POLÍTICA EDUCACIONAL E O CONTEXTO DA ESCOLA: BREVE ANÁLISE DO PROJETO DE EDUCAÇÃO DESENVOLVIDO NO MUNICÍPIO DE MACAÉ/RJ

SILVA, Scheila Ribeiro de Abreu - CCH/PPGPS – UENF
Abreu.scheila@gmail.com
NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida - CCH/PPGPS – UENF
nogueira@uenf.br

Resumo

Diversas políticas de igualdade de oportunidades no Brasil voltam-se à realização de programas pontuais dirigidos à correção de situações de desigualdades educacionais nos grupos menos favorecidos social e economicamente. O estudo aqui proposto analisa brevemente a política educacional do município de Macaé, situado no Estado do Rio de Janeiro, a partir do preconizado pela política educacional brasileira, concluindo que as medidas tomadas, no caso deste município, parecem pouco interferir na mudança da realidade, não favorecem a autonomia da escola e mais, tendem a reforçar o fracasso escolar, por constituírem-se medidas meramente técnicas, não efetivas, considerando os efeitos perversos aos grupos sociais desfavorecidos.

Palavras-chave: desigualdade, autonomia e política educacional

I - INTRODUÇÃO

No decorrer dos últimos trinta anos, o município de Macaé, inserido na cadeia produtiva do petróleo desde a década de 70, em função da E&P da Bacia de Campos,[1] tem vivenciado um cenário um tanto desolador para muitos dos residentes à época, que sonhavam com a perspectiva de "grande desenvolvimento": o impacto da cadeia produtiva do petróleo ocasionou uma explosão populacional, além da incorporação de grandes e graves problemas que se assemelham aos das grandes metrópoles: degradação do meio ambiente, violência social, favelização da periferia urbana, miséria, entre outros. Aliado a uma arrecadação milionária, em grande parte advinda dos Royalties do petróleo[2], Macaé vivencia a realidade de um acentuado crescimento populacional.

O município inseriu-se, a partir da década de 90, no mesmo contexto político da América Latina, em que o Brasil assumiu a garantia de igualdade de oportunidades para todos como objetivo prioritário das políticas educacionais. O acesso ao ensino obrigatório e gratuito passou a ser assegurado pela Constituição Brasileira como um direito público subjetivo. Diversas políticas de igualdade de oportunidades, então, voltaram-se à realização de programas pontuais dirigidos à correção de situações de desigualdades educacionais nos grupos menos favorecidos social e economicamente. O processo de universalização do ensino fundamental tem, significativamente, alcançado resultados satisfatórios nos últimos quinze anos, de acordo com o relatório Situação da Infância e da Adolescência Brasileira 2009 (UNESCO, 2009), considerando-se que, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD (2007), 97,6% da população com idade de 7 a 14 anos frequentava a escola. O problema, no entanto, se encontra na garantia do direito a uma educação de qualidade e na acentuada desigualdade social, tendo em vista que os grupos mais vulneráveis da população continuam a enfrentar dificuldades para ter acesso à escola e concluir seus estudos.

Os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- INEP, que descrevem a estrutura e os resultados da educação brasileira, mostram que, ainda que o acesso à escola de Ensino Fundamental esteja quase na sua

[1] A Bacia de Campos é a maior província petrolífera do país, ocupando uma área de cerca de 100.000 Km2 .

[2] Decreto n.º.2705/98, em seu artigo 11 diz que os royalties "constituem compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural". Representa a apropriação da sociedade da parcela da renda gerada pela exploração do petróleo e gás natural

totalidade garantido para a população em idade escolar, no que se refere à oferta de matrículas, há a ocorrência de altas taxas de retenção, de falta às aulas e de abandono escolar, bem como baixos índices de desempenho dos alunos. A garantia deste acesso não é suficiente para o propósito de equidade na educação. Em Macaé esta realidade não foi diferente.

