

FOMENTO À QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: IMPLICAÇÕES DA GESTÃO AO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Daianny Madalena Costa¹
Jéssica Ramos Mota²

RESUMO: A presente artigo é construído a partir da pesquisa realizada no período 2017-2018, a qual teve por objetivo analisar como colegiados da gestão municipal de educação, da cidade de Novo Hamburgo/RS, fomentam uma educação de qualidade, buscando atingi-la, por meio do mapeamento da situação da meta 7, correspondente ao Plano Municipal de Educação. Para isso, utilizou-se a abordagem metodológica qualitativa, adotando-se como instrumento de coleta - questionários e análise documental. O tratamento dos dados foi realizado com base nos pressupostos teóricos de uma educação emancipadora e participativa. Identificou-se que a qualidade da educação está relacionada ao direito de seu acesso, à aprendizagem efetiva e à formação de cidadãos. Para isso, os componentes desses colegiados, reconhecem a sua participação como forma de contribuir para a melhoria da qualidade da Educação Básica do município, principalmente sob a forma de acompanhamento da meta aqui analisada, na relação com os indicadores expressos pelo Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Municipal de Educação; Meta 7; Qualidade da Educação; Gestão Municipal de Educação.

ABSTRACT: This article is based on the research carried out in the period 2017-2018, which aimed to analyze how collegiate from municipal education management in the city of Novo Hamburgo / RS, promote a quality education, seeking to achieve it , through the mapping of the situation of goal 7, related to the Municipal Education Plan. For this, the qualitative methodological approach was used, adopting itself as an instrument of gathering - questionnaires and documentary analysis. Data processing was carried out based on the theoretical assumptions of an emancipatory and participatory education. It was identified that the quality of education is related to the right of access, effective learning and training of citizens. For this, the members of these collegiate recognize their participation as a way to contribute to the improvement of the quality of Basic Education of the city, mainly in the form of follow-up of the goal analyzed here, in relation to the indicators expressed by the Ideb - Development Index of Basic Education.

KEY WORDS: Municipal Education Plan; Goal 7; Quality of Education; Municipal Management of Education.

1. Introdução

A presente pesquisa propôs uma investigação acerca de como os gestores municipais que estão envolvidos, mais diretamente, com a tarefa de promover a aplicação do Plano Municipal de Educação, compreendem a relação entre a gestão municipal e o cumprimento da Meta 7, do Plano Municipal de Educação (PME), da cidade de Novo Hamburgo/RS - a qual

¹ Doutora em Educação. Professora do Mestrado Profissional em Gestão Educacional, na Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS/RS. daiannycosta@hotmail.com

² Especialista em Gestão e Supervisão Escolar pela Unisinos, 2019, graduada em Pedagogia (Universidade Feevale, 2016). jemoota@gmail.com

refere-se à melhoria da qualidade da educação no município. Sendo assim, o objetivo proposto buscou-se analisar como a gestão dos órgãos que compõem o sistema municipal de educação, especialmente aqueles que estão envolvidos mais diretamente com o desenvolvimento do planejamento educacional, em particular com o PME, fomentam uma educação de qualidade. De outro modo, como “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem [...]” (NH, 2015)?

Para isso, o procedimento metodológico adotado, utilizou a abordagem qualitativa, a qual esteve aportada no estudo de caso, como possibilidade de se compreender as variáveis que contribuem para a qualidade educacional no referido município. A coleta de dados ocorreu por meio da análise documental e dos questionários com perguntas abertas e fechadas, os quais foram dirigidos aos membros dos órgãos colegiados responsáveis pelo acompanhamento do PME, a saber: o Fórum Municipal de Educação (FME), a Comissão Coordenadora para monitoramento e avaliação do Plano Municipal, e a Equipe Técnica para Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação. Destaca-se que a análise dos dados obtidos foi realizada na articulação com os pressupostos teóricos relacionados à pesquisa, apresentados por Freire (2001), Gadotti (2010), Gracindo (2007), entre outros.

O presente artigo discute, ainda, o conceito de qualidade da educação a partir dos pressupostos teóricos, abordando-a no sentido social, bem como o Plano Nacional de Educação (PNE) e, em especial, a Meta 7 e os seus respectivos indicadores de qualidade. Em relação ao município pesquisado, apresenta-se o seu Plano de Educação e os colegiados responsáveis pelo seu acompanhamento.

2. Educação de qualidade no contexto brasileiro

A legislação brasileira define que a educação é direito de todos, sendo a sua oferta e garantia dever do Estado e da família, conforme preconiza a Constituição Federal do país (BRASIL, 1988, art. 205) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996, art. 2º) Assegurando, ainda, a “garantia do padrão de qualidade” (BRASIL, 1988) e propondo a necessária “melhoria da qualidade da educação” (BRASIL, 2014a, art. 2º). Assim, partindo deste pressuposto, é imperativo fazermos algumas considerações quanto à definição do conceito “qualidade”, já que a legislação que o refere não o caracteriza.

Segundo Gracindo (2007, p. 42), “[...] o sentido dado ao termo qualidade tem tomado formas e conteúdos diversos, na medida em que ele não é autoexplicativo.” Assim, definir qualidade da educação torna-se extremamente complicado, uma vez que não há concordância no que se refere à constituição do termo (ZENKER, 2013). Compreende-se, portanto, que tal conceito é subjetivo, e muito provavelmente, político, pois tratará de uma compreensão acerca dos propósitos da própria educação.

