaliar a educação. Ressaltam, ainda, que cada instituição tem suas especificidades e que enquanto isso não for levado em consideração por mais que sejam utilizados as melhores tecnologias, a avaliação educacional está “condenada a ser uma pálida e imperfeita foto da realidade escolar.”

#### **4 | A DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO ESCOLAR E MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO E A QUALIDADE EDUCACIONAL**

O interesse das pesquisas voltado para a avaliação dos sistemas educacionais favoreceu a criação de mecanismos institucionais de programas e planos sistemáticos de avaliação e a construção de indicadores nacionais de avaliação. Em parte, esse interesse surgiu pela pressão por um novo modelo de gestão educacional que privilegie o controle e a prestação de contas pelos gestores.

Alguns estudos apontam para a ausência dos sistemas municipais de educação na concepção dos programas e políticas educacionais e para as fragilidades que a maioria desses sistemas possui em assumir sua parcela de responsabilidade na efetivação das políticas (CURY, 2002; DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007). Como ilustração dessa fragilidade da estrutura organizacional na área da educação, observa-se que, em 2012, quase a metade dos municípios brasileiros tem sua secretaria municipal de educação funcionando conjuntamente com outras políticas, em 13 municípios este setor está subordinado à outra secretaria, em 131 municípios é um setor subordinado diretamente à chefia do executivo e, ainda, em três municípios brasileiros a educação pública é administrada por um órgão da administração indireta. Quando são analisados os dados relativos à existência ou não nos municípios do Plano Municipal de Educação e do Sistema Municipal de Ensino, observa-se que 2.181 municípios não têm PME e 3.517 não têm seu próprio SME (IBGE, 2012).

Essas dificuldades vivenciadas pelos municípios têm relação com a oferta do atendimento educacional obrigatório, a formação dos docentes, a adequação da

infraestrutura das escolas, enfim, afetam a qualidade da educação pública do país.

Nessa mesma direção, Sá (2008) compreende que além de professores e alunos, os órgãos de administração, direção e gestão escolar são responsáveis tanto pelo sucesso quanto pelo insucesso da qualidade da educação, uma vez que, ao fazerem escolhas organizacionais, promovem e reproduzem decisões alheias à escola, ignorando a natureza polissêmica do conceito de qualidade.

Dourado, Oliveira e Santos (2007) afirmam que existe uma íntima articulação entre a educação e diferentes dimensões da vida social, garantindo que a vida socioeconômica e cultural influencia em uma educação de qualidade. A qualidade educacional, segundo esses autores, realiza-se em duas dimensões, intra e extraescolares. Como dimensão extraescolar, compreende-se o capital econômico, cultural e social das famílias que influenciam a qualidade educacional, enquanto a dimensão intraescolar relaciona-se com a permanência e o desempenho escolar, condições de oferta do ensino; gestão e organização do trabalho escolar; formação, profissionalização e ação pedagógica.

Esses estudos, portanto, vão além da análise das práticas de ensino-aprendizagem para explicar a qualidade da educação, ampliando para outros processos envolvidos na política e na gestão da educação e para outros atores da comunidade escolar.

Mendonça (2001) compilou estudos sobre a temática da gestão democrática na educação, a partir da consulta a 133 instâncias executiva, legislativa e normativa das 27 unidades da Federação e das 26 capitais. Seus resultados indicaram que os mecanismos adotados pelos sistemas não tiveram êxito em possibilitar a participação dos diferentes segmentos da escola. Nesse sentido, concluiu que apesar da legislação ter evoluído no sentido da proposição de mecanismos reguladores da participação e impor critérios de proporcionalidade na participação aos segmentos organizados da comunidade escolar, os diretores, professores e funcionários, com prevalência dos primeiros, ainda monopolizam os foros de participação e a escola pública ainda é vista pelos usuários como propriedade do governo ou do pessoal que nela trabalha.

A partir da Constituição Federal de 1988, as instâncias de participação na gestão escolar e municipal passaram por uma institucionalização, justamente como resposta às pressões sociais em busca de maior compromisso por parte do Estado e de maior participação da sociedade na vida pública.

No entanto, os estudos sobre gestão pública da educação apontam as dificuldades de participação da sociedade na gestão educacional pela pouca cultura participativa presente principalmente nas regiões mais pobres dominadas historicamente pelo paternalismo e pela falta de mecanismos de efetiva participação da sociedade (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007; MENDONÇA, 2001; PARO, 2010).

O presente estudo pretende analisar a dimensão da participação na gestão e sua relação com a qualidade da educação medida pelo IDEB, partindo das indicações das pesquisas relatadas de que essa dimensão tem um papel importante na construção de um ensino de qualidade. Assim, utilizará os indicadores educacionais municipais relacionados à existência das instâncias de participação da comunidade escolar na

gestão e a medida de qualidade da educação do IDEB para comparar dois grupos de municípios: os 10% dos municípios que obtiveram melhores e os 10% dos municípios com piores IDEBs.

## **5 | OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DESSE ESTUDO**

O presente estudo considerou a medida de qualidade da educação a partir do IDEB municipal para comparar dois grupos de municípios: os 10% dos municípios com melhores IDEBs e 10% dos municípios com piores IDEBs em cada estado do Nordeste.

