



GT14 - Sociologia da Educação – Trabalho 544

## GESTÃO EDUCACIONAL EM REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO ESTADO DO RIO

Andrea Paula de Souza Waldhelm - PUC – Rio

Agência Financiadora: Faperj e Puc-Rio

### Resumo

A pesquisa considerou a perspectiva da federação tridimensional que estabeleceu o município como ente federado a partir da Constituição Federal de 1988 e da LDBEN 9.394 de 1996. A intensificação da municipalização do ensino fundamental neste contexto implicou em novas responsabilidades para as equipes gestoras locais, tornando seu trabalho mais complexo. A investigação, de natureza quantitativa complementada com estudo de caso, buscou: i) compreender como uma rede pública municipal do Estado do Rio de Janeiro se organiza do ponto de vista administrativo para atender ao público matriculado em suas escolas e ii) investigar o arranjo institucional e as ações do órgão gestor e sua possível relação com o perfil de rendimento da rede em termos de qualidade e equidade educacional. A partir do estudo realizado observou-se que há compromisso da equipe local e esforços expressivos empreendidos para garantir a matrícula e a frequência com sucesso escolar dos alunos da rede municipal de ensino.

**Palavras-chave:** Gestão educacional; Qualidade e equidade educacional; Arranjo institucional.

### O Contexto

A Constituição Federal de 1988 prevê que o Brasil é uma República Federativa “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, regida pelo princípio da cooperação recíproca<sup>1</sup>, inaugurando o que se convencionou denominar de novo “pacto federativo” no país, no qual o município adquire um novo *status*, com recursos próprios e grande autonomia. Desde então, *vis a vis* a descentralização política, fiscal e institucional observou-se um crescimento mais acelerado da fragmentação das unidades de governo locais.

No que diz respeito à educação, o artigo 211 da Constituição previu o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na oferta e

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição Federal 1988. Artigos 1º, 18, 23 e 60, parágrafo 4º, I.

também as atribuições de cada ente federado. Na sequência, o artigo 212 atribuiu à União a aplicação nunca menos de 18% da receita de impostos, e os Estados, Distrito Federal e Municípios 25%, no mínimo, em gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, promulgada em 20 de dezembro de 1996, de maneira coerente com a CF de 1988, manteve o regime de colaboração entre os entes federados em seu texto e previu, para os sistemas de ensino, liberdade de organização.

Com o intuito de modificar e coordenar as ações intergovernamentais e o processo de descentralização, Abrucio (2010) apontou uma série de mecanismos adotados pelo governo federal, dentre eles a coordenação de políticas públicas, importante para a área da educação. Dessa maneira, no ano de 1998 foi implantado o Fundo Nacional de Manutenção do Ensino Fundamental (FUNDEF)<sup>2</sup>, como uma política vertical e horizontal de distribuição dos recursos do ensino fundamental público entre os estados e municípios com vistas à redução das desigualdades do gasto por aluno e o aumento da eficiência na distribuição de recursos (ABRUCIO, 2005).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)<sup>3</sup>, implantado em 2007, avançou em relação ao FUNDEF abrangendo toda a educação básica estabelecendo um gasto mínimo por aluno, complementado com recursos da União sempre que os estados não dispõem de recursos para financiá-lo, prevendo um aumento de complementação de recursos da União até 2010 e destinando 60% dos recursos para pagamento dos salários dos professores.

Em que pese os avanços na educação básica nas últimas décadas, ainda estamos com enormes desafios a serem enfrentados, dentre eles a diminuição dos desfechos escolares desfavoráveis para parcela significativa dos alunos e a diminuição das desigualdades regionais em termos da qualidade da educação. Afinal, além do repasse de recursos para o financiamento da educação, outros aportes são necessários para gerir as redes e/ou sistemas de ensino municipais.