Por ser uma construção humana, o conteúdo conferido à qualidade está diretamente vinculado ao projeto de sociedade, relacionando-se com o modo pelo qual se processam as relações sociais, produto dos confrontos e acordos dos grupos e classes que dão concretude ao tecido social em cada realidade. (CONAE, 2017, p. 38).

Nessa mesma problematização, segundo Gadotti (2010, p. 12), discutir sobre “Qualidade na educação implica saber e dizer de que educação nós estamos falando, já que não existe uma só concepção de educação.” Assim, esclarecemos que “Numa visão ampla, a educação é entendida como elemento partícipe das relações sociais, contribuindo, contraditoriamente, para a transformação e a manutenção dessas relações.” (CONAE, 2017, p. 37). Neste contexto, entende-se que a educação tem como finalidade a formação de cidadãos para sua emancipação social (CONAE, 2017), sendo que “Todos nós sabemos que a educação é um processo de longo prazo e que um conjunto de fatores se associa para alcançar um bom resultado.” (GADOTTI, 2010, p. 12).

Sendo assim, de modo semelhante, problematiza-se acerca da qualidade, que para Freire (2017, p. 47), pode ser enunciada por “qualidades”, ou seja, não estamos diante de um “objeto” – a educação – que exprime nele mesmo uma qualidade, como algo que é “redondo” ou “quadrado”. O que interessa nesse momento é pensá-la do ponto de vista de sua possibilidade de exprimir valores, ou seja, “[...] como é impossível pensar a educação de forma neutra, é impossível igualmente pensar a valoração que se dê a ela neutralmente.” Dito isso, ao propor que a educação é a promoção de cidadania para todos e para todas, sua qualidade será quanto mais possível for o atingimento de tal prerrogativa. Por isso, estar-se-á mencionando: qualidade social.

Mais do que formar para a cidadania, o conceito de qualidade no sentido social, de acordo com Gracindo (2007), tem como base o desenvolvimento das relações sociais, buscando constituir sujeitos sociais emancipatórios e contribuindo para a transformação da

realidade. Isto, porque a qualidade também pode ser entendida como “[...] atributo de um produto que pode ser melhorado.” (ZENKER, 2013). Desta forma,

A “educação de qualidade” é, nessa perspectiva, aquela que contribui com a formação dos estudantes nos aspectos humanos, sociais, culturais, filosóficos, científicos, históricos, antropológicos, afetivos, econômicos, ambientais e políticos, para o desempenho de seu papel de homem e cidadão no mundo, tornando-se, assim, uma qualidade referenciada no social. (CONAE, 2017, p. 38).

No entanto, como já se ponderou, a legislação não esclarece o conceito de “qualidade” pretendido, porém indica que a mesma deva ser medida a partir de indicadores internos e externos às escolas, uma vez que

[...] necessita sustentar-se em um tipo de gestão que propicie o exercício da cidadania, promovendo a participação de todos os segmentos que compõem a escola, além da comunidade local externa, ou seja, deve se sustentar na gestão democrática. (GRACINDO, 2007, p.45).

No que se refere à dimensão escolar, destacam-se os indicadores de rendimento (BRASIL, 2014a), apresentando-se a relação da qualidade da educação com a sua avaliação, uma vez que “O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica [...] constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.” (BRASIL, 2014a, art. 11). Porém, os indicadores fornecidos pelo Ideb não significam a priori qualidade, afinal a ideia de construção de indicadores educacionais não está separada da proposta de haver indicadores que possam contribuir para um planejamento eficiente no sentido de ajudar a resolver os problemas educacionais de forma mais assertiva, por isso possam ser caracterizados como “fontes” (BRASIL, 2014a, art. 11). Para Keinert (2009, p. 09) os indicadores são “bases quantitativas para alcançar conclusões qualitativas”. Sendo assim, esse autor aponta que os indicadores sociais, num primeiro momento, serviram única e exclusivamente para o planejamento técnico, sendo utilizados por especialistas para interpretar os efeitos de uma determinada política e na sequência sua recontextualização. É, portanto, necessário que haja uma constante apropriação e reflexão entre esses elementos, para que se torne possível um efetivo sentido da qualidade. Obviamente, não se advoga aqui, uma proposta única de qualidade da educação, pois como afirmou-se anteriormente, não há neutralidade nos conceitos aqui trazidos. Destaca-se, no

entanto, a necessária relação a gestão e a qualidade da educação, como possibilidade de assegurar uma reflexão para uma qualidade social e não meramente técnica, na contraposição ao tangenciamento exclusivo de notas e um padrão de resultados correspondentes ao tipo de avaliação de conteúdos disciplinares valorizados na cultura escolar, como são os exemplos da matemática e da língua portuguesa.

Considerando que a educação necessita de uma instituição democrática e de qualidade social (CONAE, 2017), na qual sejam garantidos os espaços de decisão coletiva, pode-se afirmar que "Só aprende quem participa ativamente do que está aprendendo" (GADOTTI, 2010, p. 8). Por fim, entende-se que a gestão democrática, em âmbito escolar e dos sistemas de ensino, é elemento fundamental para a garantia e melhoria da qualidade da educação (CONAE, 2017).