O estudo aqui apresentado buscou uma aproximação ao contexto educacional vivenciado neste município, tendo como objeto de análise os fatores que ocasionam a desigualdade e a inequidade existente no sistema educacional público municipal, considerando para isso, o relatório do Plano de Ações Articuladas- PAR e os Indicadores Demográficos e Educacionais produzidos pelo INEP (INEP/MEC, 2011). Este texto se originou no estudo que ora ainda está sendo desenvolvido: "Universalização dos Direitos da Criança: uma Abordagem da Gestão em duas escolas da Rede Pública Municipal no Município de Macaé/RJ", norteado pelas seguintes indagações: quais fatores contribuem, ou mesmo, ocasionam as desigualdades educacionais na educação pública municipal de Macaé; em que medida a autonomia da escola favorece ou não o desempenho diferenciado das escolas; tem a política pública regulatória contribuído para a modificação deste cenário?

Esta breve abordagem utilizou como metodologia a descrição do fenômeno observado, a partir de análise documental dos documentos oficiais sobre os índices educacionais do município de Macaé e da inserção deste no Plano de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação.

II - O SENTIDO ATRIBUÍDO À ESCOLA

No cenário educacional brasileiro, vários atores representam papéis diferenciados, tendo como norte a chamada qualidade da educação. É possível fazer referência aos legisladores, gestores, docentes, funcionários, pais, comunidade e alunos, mas é impossível não destacar as questões, sociais, políticas e econômicas, a cultura, a tecnologia que tanto determinam quanto interferem e, mesmo, condicionam esta tal qualidade.

Tratar de questões referentes à escola é tratar tanto de questões que promovem uma educação de qualidade quanto daquelas que a negligenciam. No contexto da história da democracia brasileira, para não deslocar o tempo tão para atrás e situarmos bem a discussão da gestão democrática como princípio da administração pública, o que se percebe é que as propostas e investimentos feitos de mudança na rede de ensino, na política educacional, nas práticas curriculares e pedagógicas, considerando a cultura escolar e as concepções de ensino-aprendizagem, não acompanharam, não mudaram no mesmo ritmo das mudanças e reformas propostas.

Os estudos sobre autonomia da escola, projeto educativo, gestão, escola eficaz e avaliação, são referências que orientaram as reformas de muitos países - europeus, americanos, latinoamericanos – tendo em vista o objetivo de aumentar a eficácia do sistema de ensino e as necessidades complexas da administração escolar (BARROSO, 1996). Medidas relacionadas à autonomia da escola orientaram-se pelo que se tornou referência comum nas administrações públicas, com destaque para

> "as que procuram desenvolver a autonomia da escola: alocação e distribuição de recursos, reforçar o sentido da gestão no desempenho dos diversos cargos, aumentar a participação local no governo da escola, e desenvolver dispositivos de avaliação externa" (BARROSO, 1996, p. 169).

Os princípios e critérios de racionalidade que orientam as medidas de gestão centrada na escola, no entanto, de acordo com Barroso (1996, p. 170), norteiam-se por uma perspectiva neoliberal, visando promover um "mercado da educação" e o desenvolvimento de uma forma de controle e dominação da escola, tendo como pretexto o aumento da eficácia e da eficiência, contexto este fundado no objetivo de democratização e adaptação às "evoluções sociais" e "sócio-profissionais", considerando a necessidade de novos níveis de qualificação profissional. Tal ação política ocasionou uma série de consequências na orientação pedagógica e na organização e administração da escola, muito embora seus princípios, finalidades e estrutura tenham se colocado de forma confrontante à estrutura existente, considerando as suas reais condições e necessidades, pois, como espaço organizacional, as instituições escolares possuem uma dimensão própria que carece de ser compreendida nas suas dimensões: técnica, científica e humana (NÓVOA, 1999).

Pesquisas realizadas entre 1950 e 1960 nos Estados Unidos, França e Inglaterra voltavam-se à explicação de que "os resultados escolares estão vinculados às características socioeconômicas e culturais dos alunos" (NÓVOA,1999, p. 15). Ainda de acordo com Nóvoa, de forma "original e inequívoca" os estudos de Bourdieu e Passeron (1964, 1967) e as investigações de Coleman (1966) demonstraram a impossibilidade de isolar a ação pedagógica do universo social que a envolvem, revelando que as variáveis familiares, sociais, culturais interferem no resultado dos alunos na escola. Tais estudos "subestimaram a influência das variáveis escolares e dos processos internos aos estabelecimentos de ensino" (NÓVOA, 1999, p. 15).