Nesse sentido, concordo com Nogueira (2004), quando afirma que, se as esferas locais de administração quiserem enfrentar a nova fase, devem dispor de um tipo de

---

<sup>2</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. BRASIL, Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. O estado do Pará constituiu a única exceção para a implantação do FUNDEF, ocorrendo em julho de 1997.

<sup>3</sup> O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

gestão compatível com os novos tempos. Isso significa disporem de “recursos humanos, conhecimentos técnicos, capacidade administrativa para responder, com eficácia, pela execução de políticas complexas e por outras providências reformadoras” (*ibid.*, p. 24).

O aumento de responsabilidades das localidades na implantação das políticas sociais, entre elas a educação, sustentou o interesse pelo estudo da administração educacional em nível de secretarias municipais de educação (SME). A proposta, que resultou na tese de doutorado da autora, consistiu em estudar a gestão das secretarias, a partir de diferentes perfis de resultados no primeiro segmento do ensino fundamental. Neste artigo, apresentarei o resultado do estudo de caso desenvolvido em uma rede municipal de ensino do Estado do Rio de Janeiro dentre as três selecionadas a partir dos distintos perfis de rendimento. A pesquisa tem como objetivos: i) compreender como a rede pública municipal de ensino se organiza do ponto de vista administrativo para atender ao público matriculado em suas escolas e ii) investigar o arranjo institucional e as ações empreendidas pelo órgão gestor e suas possíveis relações com o perfil de rendimento da rede de ensino em termos de qualidade e equidade educacional.

Os dados do trabalho compreenderam o período entre os anos de 2004 a 2013, realçando, de um lado, os anos de aplicação de Prova Brasil e, de outro, os anos de mudança dos titulares do poder executivo nas municipalidades. A escolha destes anos está relacionada ao interesse em acompanhar o desenvolvimento econômico e social fluminenses no período em que dispomos de dados censitários das avaliações educacionais em larga escala divulgadas pelo INEP/MEC, a saber, 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013. Além disso, considerando os períodos de mandato dos prefeitos, gestões de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012, foram também incluídas informações do ano anterior à assunção do cargo, neste caso o ano de 2004, e o primeiro ano de uma nova administração, o ano de 2013. Dessa maneira, a proposta é apresentar o contexto do município no mesmo período em que dispomos de informações sobre a qualidade da oferta educacional aferida em testes padronizados em larga escala<sup>4</sup>.

O artigo está organizado em quatro seções, incluindo esta contextualização. Na próxima seção apresento o percurso metodológico e as categorias-referência que conduziram a organização dos protocolos utilizados no trabalho de campo. Na seção três, traço o panorama geral do município de Angra dos Reis, concluindo com os dados

---

<sup>4</sup> Os microdados da edição de 2005 da Prova Brasil não foram analisados por não estarem disponíveis no portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal responsável pela divulgação dos dados educacionais. Apesar disso, optei por manter o período de estudo, a saber, 2004 a 2013.

educacionais e da gestão local, a partir das categorias-referência. Nas considerações finais apresento algumas possíveis relações entre a estrutura organizacional e o perfil de rendimento da rede de ensino.

### **O percurso metodológico**

A seleção da rede municipal aconteceu a partir de um estudo, de natureza quantitativa, que abrangeu as redes municipais de ensino do Estado do Rio, com exceção da Capital, em termos de qualidade e equidade educacional. Para o estudo, consideramos que a qualidade do ensino pode ser aferida por resultados em testes padronizados em larga escala da Prova Brasil. O indicador de qualidade utilizado como referência foi o desempenho médio de 225 pontos em matemática no 5º ano do ensino fundamental na edição de 2011 da Prova Brasil<sup>5</sup>. No caso da equidade, consideramos o ao conceito elaborado por Dubet (2008), a saber, a garantia a todos os estudantes, ou ao maior número possível, sobretudo aos menos favorecidos, os mais elevados níveis escolares. Sua avaliação foi operacionalizada tomando como referência o percentual de 40% ou mais de alunos nos níveis de proficiência adequado ou avançado no mesmo teste, ou seja, 40% ou mais de alunos com desempenho médio de 225 pontos ou mais. Nesse sentido, ao relacionar as duas categorias, encontramos três perfis de resultado: “desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado”, “desempenho médio abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado” e “desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado”.