3. A meta 7 no Plano Nacional de Educação 2014-2024

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 (BRASIL, 2014a) foi elaborado pela sociedade na Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010 e aprimorado pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2014b), sendo sancionado pela Lei n.º 13.005, em 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a). É composto por 20 metas, as quais abordam a garantia do direito à educação básica com qualidade, a redução das desigualdades e a valorização da diversidade, a valorização dos profissionais da educação e o ensino superior. Estas metas envolvem todos os entes federativos, sendo que “[...] em função das responsabilidades constitucionais, o envolvimento de cada esfera com cada meta é diferenciado” (BRASIL, 2014b, p. 14).

O foco desta pesquisa refere-se à Meta 7, apresentada inicialmente no PNE (BRASIL, 2014a), e, nesse estudo compreendida no Plano Municipal de Educação (NOVO HAMBURGO, 2015), a qual está entre aquelas igualmente “[...] estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais” (BRASIL, 2014b, p. 9). Vale lembrar que as metas do PNE (BRASIL, 2014a) carregam consigo as estratégias previstas para atingir o que propõem. Daí que, no que se refere a Meta 7, isto também ocorra, sendo que são citadas algumas formas de medir a qualidade da educação, por meio de indicadores específicos, contudo, não se restringem somente a uma avaliação métrica. Há estratégias que se referem a implantação de processos autoavaliativos, a assistência técnica

financeira incluindo o fortalecimento da gestão educacional, a construção colaborativa entre os entes federados para uma avaliação institucional, o aprimoramento dos instrumentos de avaliação etc (BRASIL, 2014^a). Enfim, considera-se o desempenho dos alunos como sendo o principal indicador da qualidade da educação (ZENKER, 2013). Nesse sentido, a Meta 7 do PNE (BRASIL, 2014a), propõe considerá-la, por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e também, por outras formas de avaliações. Conseqüentemente, há um conjunto de possibilidades que se destinam à intenção de ampliar o debate acerca dos processos avaliativos que dialogam com a necessária qualidade da educação.

O Ideb é composto por dados de rendimento escolar e desempenho dos alunos, esse último, realizado por meio das provas bianuais promovidas pelo Ministério da Educação, que objetiva verificar o cumprimento das metas do Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007). Assim, este indicador é utilizado para acompanhar a qualidade da educação, atrelada à melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, a partir de resultados a serem atingidos. Desta forma, a Meta 7 prevê: “[...] fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais” (BRASIL, 2014a) conforme quadro a seguir.

Quadro 1 – Projeção Ideb Nacional (2015-2019)

Educação Básica	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos Finais do Ensino Fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: Elaborado pelas Autoras a partir do PNE (BRASIL, 2014^a)

O próximo quadro apresenta a Meta 7 prevista no plano municipal de educação de Novo Hamburgo.

Quadro 2 – Projeção Ideb para o Município de Novo Hamburgo (2015-2019)

Educação Básica	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	5,6	5,9	6,1	6,4
Anos Finais do Ensino Fundamental	5,1	5,3	5,6	5,8
Ensino Médio	4,6	5,1	5,3	5,5

Fonte: Elaborado pelas Autoras a partir do PME (NOVO HAMBURGO, 2015)

Observa-se que ambos os planos – nacional e municipal – se referem à qualidade da educação relacionando-a aos índices obtidos no IDEB, em âmbito nacional e municipal, respectivamente. Diferenciam-se nas médias projetadas, sendo as municipais entre 0,3 e 0,4 pontos superiores às projeções nacionais. Desta forma, fica evidente a leitura de que a melhoria da qualidade da educação está relacionada ao desempenho dos alunos no Ideb, sendo que o aumento progressivo do índice, atingindo pela média mínima prevista, configura tal melhoria da qualidade. E no tocante às demais possibilidades avaliativas configuram apenas nas estratégias.

4. A educação no município de Novo Hamburgo

O município de Novo Hamburgo localiza-se no Vale do Sinos, há cerca de 40km da capital do estado do Rio Grande do Sul, sua população é de aproximadamente 240 mil habitantes, sendo que 4 mil se referem à população rural (NOVO HAMBURGO, 2015). Segundo dados do CENSO 2017, divulgados pelo Qedu³, o sistema de educação do município conta com 161 escolas de educação básica. É importante ressaltar aqui, que o número de escolas é composto pelas instituições das redes pública e privada, uma vez que

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – os órgãos municipais de educação. (BRASIL, 1996, art. 18).

Em 2018, o ano letivo iniciou com 23,6 mil alunos matriculados na rede municipal de ensino, distribuídos em 33 escolas de educação infantil e 52 escolas de ensino fundamental, segundo dados divulgados pela Secretaria Municipal de Educação ao Jornal NH (2018). Os estudantes matriculados entre o primeiro e o nono ano do ensino fundamental, somam 16 mil estudantes da rede municipal (Jornal NH, 2018), representando cerca de 68% dos estudantes da rede.

³ QEdU é uma plataforma, projetada a partir da parceria entre a Meritt e a Fundação Lemann, a qual apresenta a compilação dos dados referentes à Prova Brasil, ao Censo Escolar, ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e ao Enem, visando oportunizar o debate desses dados para melhoria da qualidade da educação brasileira.

Neste contexto, foi elaborado o PME do município de Novo Hamburgo, o qual é “[...] resultado de discussões entre diferentes segmentos da comunidade hamburguesa.” (NH, 2015, p. 4). Assim, atendendo à orientação de que a elaboração do plano municipal deve ser realizada “[...] com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.” (BRASIL, 2014a, art. 8º, § 2º).