No entanto, a discussão sobre o sucesso da gestão do sistema escolar ainda permanece em aberto. O questionamento acerca das características necessárias à escola para obter sucesso e o manter, assim como indagações sobre o que faz uma escola obter sucesso e outra não impulsionam novas vertentes de análise, no intuito de se buscar pressupostos que possibilitem a compreensão de uma identidade da própria escola.

Neste sentido, a partir do papel central atribuído à escola, enquanto constituinte de uma "[...] territorialidade espacial e cultural, onde se exprime o jogo dos actores educativos internos e externos [...]" (NÓVOA, 1999, p. 16), a abordagem sobre as organizações escolares passou a ser fortemente investigada, dentro de um esforço de construção de uma pedagogia centrada na escola. A escola constituiu-se um *lócus* privilegiado de reflexão, análise e intervenção. Quando dotada de autonomia que a permite organizar e reger um projeto educativo, de uma complexidade inerente à própria contradição das exigências do contexto e do momento histórico, social e político em que se encontra, a escola consubstancia um núcleo de interação social e intervenção colegiada.

Passa a escola não mais a ser entendida como um *lócus* apenas de efetivação de um determinado projeto político de governo, mas um como espaço de produção do seu próprio projeto de educação, passando a se desenvolver, considerando não apenas sua centralidade em termos de estudo - mas a sua complexidade, heterogeneidade e diversidade (LIMA 2011) - e enquanto uma instância que produz regras formais ou informais (auto-organização), considerando as margens de autonomia que caracterizam as organizações sociais (LIMA, 1991). Tal perspectiva situa-se dentro dos estudos

feitos pela Sociologia das Organizações Educativas[3], que dirige um acentuado valor à escola enquanto uma organização, dotada de autonomia e enquanto espaço de formação, centro de investigação e experimentação. A escola - o seu cotidiano e a prática escolar - possui um dinamismo próprio que não absorve linearmente as determinações, preceitos e regras definidos pelas definições legais e administrativas estabelecidas pelos órgãos exteriores a ela, estando influenciada pela dialética do cotidiano, expressa na relação entre as práticas educacionais e as realidades sociais exteriores.

Nas chamadas "escolas eficazes", processo e produto são previstos e controlados, considerando a legitimação dos parâmetros, normas e diretrizes estabelecidas. A preocupação com a racionalidade e a eficácia do ensino, vinculada aos propósitos que a sociedade capitalista tem posto, conduziu à realização de uma série de medidas de modernização das políticas educativas, associadas a medidas de controle do "processo" e do "produto". O pensamento e a ação educativa, no contexto da escola, dentro destes parâmetros, ficam reduzidos às perspectivas técnicas de gestão e eficácia numa abordagem meramente burocrático-racional.

III - O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE MACAÉ

O município de Macaé, apesar dos desmembramentos de antigos distritos, permanece como um dos mais extensos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Possuía no ano 2000, segundo o Censo Demográfico do IBGE, 132.461 residentes, distribuídos em 1.206.000 km² de área territorial, que se constituía de área predominantemente rural (1.139,1 km²). Devido ao aumento significativo da população, observado desde a década de 70, com a instalação da Petrobrás e o início das atividades produtivas da cadeia do petróleo, somente nestes últimos dez anos ocorreu um aumento populacional na ordem de 64%, segundo dados do Censo Demográfico do IBGE, com uma taxa de concentração de 98% na área urbana, percebendo-se um grande inchaço populacional nesta área

[3] A Sociologia das organizações educativas desenvolveu "novas abordagens disciplinares, atribuindo à escola uma contribuição conceitual e metodológica, compreendendo os domínios da gestão, da avaliação, da auditoria, da inovação e etc. (Barroso, 1996, p.10).