A etapa subsequente da pesquisa foi desenhada numa perspectiva qualitativa, para a qual selecionamos uma rede de ensino para cada perfil de rendimento; consideramos também os seguintes critérios: idade da municipalidade; classificação por número de habitantes, nível socioeconômico das famílias dos alunos e número de matrículas no ensino fundamental. A partir daí, foram pré-selecionadas três redes de ensino, da qual uma constitui o estudo de caso deste artigo: Angra dos Reis (no sul do estado, próxima à divisa com o estado de São Paulo, na região de governo denominada Costa Verde).

---

<sup>5</sup>Desde 2008, o Ministério da Educação utiliza a escala pedagógica definida para o ensino de matemática no 5º ano do ensino fundamental que varia entre 125 e 350 pontos, sendo 300 o valor máximo esperado e 225 a média considerada adequada para os concluintes desta etapa de ensino (RIBEIRO, 2012).

Para a realização do trabalho de campo, aplicamos um questionário de dirigentes municipais de educação. Durante as visitas à secretaria de educação deixamos uma relação de documentos que pretendíamos utilizar para compor a análise administrativa do órgão gestor, como Plano Municipal de Educação, Regimento Escolar, Proposta Pedagógica, decretos, leis e portarias municipais relacionadas à educação municipal e que vigoram no interstício de 2004 a 2013.

No que tange às fontes documentais solicitadas nas secretarias de educação é importante tecer alguns comentários. A primeira dificuldade consistiu em acessar os documentos de todos os anos solicitados. Mesmo os materiais que constavam nos arquivos, seja da própria secretaria ou de outro departamento, várias informações parecem ter-se perdido com o tempo, ou simplesmente não foram arquivadas. Por motivos diversos, como mudanças de sede, adversidades, falta de espaço físico, entre outros, a identidade das instituições parece ficar restrita às lembranças/memórias orais de quem participou dos eventos ou esteve responsável pelo setor de arquivos dos órgãos. Por causa disso, em todos os encontros foi dispensado algum tempo para reiteração dessa demanda e, quando necessário, de reavaliação e posterior alteração na forma de coleta das informações, com o auxílio de outros instrumentos de pesquisa.

No trabalho realizado na rede de ensino municipal as entrevistas foram consideradas como instrumentos primordiais, sendo realizadas ao longo dos meses de março a dezembro de 2015. Assim, depois da primeira incursão no campo, em março, foi elaborada uma relação dos profissionais que seriam entrevistados. No caso de Angra dos Reis realizamos 10 viagens e 22 entrevistas, com o primeiro e segundo escalões da secretaria, as ex-dirigentes, a partir de 2005, o presidente do conselho municipal de educação e um representante do sindicato local.

Os estudos sobre a gestão de secretarias municipais de educação ainda são raros no Brasil. A partir da revisão de literatura da área, com destaque para os trabalhos de Gasparetto *et al.* (2001), Barroso (2006) e Lima (2011), entre outros, elenquei algumas categorias-chave, com vistas à coleta de dados e sua posterior análise. São eles: contexto socioeducacional, arranjo institucional e focalização da gestão, a seguir descritos.

- **Contexto socioeducacional** - foi organizada na perspectiva de apresentar informações sobre o contexto em que a secretaria de educação está inserida, tanto do ponto de vista socioeconômico e demográfico, como do ponto de vista da educação ofertada localmente à população. Para tanto, as informações

selecionadas foram analisadas em duas dimensões i) contexto sócio-histórico (aspectos demográficos e políticos) e ii) contexto educacional.