O Plano pretende garantir o desenvolvimento educacional da Educação Básica e Superior do município (NH, 2015). A qualidade da educação é contemplada na Meta 7 do PME (NOVO HAMBURGO, 2015), assim como a Meta 7 do PNE (BRASIL, 2014a), atrelando-a ao rendimento escolar, medido pelo Ideb, e ao fluxo escolar, por meio da distorção idade-ano.

Para atingir a meta proposta, o PME (NH, 2015) prevê 12 estratégias, que abrangem diversos aspectos relacionados à educação, dentre os quais podemos destacar: formação continuada dos profissionais da educação (estratégia 7.3), acesso às tecnologias da informação e da comunicação (estratégias 7.7, 7.8 e 7.9), combate à violência (7.10) e relação família-escola-comunidade (7.11).

Atrelado à qualidade da educação e às metas e estratégias previstas no PME está o seu acompanhamento pela comunidade. Neste sentido, a CONAE (2017, p. 48) destaca que

É necessário estabelecer um compromisso coletivo com a educação e com a qualidade da educação e do ensino ofertado à população em todos os seus níveis, etapas e modalidades educativas, fortalecendo, assim, a participação popular e, por sua vez, o controle social.

Cabe salientar que o termo “controle social” citado pela CONAE (2017) compreende que os rumos da educação são de responsabilidade compartilhada, abrangendo o monitoramento, o acompanhamento e a avaliação.

Nesse contexto, o município conta com o Fórum Municipal de Educação, a Comissão Coordenadora para monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação e a Equipe Técnica para Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação. Estes órgãos são responsáveis pelo acompanhamento ao PME e, em especial, o Fórum Municipal de Educação é um colegiado composto por representantes dos diversos segmentos da sociedade, sendo todos eles legitimados em legislações específicas do município. Segundo a CONAE (2017, p. 50):

Essas instâncias precisam se constituir como espaços democráticos de controle social e de tomada de decisão, garantindo novos mecanismos de organização e gestão, baseados em uma dinâmica que favoreça o processo de interlocução, o diálogo entre os setores da sociedade, buscando construir consensos e sínteses entre os diversos interesses e visões, que favoreçam a tomada de decisões coletivas.

O Fórum Municipal de Educação (FME) do município de Novo Hamburgo, instituído pelo Decreto nº 8150/2017, é o órgão responsável por coordenar as conferências municipais de educação. Tem como finalidade, ainda, o acompanhamento e a avaliação da implementação das suas deliberações e promoção da articulação com os demais fóruns de educação. Uma das suas atribuições prevê que o FME “[...] promoverá a articulação das Conferências Municipais com as conferências regionais, estaduais e Federais.” (NOVO HAMBURGO, 2015, p. 90).

A Comissão Coordenadora para Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Novo Hamburgo, instituída pelo Decreto nº 7760/2017 (NOVO HAMBURGO, 2017a), e a Equipe Técnica para Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Novo Hamburgo/RS, composta apenas por representantes da Secretaria Municipal de Educação, foi instituída pelo Decreto nº 7759/2017 (NOVO HAMBURGO, 2017b).

Os órgãos colegiados apresentados são responsáveis pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação do PME, e especialmente o Fórum Municipal, constitui-se como espaço democrático na “[...] gestão e proposição de políticas educacionais, bem como exercem o papel de controle social sobre as políticas educacionais em curso.” (CONAE, 2017, p. 50). Para colaborar com esse último, compreende-se a construção e o envolvimento dos demais órgãos, na produção de respaldo e divisão de tarefas que poderão contribuir para uma efetiva promoção de políticas municipais favoráveis à qualidade da educação. Essa é uma proposta relevante, constituída no âmbito municipal, pois traz implicações para a gestão municipal no que se refere a sua atribuição de responsabilizar-se pelos avanços, pelos rumos e pelas possibilidades que há, em efetivamente, qualificar a educação escolar.

5. Algumas concepções sobre qualidade da educação

Os dados foram coletados por meio de questionários, os quais compreendiam questões abertas e fechadas, sendo disponibilizados via e-mail e ficando disponíveis para

preenchimento durante 30 dias. Destaca-se que o prazo proposto inicialmente foi de 11 dias, contudo foi necessário ampliá-lo para atingir uma amostra mais significativa. Desse modo, o universo da pesquisa foi composto por 30 questionários, que corresponderam ao número de membros integrantes dos três órgãos consultados para essa pesquisa, sendo a devolução dos mesmos corresponde a 30% do total enviado.

Cabe esclarecer que, para preservar a identidade dos participantes desta pesquisa, os mesmos foram mencionados conforme o colegiado que integram. Assim, para diferenciar os cinco membros do Fórum Municipal de Educação, utilizou-se a sigla - FME - acompanhada de números de 1 a 5, por exemplo: FME1. Da mesma forma, foram identificados os dois membros da Comissão Coordenadora para Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação e dos dois membros da Equipe Técnica para Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação, acrescidos de 1 e 2, denominados, de forma a exemplificá-los, de CCMA1 e de ETMA1, respectivamente.

A partir da análise dos dados coletados emergiram duas categorias: concepções de qualidade de educação do município e atuação dos colegiados de acompanhamento do PME. Assim, propõem-se uma reflexão acerca das concepções de “educação de qualidade” e da atuação dos colegiados no acompanhamento do PME (NH, 2015), com base na análise das manifestações dos sujeitos desta pesquisa e dos pressupostos teóricos relacionados a estas temáticas, na perspectiva de problematizar acerca da gestão municipal frente ao fomento da meta 7.