No desenho da realidade atual de Macaé, situam-se, no universo das escolas, realidades bastante diversificadas, considerando-se as questões geográficas, sociais e culturais. Do total de 90.9% dos alunos matriculados no 1º ao 9º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas municipais que frequentaram as escolas da região urbana em 2011, concentraram-se na área nobre da cidade 38,8% destes. Na área pobre da cidade, estavam 61.2% dos alunos de toda a região urbana.. Atuam neste cenário educacional instâncias da rede pública municipal, estadual, federal e escolas da rede privada.

Esta acentuada diferença mostra a desigualdade social ocorrida e sua distribuição territorial na área urbana do município. Em seu trabalho "Exclusão Social e Desenvolvimento Humano em Macaé", Costa (2005), com base nos dados apontados pela Pesquisa Domiciliar do Programa Macaé Cidadão, demonstra uma "apartação social e geográfica entre os residentes de Macaé" (p. 139). Segundo o autor:

> "[...] Macaé [...] é uma "cidade partida", de um lado, uma área nobre e valorizada, na qual seus moradores são brancos, apresentam renda elevada, têm carteira de trabalho assinada, possuem plano de saúde privado e matriculam seus filhos em escolas particulares; do outro lado, uma periferia pobre, favelizada e negra, caracterizada pelo trabalho informal ou pelo desemprego, pela baixa escolaridade e pelo recurso à rede pública de saúde." (p. 169)

Neste contexto, é preciso abordar as diretrizes políticas oriundas da União. O Ministério da Educação implementa os dispositivos da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996 com uma orientação política que tem como argumento central a questão da melhoria da qualidade e da eficácia do ensino. Então, em 2007 o Brasil assume o compromisso Todos pela Educação4, tendo sido elencada uma lista com 28 diretrizes (compromissos ou metas), pactuados entre os entes federativos, no sentido de alcançar a sonhada melhoria da

---

[4] O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, é um programa estratégico do PDE, e inaugura um novo regime de colaboração, que busca concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Trata-se de um compromisso fundado em 28 diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. Fonte: http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php.

educação brasileira. Tal plano pressupõe a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica e é pautada em resultados de avaliação do desempenho dos estudantes no processo de escolarização.

A partir, ou, daí decorrente, foi criado o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, apresentado pelo Ministério da Educação em abril de 2007, que colocou à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública. Na adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os estados e municípios elaboraram os seus respectivos Planos de Ações Articuladas - PAR.

A leitura crítica desta iniciativa por parte de educadores e pesquisadores do assunto girou em torno da discussão de ser este não um plano, mas um alinhavado de iniciativas, não possuir texto-base e fundar-se num decreto, que, apesar de tudo, tem uma importância histórica: "o MEC chamar para si a responsabilidade de atuar de forma mais incisiva na indução de uma educação básica de qualidade" (GRACIANO, 2007, p.06). Outra questão refere-se à ausência de recursos suficientes para concretizar as ações anunciadas, considerando a intencionalidade do plano de apoiar os municípios socioeconomicamente vulneráveis de caráter de universalização das medidas.

Os questionamentos pautavam-se então, na gestão da chamada qualidade, que muitos viram como a chegada da gestão empresarial à educação brasileira, haja vista constituir-se num mecanismo de controle com foco na melhoria da qualidade do ensino mediante um sistema de recompensas e punições ao desempenho dos educadores. Por se tratar de medidas gerais, comuns a todo território nacional, num país de proporção continental, extremamente diverso e plural, a preocupação em pauta se fortaleceu diante da ausência de um debate público precedendo a elaboração e a implementação dos planos.

Neste contexto, é fundamental discutir a questão da política de desenvolvimento que, com o argumento de nortear as forças políticas em favor da maioria, desconsideram a dimensão política regional e local, e o seu processo produtivo e social. Numa sociedade subdesenvolvida como a do Brasil,

> [...] desigual e amplamente urbanizada, com poderosas forças simultâneas de interiorização e metropolização, o estudo do

> "urbano complexo" em um espaço nacional continental, como ambiente construído para a produção, o intercâmbio e o consumo, ou melhor, o sítio da reprodução das classes sociais, é decisivo para elucidar a dimensão espacial do subdesenvolvimento brasileiro." (BRANDÃO, 2009, P. 216)