- **Arranjo Institucional** - os aspectos selecionados foram: ordenamento jurídico; estrutura organizacional da secretaria e dinâmica de seu funcionamento; quadros técnicos existentes e formação.
- **Focalização da Gestão** - analisada nas seguintes dimensões: gestão técnico-política e gestão pedagógica.

## A análise da rede municipal de ensino de Angra dos Reis

- **Contexto Socioeducacional**

Em 6 de janeiro de 1502 o navegador português Gonçalo Coelho descobriu a angra, que recebeu o nome por ser uma enseada e em homenagem aos Santos Reis. Depois da atual capital do Estado, é a mais antiga cidade fluminense<sup>6</sup>. Angra dos Reis pertence à Região da Costa Verde e possui uma extensão territorial de 815,7 km<sup>2</sup>. Sua população está predominantemente concentrada na área urbana (96,3% dos 169.511 habitantes, conforme o Censo do IBGE, 2010).

Em relação ao cenário político, observou-se a alternância do Partido dos Trabalhadores e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro no executivo municipal – com diferentes coligações – nos últimos quatro mandatos, situação que tem marcado o debate político-educacional do município.

O atendimento da rede municipal de ensino aumentou entre 2004 e 2013, com crescimento na taxa de matrícula de 6,46%, sendo verificado maior crescimento principalmente na educação infantil (32,38%) e educação de jovens e adultos (308,54%).

E no que tange à localização, enquanto a zona urbana apresentou taxa de crescimento de 28,52%, a área rural teve decréscimo de 70,16% no período estudado.

De acordo com o Censo Escolar (2004-2013), as unidades de ensino, em sua maioria, dispõem de sala de professores e biblioteca e/ou sala de leitura e, em muito

---

<sup>6</sup> A descrição da história e economia de Angra dos Reis se baseiam, em parte, nos textos “Histórico do Município”, IBGE Cidades, disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=330010&search=rio-de-janeiro|angra-dos-reis|infograficos:-historico>. Acesso: 17/10/2015 e “Histórico”, do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, 2014.

menor proporção de espaços para atividades esportivas e pedagógicas fora da classe regular, como laboratório de informática e de ciências. Sendo que a infraestrutura foi apresentada pelas diferentes gestões como um dos sérios problemas das escolas da rede de ensino.

Em 2013, mais da metade (62,16%) dos professores que atuam no primeiro segmento do ensino fundamental possuíam formação em nível superior de ensino. Dentre as ações empreendidas pela gestão educacional para incentivar os professores na continuidade dos estudos, em nível superior de ensino, podemos citar a abertura do curso de pedagogia pela Universidade Federal Fluminense desde o início dos anos 1990 e, mais recentemente, a instalação do polo do Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Cederj), em 2005.

Para organizar a análise dos indicadores educacionais para o primeiro segmento do ensino fundamental utilizei as taxas de aprovação, distorção idade-série e a proficiência na Prova Brasil. No que diz respeito às taxas de aprovação foi possível perceber que ela cresceu 19,92%, passando de 73,9% em 2005 para 88,1% em 2013. A melhoria observada no fluxo dos anos iniciais pode estar relacionada à conjugação de diferentes políticas: a ampliação das matrículas na educação infantil, à proposta pedagógica unificada para a rede, ou ainda às políticas de formação continuada desenvolvidas pela secretaria.

A distorção idade-série, apesar da taxa ainda ser considerada alta, vem diminuindo ao longo do período estudado: de 37,8% em 2007 para 26,1% em 2013<sup>7</sup>.

A partir da análise dos microdados da Prova Brasil, prova de Matemática, nas edições de 2007 e 2009, verificou-se que o perfil da rede de ensino foi “desempenho abaixo de 225 pontos em matemática e abaixo de 40% nos níveis adequado ou avançado” e a partir de 2011 houve melhora, situando-se na condição de “desempenho abaixo de 225 pontos em matemática e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado”. Nesse sentido, a rede de ensino, no período do trabalho de campo, estava caracterizada no perfil “sem qualidade de ensino e com equidade educacional”.