A partir da análise das respostas dos participantes quanto ao que significa qualidade da educação no município de Novo Hamburgo, podemos afirmar que a qualidade está relacionada a diversos aspectos, conforme ressalta CCMA1:

“Pensar a qualidade da educação implica refletir sobre múltiplas questões implicadas no processo educacional, desde a formação inicial e continuada dos professores, o investimento público em educação, o ensino que possibilite aprendizagens significativas, o número de vagas e a estrutura das escolas, entre outras questões.”

Assim, considerando que “A qualidade na educação é o resultado das condições que oferecemos a ela” (GADOTTI, 2010, p.11). Aqui, podemos perceber a compreensão do trabalho da gestão municipal, como promotora de políticas educacionais, na condição de ente federado, e incentivadora de ações que se destinem à qualificação da educação. Afinal, como

propõe Lück (2011, p. 19) “Boas escolas emergem mais facilmente de sistemas de ensino bem organizados e orientados”. Obviamente, não se quer com isso negar o caráter democrático que a isso deve ser somado, ou o de formação, porém, destaca-se que saber que o que é oferecido a rede de estabelecimentos escolares é imprescindível para qualificá-la. Ou seja, quanto mais os gestores municipais, coletivamente, compreenderem como qualifica-se a educação, melhores serão as chances de haver um trabalho profícuo a esse respeito.

E para contribuir com o entendimento das concepções de qualidade da educação, os participantes da pesquisa foram questionados quanto aos aspectos que consideravam como principais indicadores de qualidade. É importante esclarecer que este questionamento solicitava que os participantes da pesquisa escolhessem até cinco indicadores que considerassem como principais. Destaca-se, ainda, que a lista de indicadores disponibilizada foi elaborada tendo como base as vinte metas do PNE (BRASIL, 2014).

Observa-se, no gráfico a seguir, a quantidade de apontamentos para cada um dos indicadores apresentados aos participantes. Destaca-se que foram contabilizadas 43 respostas, pois um dos sujeitos da pesquisa sinalizou apenas 3 indicadores, os demais fizeram a sinalização máxima – 5 indicadores.

Gráfico 3 - Respostas dos indicadores de qualidade



Fonte: elaborado pelas autoras.

A partir do gráfico, é possível inferir que os participantes da pesquisa não compreendem como principais indicadores de qualidade da educação as matrículas no Ensino Superior e na Educação Profissional Técnica. Da mesma forma, podemos entender que oferta de educação integral, distorção idade-série, número de matrículas na Educação Básica, gestão

democrática, escolaridade da população e Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) são indicadores importantes para medir a qualidade da educação no município. Já os indicadores que obtiveram o maior número de apontamentos, podem ser considerados como os principais indicadores de qualidade da educação no município.

Os indicadores “formação (titulação) dos professores” e “formação continuada docente”, os quais obtiveram 5 e 8 apontamentos pelos participantes da pesquisa, respectivamente, também foram citados na explicação quanto ao conceito de qualidade de educação:

“Em 2009, os professores tiveram seus planos de carreira extintos e o novo plano, de 2011, não valoriza a formação acadêmica e continuada dos professores da RME [Rede Municipal de Ensino]. Tais fatos trouxeram uma alta rotatividade de professores, o que influencia negativamente na qualidade do ensino. Entretanto, os professores que atuam na RME fazem de tudo para realizar seu trabalho com excelência, portanto parte daí, dos professores e professoras, a qualidade da educação em Novo Hamburgo.” (FME3).

Para Gadotti (2010, p. 16), a formação acadêmica e continuada dos professores também são indicadores que contribuem para melhoria da qualidade da educação: “Ao lado do direito do aluno aprender na escola, está o direito do professor dispor de condições de ensino e do direito de continuar estudando.”, uma vez que “Todos nós sabemos que a qualidade do professor é estratégica quando se fala de educação de qualidade.” (GADOTTI, 2010, p.18).

Observa-se que a aprendizagem é um dos aspectos que estão diretamente relacionados ao significado de qualidade da educação, uma vez que quatro dos entrevistados a pontuaram. Assim, podemos concluir que, para os participantes desta pesquisa, “Uma educação de qualidade é aquela que possibilita a aprendizagem de todos os envolvidos no processo educacional.” (CCMA1).

Gadotti (2010, p. 15) ressalta que “O direito à educação não é o direito de se matricular na escola, mas o direito de aprender na escola.”. Assim, outro participante da pesquisa complementa: “O município tem obrigação com a oferta e qualidade da educação básica, onde os estudantes tenham vivências ricas e aprendizagem efetiva, em escolas com ambientes bem estruturados e professores atualizados.” (FME2).

Este relato também se refere a duas das três condições básicas para a qualidade da educação, que segundo Gadotti (2010, p. 19) necessita de: “[...] professores bem formados, condições de trabalho e um projeto” de escola.

Como ponto mais importante para o fomento da qualidade educacional, tem-se o quesito “investimento financeiro”, sem o qual fica a descoberto os demais elementos – como a formação, o reconhecimento profissional e por fim, a próprio processo ensino-aprendizagem, o qual necessita de uma constante aplicação de recursos nos elementos já descritos como necessários.