Neste sentido, a formulação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, elaborado por especialistas do Ministério da Educação, por mais que tenha sido fundamentado nos indicadores de educação dos estados e municípios brasileiros e reunido gestores, especialmente os 1.242 municípios com pior desempenho no Índice de desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, para planejar ações para a melhoria da qualidade da educação, com o apoio técnico de consultores do Ministério da Educação - MEC e aporte financeiro direto, pode vir a enfraquecer ainda mais as já tão tênues instâncias locais de formulação de políticas educacionais e não alcançar mais uma vez o intento de melhoria da sonhada qualidade de ensino, comprometendo a cidadania e os direitos de milhares de crianças e jovens.

Atendendo a orientação política estabelecida pelo MEC, o município de Macaé elaborou o PAR em 2010, tendo assinado, anteriormente, em 06 de agosto de 2009, o Termo de Cooperação Técnica, estando estes documentos disponíveis para consulta pública no sítio do Ministério. Ao ler os dois documentos, percebe-se um distanciamento entre o diagnóstico feito a partir do PAR, das demandas e necessidade de intervenção na política educacional do município e as medidas de assistência técnica previstas no termo de cooperação assinado.

O quadro 01 apresenta o resultado do diagnóstico feito a partir da elaboração do PAR, considerando os itens que receberam pontuação 1 e 2, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, que podem gerar ações, de acordo com o instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. Percebe-se que todas as questões diagnosticadas referem-se à gestão da educação pública deste município, considerando a ausência do oferecimento de condições básicas para uma educação de qualidade: estrutura física, recursos pedagógicos, programa de educação integral, formação profissional e mecanismos de gestão democrática.

Quadro 01 – Síntese do Indicador do PAR do município de Macaé/RJ

DIMENSÕES	DIAGNÓSTICO
Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos	Instalações parcialmente adequadas às condições de acesso para pessoas com deficiência, com poucas rampas de acesso.

	Ausência de um planejamento da Secretaria de Educação.
	Parte das escolas da rede possui apenas um computador ligado à rede mundial de computadores, cada; sua utilização fica restrita à direção e à secretaria da escola.
	Menos de 50% das escolas da rede possui quadra de esportes e estas necessitam de reparos, pois colocam em risco a segurança dos usuários.
Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	Não existem CE (Conselhos Escolares) implantados; a SME não sugere, tampouco orienta sua implantação. As escolas da rede não se mobilizam para formação de CE.
Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a eqüidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada	Quando menos de 50% das escolas da rede oferecem atividades no contraturno; contemplam unicamente alunos matriculados em uma das etapas do Ensino Fundamental; estão ligadas apenas ao lazer e não são monitoradas por professores, coordenadores pedagógicos ou outros profissionais; também não estão contempladas no PME e nos PP.
Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	Quando menos de 50% das escolas da rede possuem pelo menos 1 profissional de serviço e apoio escolar que participa ou participou de programas de qualificação, voltados para gestão escolar.
Gestão Educacional	Quando não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do Plano Municipal de Educação (PME), por parte da SME, ou previsão de implantação, ou, ainda, quando não existe um PME

Fonte: MEC. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico.

As medidas de assistência técnica previstas no termo de cooperação de nº 22979, dispostas no quadro 02, que segue, se tornam medidas incipientes, não efetivas, que muito pouco contribuem para a mudança no quadro da educação básica do município. São medidas que efetivamente não se inserem no cotidiano da educação, no contexto das escolas, no sentido de buscar a melhoria da qualidade de ensino. Uma qualidade extremamente comprometida, haja vista os índices que apresentamos a seguir.