A comparação dos municípios foi feita utilizando dados relativos a duas dimensões da qualidade: a participação da sociedade na estrutura organizacional da educação nos municípios. O objetivo foi analisar dimensões da qualidade educacional que estão (ou não) relacionadas à qualidade medida pelo IDEB.

Para tanto, inicialmente, foi realizado um levantamento considerando os valores do Ideb relativos aos resultados das 4<sup>a</sup>. e 5<sup>a</sup>. séries das redes públicas municipais do Nordeste para identificar os 10% dos municípios com os piores Idebs e os 10% dos municípios com os melhores IDEBs, em cada estado, na avaliação de 2013, formando, assim, dois grupos de análise do estudo.

Cada grupo de municípios foi, então, caracterizado quanto a sua estrutura educacional e organização do sistema de ensino, utilizando os dados do Censo do IBGE de 2011.

## **6 | DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Foram organizados os dados dos dois grupos da investigação: o grupo dos 10% com os melhores Idebs foi formado por 202 municípios e o grupo dos 10% com os piores Idebs por 218 municípios. O ano de 2011 foi escolhido por ser o mais próximo ao ano da coleta de informações do Ideb, 2013, utilizado para a formação dos dois grupos nesse estudo. Depois de contabilizar os 10% em cada grupo, foram incluídos todos os municípios com notas empatadas.

A tabela a seguir apresenta os dados dos dois grupos de municípios estudados com relação a sua estrutura organizacional na área da educação pública municipal.

	Conselho do FUNDEB	Conselhos Escolares	Conselho de Alimentação Escolar	Conselho de Transporte Escolar	Conselho Municipal de Educação	Conselhos Municipais de Educação Paritários
MELHORES (202)	97,52% (197)	90,10% (182)	98,51% (199)	26,24% (53)	86,14% (174)	76,73% (155)
PIORES (218)	95,87% (209)	77,98% (170)	94,95% (207)	16,51% (36)	81,65% (178)	69,27% (151)

Tabela 1 – Percentual (número) de municípios em cada grupo que possuem os itens da estrutura organizacional no Nordeste

Fonte: IBGE (2011)

De forma geral, observa-se que os dois grupos não diferem muito. No entanto, destacam-se dois pontos. Primeiramente, o grupo com os melhores Idebs possui uma maior participação, melhor estrutura organizacional no que se refere à existência de conselhos de participação da sociedade na gestão, mesmo que seja pequena a diferença entre os grupos. Em segundo lugar, registra-se que a maior diferença entre os grupos está na existência de conselhos escolares nas escolas públicas municipais.

Esses resultados parecem indicar que essas características não distinguem os dois grupos, mas a presença maior dos conselhos, especialmente dos Conselhos Escolares, pode apontar para a importância da gestão participativa nas escolas, na dimensão intra-escolar.

Essa análise está limitada aos dados secundários oficiais que indicam apenas a existência ou não dos conselhos, portanto, sem uma análise qualitativa que indique o funcionamento dessas estruturas. Compreende-se que a existência dos conselhos não implica no funcionamento nem, muito menos, no bom funcionamento das estruturas, com a participação efetiva da comunidade escolar. Como objeto para futuros estudos, pode-se pensar na comparação dos municípios com melhores e piores Idebs com a caracterização do funcionamento dessas estruturas organizacionais quanto à participação dos diferentes segmentos, frequência das reuniões, assuntos deliberados etc.

Como conclusão, os resultados analisados no presente estudo apontam a maior presença de conselhos com participação da sociedade entre os municípios com melhores Idebs, apesar de não ter revelado uma diferença relevante entre os dois grupos. Esses resultados vão à mesma direção de estudos anteriores que afirmam a importância da gestão participativa na escola e no município para a melhoria da qualidade da Educação Básica.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do estado e Políticas Educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXII, n. 75, ago. 2001.
- ALMEIDA, Luana Costa; DALBEN, Adilson; FREITAS, Luiz Carlos. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.34, n. 125, p.1153-1174, dez. 2013.
- CAMPOS, Maria Malta. Entre políticas de qualidade e a qualidade das práticas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 22-43, jan./abr. 2013.
- CAPPELLETTI, Isabel Franchi. Os conflitos na relação avaliação e qualidade da educação. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, Edição Especial n. 1, p.93-107, 2015.
- CHIRINÉA, Andréia Melanda; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.23, n.87, p.461-484, jun. 2015.
- CURY, Carlos Roberto Jamil et al. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p.168-200, setembro, 2002.
- DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007, p.33.
- FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.
- IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**, 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXII, n. 75, p. 84-108, agosto, 2001.
- OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. Direito à educação e federalismo no Brasil. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 39-47, jan./jun. 2012.
- PARO, Vitor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.3, p. 763-778, set./dez. 2010.
- PRESTES, Emília Maria da Trindade; FARIAS, Maria da Salete Barboza de. Face(s) da avaliação da educação em tempos de incerteza. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.30, n.3, p.571-582, set./dez. 2014.
- SÁ, Virgínio. O discurso da qualidade no contexto da recomposição das desigualdades em educação. Brasília, **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 89, n. 223, p. 425-444, set./dez. 2008.
- SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. **Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb**. **Educação & Sociedade**, vol.34, nº.124, p.903-923, jul/set. 2013.

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-7247-062-9