Com tudo isso, é possível conceber que a concepção de qualidade da educação dos participantes da pesquisa está relacionada ao sentido social da qualidade, “[...] a qual possui uma lógica que tenta compreender a relevância social da construção dos conhecimentos e de posturas na escola.” (GRACINDO, 2007, p. 42). Esta relação pode ser observada através da seguinte afirmação: “Qualidade pautada em princípios sociais, embasada em projetos políticos pedagógicos coerentes com essa perspectiva, visando os processos de ensino e aprendizagem.” (FME1).

Outro aspecto importante destacado pelos participantes, refere-se à formação do cidadão:

“Qualidade da educação significa implementar uma proposta pedagógica que vise ao desenvolvimento da pessoa, especialmente, para que ela se torne um cidadão capaz de agir na sociedade letrada, o que implica em saber usar a leitura e a escrita em diferentes contextos sociais.” (FME4).

Neste sentido, “Se a finalidade última da educação é a formação de cidadãos, então, a qualidade da educação precisa estar voltada para esse fim [...]” (GRACINDO, 2007, p. 45).

Diante do exposto e concordando que a “Qualidade é um conceito amplo e complexo, pois está interligado a um conjunto de leis e a um determinado contexto” (FME5), podemos ponderar, a partir da análise das respostas dos sujeitos desta pesquisa, no contexto de Novo Hamburgo, que a qualidade da educação está relacionada ao sentido social, bem como que a mesma também pode ser entendida como um conjunto de fatores legais, financeiros e pedagógicos que contribuem para a efetivação da aprendizagem.

6. Atuação dos gestores: acompanhamento do PME

A partir da análise das respostas dos participantes ao questionamento “Como a sua atuação no órgão colegiado contribui para a melhoria da qualidade da educação no município?”, podemos afirmar que os sujeitos desta pesquisa reconhecem que a sua participação nos órgãos que compõem, por meio das atividades desenvolvidas e das discussões realizadas, contribui para a melhoria da qualidade da educação do município.

Um deles ponderou: “Faço parte da equipe técnica responsável pela organização dos dados, e com estes, políticas e decisões podem ser tomadas para qualificar a educação no município.” (ETMA1).

Ao encontro disso, um dos membros do FME, participante da pesquisa, pontuou:

“A atuação no Fórum é importante porque esta é uma oportunidade de reflexão sobre a educação, que conta com diversos pontos de vista, o que propicia perceber quais ações já existem a seu favor, quais precisam ser implementadas e como elas podem ser postas em prática.” (FME4).

O trabalho integrado entre os colegiados foi um dos aspectos que se destacou durante a análise, como pode ser observado na seguinte afirmação:

“As ações foram planejadas de forma colaborativa, por representantes da Equipe Técnica e Comissão Coordenadora. A partir desse planejamento estão sendo organizados grupos de trabalho. A Equipe Técnica e Comissão Coordenadora se reúnem mensalmente para organizar o trabalho de forma geral e socializar as atividades dos grupos de trabalho, que reúnem-se de acordo com a necessidade.” (CCMA1).

O trabalho integrado entre estes colegiados está previsto nas suas atribuições, sendo que a verificação e análise da evolução dos indicadores do PME deve ser realizada em conjunto (NOVO HAMBURGO, 2017c), bem como a divulgação dos resultados dos relatórios de monitoramento e de avaliação (NOVO HAMBURGO, 2017b).

Cabe esclarecer que a Equipe Técnica e a Comissão Coordenadora são responsáveis pelo “[...] acompanhamento e avaliação das metas e estratégias em cada nível e modalidade de ensino do município” (NOVO HAMBURGO, 2017b, art. 1º). Tal finalidade, é reconhecida como uma forma de contribuir para a melhoria da qualidade da educação no município por um dos participantes da pesquisa:

“Considero que a minha atuação na Comissão contribui para a melhoria da qualidade da educação no município ao possibilitar a organização de

discussões de dados sobre a educação e a compreensão sobre eles, bem como, ao auxiliar a partir disso a pensar em políticas públicas condizentes com a realidade do município.” (CCMA1).

O FME, por sua vez, também realiza um trabalho integrado aos demais órgãos – Equipe Técnica e Comissão Coordenadora – como pode ser observado na seguinte afirmação: “O FME é o grupo responsável pela análise e acompanhamento do material produzido por dois grupos específicos que trabalham com o PME.” (FME5).

Segundo os membros do FME participantes da pesquisa, as atividades desenvolvidas focam na organização de conferências, sendo esta citada por todos os membros, como uma das ações que desenvolvem. Assim, cumprindo a sua finalidade, a qual compreende que o Fórum deve:

[...] coordenar as conferências municipais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações, e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos Estados, do Distrito Federal e da União. (NOVO HAMBURGO, 2017a, art. 1º).

Diante do exposto, é importante esclarecer que uma das questões que os participantes da pesquisa deveriam responder solicitava que citassem e explicassem as ações planejadas e implementadas pelo órgão colegiado ao qual integram, visando a melhoria da qualidade da educação no município. Observa-se que as ações citadas pelos membros do FME relacionavam-se às atribuições e à finalidade do mesmo. Já as ações citadas pelos membros da Equipe Técnica e da Comissão Coordenadora, além de se relacionarem ao cumprimento das atribuições dos referidos colegiados, também estão ligadas às estratégias previstas na Meta 7 do PME (NOVO HAMBURGO, 2015).