Quadro 02 – Assistência Técnica do MEC ao Município Macaé/RJ

DIMENSÃO	AÇÃO PREVISTA
Gestão Educacional	Capacitar 9 servidor(es) da SME, para formação de conselheiros escolares, pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.
	Capacitar 4 servidores da SME, para formação dos demais servidores da SME, pelo Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes.
	Disponibilizar 1 kit de material informativo, para qualificação da equipe da SME, pelo SECAD - Programa Mais Educação (kit informativo).
Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	Qualificar 30 funcionários de serviço e apoio escolar, pelo Profuncionário - Curso Técnico de

Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos	Formação para os Funcionários da Educação (Gestão Escolar).
	Qualificar 25 funcionários de serviço e apoio escolar, pelo Profuncionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Multimeios Didáticos).
	Qualificar 25 funcionários de serviço e apoio escolar, pelo Profuncionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Alimentação Escolar).
	Qualificar 25 funcionários de serviço e apoio escolar, pelo Profuncionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Meio Ambiente e Manutenção e Infra-estrutura Escolar).
	Capacitar 2 servidores da SME para utilização da metodologia do LSE - Levantamento da Situação Escolar .
	Disponibilizar 1 kit de material para subsidiar levantamento de informações, pelo Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional.
	Implantar em 51 unidades escolares programa de conexão à rede mundial de computadores.
	Implantar em 3 unidades escolares, salas de recursos multifuncionais, pela SEESP - Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.

Fonte: MEC. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico.

O Censo Escolar de 2011 mostra que o município possuía em 109 escolas, 34.707 alunos matriculados, assim distribuídos: 8.201 na educação Infantil; 23.174 no Ensino fundamental, sendo 14543 nos Anos Iniciais e 8631 nos anos Finais; 605 no Ensino Médio; 59 na Educação Profissional; 24 na Educação Especial e 2.640 na Educação de Jovens e Adultos. No universo destas escolas do município situam-se realidades bastante diversificadas, considerando-se as questões geográficas, sociais e culturais.

No município, de acordo com os Indicadores Demográficos e Educacionais (INEP/MEC, 2011), 100% dos alunos da Pré-escola e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental estão matriculados em escolas que funcionam no regime de 04 horas aula diárias ou mais, o que configura o atendimento ao direito do aluno à jornada de 800 horas por ano, divididas em período diário mínimo de 4 horas, conforme determina a LDB. De um total de 105 escolas, 25 escolas de Educação Infantil funcionam em regime integral e 18 funcionam em regime parcial de 4 horas diárias; 6 escolas dos anos Iniciais do Ensino Fundamental funcionam em regime integral e 42 escolas funcionam em regime parcial de 4 horas diárias. Diante deste quadro, nem aos alunos da pré-escola nem aos alunos dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental é garantida a

universalização do atendimento aos alunos em regime de educação integral, como prevê o Plano Municipal de Educação (2008).

De acordo com os dados do Censo Demográfico do IBGE em 2000 a taxa de escolarização líquida na faixa etária das crianças entre 7 e 14 anos, faixa em que se concentra a obrigatoriedade do Ensino Fundamental é de 90,9%, o que aponta que o município, comparativamente à região Sudeste e ao Brasil, está muito próximo da Universalização do Ensino Fundamental, uma das metas a serem alcançadas até o ano de 2015.

Já em relação à continuidade do processo de escolarização dos jovens este índice cai significativamente: a taxa de escolarização líquida do Ensino Médio (15 a 17 anos) é de 40,9%, o que demonstra que o município está ainda muito aquém do considerado adequado para um ensino universalizado e de qualidade, neste nível de ensino. A taxa de analfabetismo, como consequência do aumento da escolarização, tem caído nos municípios brasileiros em geral. Em Macaé, de acordo com o IBGE 2010, entre a população de 15 anos ou mais foi a referida taxa foi de 4,3%, o que revela uma diminuição de 3,6% em relação ao ano de 2000 que foi de 7,9%.

A análise comparativa da situação de distorção idade-série de acordo com os dados do INEP (2006) é de 27,0%. No que se refere à idade mediana de conclusão do Ensino Fundamental, em 2005 registrou-se a idade de 16 anos, a mesma idade mediana de conclusão do Brasil e da região Sudeste, conforme dados do INEP, dois anos acima da idade esperada, 14 anos. O município apresentou matrícula para alunos em turmas de correção de fluxo escolar em 2007, atingindo, no entanto, apenas 0,05% do quantitativo de alunos nesta situação.