Como, por exemplo, em relação às estratégias 7.7 e 7.9 do PME (NH, 2015), as quais se referem ao acesso a computadores e a equipamentos e recursos tecnológicos digitais nas escolas públicas: “Aquisição de equipamentos: na medida do possível são adquiridos novos equipamentos de informática e móveis, conforme a necessidade de cada comunidade escolar.” (ETMA2).

É importante destacar, ainda, o caráter político dos órgãos colegiados de acompanhamento do PME, o que foi pontuado por um dos participantes da pesquisa: “Entretanto, como um ator político e social, o FME tem como pressionar para a efetivação destas ações em prol das melhorias de qualidade.” (FME3).

Assim, os colegiados apresentam-se como espaços democráticos que favorecem “[...] o processo de interlocução, o diálogo entre os setores da sociedade, buscando construir consensos e sínteses entre os diversos interesses e visões, que favoreçam a tomada de decisões coletivas.” (CONAE, 2017, p. 50).

Por fim, é importante ressaltar que foi possível perceber, ao analisar as manifestações dos respondentes, que todos têm consciência de que sua atuação no colegiado ao qual pertencem contribui para melhoria da qualidade da educação do município. Desta forma, podemos afirmar que os órgãos colegiados responsáveis pelo acompanhamento do PME são atuantes no município, buscando a melhoria da qualidade da educação, já que “[...] mobilizam amplos setores em interação com o poder público, razão pela qual exigem forte engajamento e compromisso de todos e todas, notadamente para lutar por uma educação de qualidade social.” (CONAE, 2017, p.8-9). O que ocorre tanto por meio do cumprimento das atribuições dos colegiados, quanto no planejamento e execução de ações que coloquem em prática as estratégias previstas no PME (NOVO HAMBURGO, 2015).

7. Considerações “finais” - Do que lançam mãos?

Por meio do mapeamento da situação da meta, de suas estratégias e das ações propostas pelo Município. Encerrando este trabalho, considera-se que a qualidade da educação esperada pelos participantes desta pesquisa esteja relacionada ao sentido de qualidade social, a qual busca uma educação que contempla as questões do contexto social dos alunos e sua formação como cidadãos, para além dos conteúdos mais acadêmicos e científicos. Assim, destaca-se que as considerações finais da pesquisa não têm a pretensão de encerrar as discussões acerca da melhoria da qualidade da educação, referenciada na Meta 7 do PNE e do PME. Contudo é possível considerar que a presente pesquisa atingiu os objetivos que se propôs, ao discutir as concepções de qualidade de educação no município de Novo Hamburgo, bem como por evidenciar a atuação dos órgãos colegiados do município responsáveis pelo monitoramento do PME (NH, 2015), no que diz respeito à Meta 7. Apresentando a concepção de qualidade da educação a partir dos pressupostos teóricos que fundamentaram a investigação, abordando o que está previsto na legislação brasileira em relação à qualidade e, também, no sentido da qualidade social, articulando com a responsabilidade da gestão municipal.

Destaca-se que o PNE (BRASIL, 2014a) prevê a melhoria da qualidade da educação em sua sétima meta, relacionando-a ao desempenho dos alunos no Ideb e propondo uma ampliação acerca do conceito, em suas estratégias, mas sempre enfatizando os índices do Ideb. A partir do PNE (BRASIL, 2014a), o município de Novo Hamburgo, igualmente, elaborou o seu PME (NOVO HAMBURGO, 2015), prevendo a melhoria da qualidade da educação também na meta 7.

Para realizar o acompanhamento do PME (NOVO HAMBURGO, 2015), o município pesquisado conta com três órgãos colegiados: o Fórum Municipal de Educação, a Comissão Coordenadora para monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação e a Equipe Técnica para Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação. Cabe salientar que o FME é composto por representantes dos diversos segmentos da sociedade e entidades do município. Já a Comissão Coordenadora é composta por integrantes da área da educação do município e a Equipe Técnica é formada apenas por representantes da Secretaria Municipal de Educação.

A partir da coleta de dados, foram elencadas duas categorias de análise: a primeira sobre concepções de qualidade de educação do município e, a segunda, quanto à atuação dos colegiados de acompanhamento do PME. Em relação à primeira categoria de análise, destaca-se que, de forma geral, os membros dos órgãos colegiados de acompanhamento do PME participantes desta pesquisa, compreendem que a qualidade da educação vai além dos índices. Para eles, ela está relacionada essencialmente ao direito, ao acesso à educação, à aprendizagem efetiva e à formação de cidadãos.

Desta forma, a concepção de qualidade da educação defendida pelos participantes está relacionada ao sentido social da qualidade, a qual, segundo os autores basilares desta pesquisa, considera o contexto social na construção dos conhecimentos e no processo de desenvolvimento dos alunos. Entendem, também, que a qualidade da educação está ligada a diversos aspectos, sendo que os principais indicadores de qualidade considerados pelos participantes, foram: formação inicial dos professores, formação continuada docente, Ideb, investimento financeiro e taxa de alfabetização.

Destaca-se, ainda, que os membros não relacionam o Ensino Técnico e o Ensino Superior à melhoria da qualidade da educação no município, uma vez que não foram mencionados como indicadores de qualidade pelos mesmos. Interpreta-se que esta restrição está relacionada com a cooperação dos entes federados para oferta do ensino, sendo de responsabilidade dos municípios a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Porém,

salienta-se que a qualidade da educação do município compreende todos os níveis e modalidades de ensino existentes no mesmo, sem restringir-se a educação que é mantida pelo município. Isso sem dúvida é um problema importante no cenário educacional brasileiro: o distanciamento das políticas que envolvem os sistemas de ensino e a inexistência efetiva de um regime de colaboração entre os entes federados – para além da mera disposição na Constituição Federal (BRASIL 1988) e na LDB (BRADIL, 1996).

Já quanto à segunda categoria de análise, é importante salientar que os membros reconhecem a sua atuação no colegiado como uma possibilidade de melhorar a qualidade da educação do município, por meio das atividades desenvolvidas e das discussões realizadas. Outro ponto evidenciado pelos participantes da pesquisa diz respeito ao trabalho integrado entre os colegiados, o qual está previsto nas atribuições dos mesmos, e, segundo os seus membros, é realizado na prática dos colegiados.

Ressalta-se que, para além do cumprimento das atribuições dos colegiados, as ações desenvolvidas pelos mesmos também contemplam as estratégias relacionadas à meta 7 do PME (NOVO HAMBURGO, 2015), as quais foram indicadas pelos membros da Equipe Técnica e da Comissão Coordenadora.

É importante pontuar, ainda, que a expressão “acompanhamento” foi frequentemente mencionada pelos membros tanto ao indicar como sua participação no colegiado contribui para a melhoria da qualidade da educação no município, quanto ao citar as ações realizadas pelos órgãos colegiados. São diversas as formas e tipos de acompanhamento citados, porém independentemente do contexto, não há indicação explícita do que a expressão significa. Assim como o conceito de qualidade não é auto-explicativo, salienta-se que o conceito de acompanhamento também não seja. Desta forma, ficam os questionamentos: quais as condições e ações caracterizam o acompanhamento que os membros dos colegiados se referem?

Por fim, espera-se que as considerações do presente trabalho corroborem para com as demais investigações realizadas sobre os temas aqui abordados.

Referências

BRASIL. *Constituição Federal*, 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: out. 2017.

- BRASIL. *Decreto n.º 6.094*, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>.
- BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm> Acesso em: out. 2017.
- BRASIL. *Lei n.º 13.005*, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: out. 2017.
- BRASIL. *Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*. Ministério da Educação: 2014b. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em: abr. 2016.
- CONAE 2018. *Conferência Nacional de Educação: documento-referência*. Fórum Nacional de Educação. Brasília, 2017. Acesso em: <<http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Documento-ReferenciaCONAE2018.pdf>>.
- DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. Campinas: *Cad. CEDES*, v.29, n.78, maio/ago., 2009.
- FREIRE, P. *Política e Educação*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017.
- GADOTTI, M. *Qualidade na educação: uma nova abordagem*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.
- GRACINDO, R. V. *Gestão democrática nos sistemas e na escola*. Brasília: Universidade de Brasília. 2007.
- JORNAL NH. O ano de elevar a média na educação em Novo Hamburgo. *Jornal NH*, Novo Hamburgo, RS, 23 fev. 2018. Disponível em: <https://www.jornalnh.com.br/_conteudo/2018/02/noticias/regiao/2238572-2018-o-ano-de-elevar-a-media-na-educacao-em-novo-hamburgo.html>. Acesso em: maio 2018.
- KEINERT, R. C.. *Prefácio*. IN: Paulo de Martino Januzzi. *Indicadores sociais no Brasil*. 4. ed. Campinas, SP : Editora Alínea, 2009. p. 09-10.
- LÜCK, H. *Gestão educacional: uma questão paradigmática*. 11. ed. Petrópolis/RJ : Vozes, 2014. (Série Cadernos de Gestão).
- NOVO HAMBURGO. *Decreto Municipal n.º 7760*, que institui a Comissão Coordenadora para monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação – PME do Município de Novo Hamburgo/RS, 2017a. Disponível em: <<http://t.novohamburgo.rs.gov.br/arquivos/7760.pdf>>. Acesso em: jan. 2018.
- NOVO HAMBURGO. *Decreto n.º 7759*, que Institui e nomeia a Equipe Técnica para Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME do Município de Novo Hamburgo/RS, e dá outras providências, 2017b. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2017/776/7759/decreto-n-7759-2017-institui-e-nomeia-a-equipe-tecnica-para-monitoramento-e-avaliacao-do-plano-municipal-de-educacao-pme-do-municipio-de-novo-hamburgo-rs-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: jan. 2018.
- NOVO HAMBURGO. *Decreto Municipal n.º 8150*, que institui o Fórum Municipal de Educação – FME do Município de Novo Hamburgo/RS, e dá outras providências, 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2017/815/8150/decreto-n-8150-2017-institui-o-forum-municipal-de-educacao-fme-do-municipio-de-novo-hamburgo-rs-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: jan. 2018.

NOVO HAMBURGO. *Lei Municipal 2.823/2015*, que aprova e institui o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Disponível em:

<https://educacao.novohamburgo.rs.gov.br/uploads/parent_folder/dbedabdb568019881/bcfadebebebd1009901830/daacedccabda1172067429.pdf>. Acesso em: jan. 2018.

ZENKER, M. R. *O que é uma escola de excelência?* Revista Pátio, n. 65, fev., 2013.

Disponível em: <<http://loja.grupoa.com.br/revista-patio/artigo/8329/o-que-e-uma-escola-de-excelencia.aspx>>. Acesso em: nov. 2017.