Ao analisar os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB de 2009, no município de Macaé, observa-se a ocorrência de um processo complexo, em função de existirem escolas com um alto desempenho e escolas consideradas de atendimento prioritário e abaixo da média nacional em 2007 (IDEB 4,2 para os Anos Iniciais e 3,8 para os Anos Finais), que desde 2009 recebem apoio financeiro, normatizados pela Resolução Nº 4, do PDDE, de 17 de março de 2009.

No universo das escolas que foram avaliadas em 2007[5], 31 de Anos Iniciais e 16 de Anos Finais, cinco foram incluídas na lista[6] de escolas prioritárias e sete foram consideradas como escolas abaixo da média nacional[7]. Considerando a avaliação realizada em 2009, das 35 escolas dos Anos Iniciais que foram avaliadas, 05 obtiveram notas 6,0 (meta a ser alcançada pelo país em 2022) ou acima de 6,0, sendo que 01 localiza-se na área rural e 04 nos bairros com maior concentração de renda, situados na área urbana do 1º Distrito. Em contrapartida, das 10 escolas de Anos Iniciais que obtiveram o IDEB menor que 4,6 (média nacional em 2009), 03 estão localizadas na área rural e 07 nos bairros com menor renda salarial.

Analisando os resultados obtidos no IDEB, para as escolas públicas municipais dos Anos Iniciais e Anos Finais, observa-se que, em 2007 (4.7) e em 2009 (5.0), foi timidamente superada a meta projetada para os mesmos anos (2007 – 4.4 e 2009 – 4.8). O resultado obtido pelos alunos dos anos iniciais em 2009 mostra uma pequena evolução no índice. No que se refere aos anos finais, ocorre um declínio em relação ao resultado obtido no ano de 2007.

A comparação entre os dados referentes às questões acesso, sucesso permanência escolar comprova a ocorrência da desigualdade de oportunidades no direito à educação, não cumprindo este a função social da escola, e, considerando que se trata de município em situação de vertiginoso crescimento e com abundantes ofertas de emprego, há a ocorrência da exclusão do processo de produção econômica de uma parcela significativa da população economicamente ativa, decorrente, em grande medida, da baixa escolaridade. Essencialmente mostra o quanto as medidas técnicas preconizadas pelo PAR, distanciam-se das urgências do sistema de ensino público municipal do município de Macaé. As questões eminentemente pedagógicas, sequer foram salientadas.

IV - POR UMA PEDAGOGIA CENTRADA NA ESCOLA

O ideal de igualdade de oportunidades, de eqüidade, de justiça e democracia, perpassa o discurso promulgado pela comunidade internacional e, em particular, pelo

[5] O município possuía no ano de 2009, o seguinte quantitativo de escolas de Ensino Fundamental: 38 escolas de Anos Iniciais e 18 de Anos Finais.

[6] A listagem das escolas consideradas como prioritárias e abaixo da média nacional se encontra disponível através do seguinte endereço: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12698:saiba-mais&catid=195:seb-educacao-basica.

Brasil, no que se refere às propostas e aos projetos, planos, programas de ampliação do acesso à escola e a melhoria da qualidade da educação.

A realização de tais ideais implica, necessariamente, a criação de condições para que os seres humanos possam exercê-los. Os riscos dos discursos presentes nos projetos políticos são os de transformar em vazias e sem sentido as palavras, incorporar promessas carregadas de uma ideologia dominante num mundo em que tudo é medido economicamente, em que falseado por uma idéia de cidadania para todos, amplia a diferença, fragmenta a sociedade, fragiliza ainda mais o sistema educacional.

Argumentamos que a implantação de um programa de avaliação da qualidade da educação e da instituição de um índice representativo desta qualidade pode favorecer a homogeneização as escolas, dos municípios, das redes de ensino, estabelecendo um processo educacional competitivo, distanciado das particularidades próprias de um município assolado por graves problemas sociais.

Por outro lado, as medidas tomadas parecem pouco interferir na mudança da realidade educacional do município e, mais, tendem a reforçar o fracasso da escola, por constituírem medidas meramente técnicas, não efetivas, considerando os efeitos perversos aos grupos sociais desfavorecidos.

Acolhemos que o fracasso escolar não considera quem são as crianças e os jovens que ocupam, quase que universalmente, os assentos das salas de aula brasileiras e, em especial, dos três municípios que destacamos. São graves os problemas enfrentados pelos meninos e meninas e pelos jovens, que interferem no seu direito de aprender: saúde, moradia, trabalho precoce, violência, preconceito, entre outros. São graves os problemas enfrentados nas salas de aula, na relação entre docentes e alunos: programas curriculares inadequados, que não consideram as necessidades de aprendizagem, tendo em vista a realidade em que os alunos e professores estão inseridos; corpo docente mal preparado; estrutura física e pedagógica precárias, por exemplo.

Uma educação contextualizada não trata apenas de metodologias, de conteúdos, de didática, trata de uma visão de mundo, de uma tarefa política específica, considerando o contexto social em que aquela parcela de alunos está inserida. A educação tem uma função social.

As pesquisas estatísticas que apresentam os indicadores educacionais brasileiros apontam os graves problemas, mas não consideram a grande distância que existe entre a escola e o mundo dos alunos. Oferecer vaga na escola, universalizar o ensino, não basta e os números já comprovaram isso suficientemente. A tão sonhada qualidade na educação brasileira precisa considerar que a desigualdade de oportunidades promove diferenças nas chances de desenvolvimento entre crianças com distintas origens sócio-econômicas.

O debate sobre a escola pública levanta os seguintes questionamentos: Como falar de educação e cidadania sem falar de equidade, justiça e inclusão social? Como falar de educação e cidadania sem falar fracasso escolar e associar esse fracasso à exclusão e à desigualdade social? Como nos referirmos ao direito constitucional de todo cidadão à educação, sem falar das minorias brasileiras que não tem garantido esse direito: os índios, as comunidades rurais, os quilombolas? Como não considerar a diversidade presente nos inúmeros municípios, nas escolas e salas de aula, ao pensar cidadania, direito, educação? Como não nos remetermos aos professores, submetidos a precárias condições profissionais de exercício do seu magistério e alijados do processo de decisão e definição do que se refere ao currículo básico, ao que se propõe como filosofia e como parâmetros educacionais? Como não considerar a situação em que se encontram famílias de crianças e jovens da quase totalidade das escolas públicas, com baixos salários, pouca qualificação profissional, sem condições dignas de moradia e saúde e, educação? Como não enxergar a riqueza plural da nossa cultura, da nossa história, da nossa vida social?

Como não pensar em instrumentalizar a escola, para que possa ela, dotada de autonomia, gerir o processo educativo de todo dia?

V – BIBLIOGRAFIA

BARROSO, João. *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora, 1996, p.10.

BRANDÃO, Carlos. *Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.* São Paulo, Editora UNICAMP, 2009, P. 216.

COSTA, R. C. R. *Exclusão Social e desenvolvimento humano:* um mapeamento das desigualdades e do desenvolvimento sócio-econômico do município de Macaé. Análise

Sociológica da Pesquisa Domiciliar do Programa Macaé Cidadão. Macaé/RJ: Prefeitura Municipal de Macaé / Programa Macaé Cidadão, 2005.

GRACIANO, Mariângela (coord.). *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).* Em Questão, v. 4. São Paulo : Ação Educativa, 2007.

LIMA, Licínio. *A escola como organização educativa*. São Paulo, Cortez editora, 2011, 4ª Ed.

LIMA, Licínio. *Planos, estruturas e regras organizacionais: problemas de focalização no estudo da escola como organização.* Revista Portuguesa de Educação, v. 4 nº 02, 1 – 20, 1991.

NÓVOA, António.(org.) *As Organizações Escolares em análise*. 2.ed. Lisboa: Dom Quixote, 1999.

SEMED/PMM. *Plano Municipal de Educação de Macaé*, 2008, p. 06. Disponível em: *www.**macae**.rj.gov.br/semed/*

UNICEF. *Situação da Infância e da Adolescência Brasileira 2009 – O Direito de Aprender: Potencializar Avanços e reduzir desigualdades*. Brasília, DF, 2009.