- **Arranjo Institucional**

---

<sup>7</sup>As informações de 2005 não foram apresentadas, porque até o ano de 2006 os dados disponibilizados eram agregados, não sendo, portanto, a análise por nível de aluno.

No que tange ao ordenamento jurídico, o estudo centrou-se na observância do alinhamento entre as legislações educacionais municipais às de outras esferas governamentais. Neste artigo relaciono o Plano Municipal de Educação (2015), dado o destaque pelos entrevistados, em especial o processo de elaboração, que teria contado com a participação dos profissionais da educação. Tal normatização, a saber, o Plano Municipal de Educação citado neste artigo, pode ser indicadora de instrumento de formalização dos processos e de institucionalização do sistema e rede de ensino.

Em relação à estrutura organizacional, o órgão gestor faz parte da administração direta, cuja secretaria está em conjunto com outra política (ciência e tecnologia).

O acesso à estrutura formalizada da secretaria ficou restrito a duas legislações, com as seguintes denominações: i) 2008: Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia, Esportes e Lazer e ii) 2009: Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia, que permanece até os dias atuais. Trata-se de uma estrutura complexa, com conselho gestor (ineditismo da atual gestão), subsecretarias, gerências e coordenações. Segundo o gerente administrativo, a estrutura organizacional atual do órgão gestor constituiria uma das justificativas para o enxugamento do mesmo, posto que mantém uma enorme quantidade de cargos comissionados.

Na gestão 2013-2016 (atual à época do trabalho de campo), a gestora educacional é profissional formada na área da educação, com pós-graduação; sexo feminino; servidora de carreira, com experiência no campo educacional. A equipe direta é formada por profissionais com nível superior de ensino; experiência educacional; a maioria é servidor do município e já trabalhava no órgão central. Onde é possível depreender que, em sua maioria, os atuais gerentes ou subsecretários possuem formação e experiência profissional na área educacional, contudo, não necessariamente com conhecimento ou ampla experiência em administração pública. Essa é uma situação bastante comum nas secretarias municipais de educação, conforme pesquisas desenvolvidas pelo IBGE (MUNIC-2006, 2009, 2011 e 2014).

Os demais servidores lotados na SECT não ingressaram por meio de concurso público, apesar da grande maioria ser constituída por profissionais concursados, mais de 50, conforme resposta ao questionário (2015).

A gestão escolar é um cargo em comissão pelo poder executivo.

- **Focalização da Gestão**



Analiso aqui o possível alinhamento identificado entre o diagnóstico das situações mais problemáticas e as políticas educacionais desenvolvidas e implementadas pela gestão. O contexto socioeducacional apresentado também será utilizado como referência para a análise desse alinhamento entre identificação das problemáticas educacionais e as ações empreendidas pelos gestores educacionais.

É oportuno reiterar que nem sempre os documentos foram suficientes para organizar o estudo, visto que entre uma gestão e outra parte deles desaparece, ou se perde. Sendo assim, mesmo sendo considerado um instrumento distinto de pesquisa, o relato oral apresentou-se como melhor estratégia de investigação.

Nas tabelas a seguir, sintetizo as problemáticas apresentadas nos diversos períodos e as ações empreendidas pelos gestores educacionais:

<b>Tabela 1. Temas/Problemáticas educacionais. Angra dos Reis. Período 2005-2016</b>		
<b>Gestão 2005-2008</b>	<b>Gestão 2009-2012</b>	<b>Gestão 2013-2016</b>
Carreira Docente	Carreira Docente	
Educação para o trabalho		
Proposta Pedagógica		Política Educacional / Proposta Pedagógica
		PPP das escolas
		Plano Municipal de Educação
Educação Especial		
Infraestrutura	Infraestrutura	Infraestrutura
	Qualidade do ensino	
		Fluxo escolar

Fonte: Elaboração Própria.

**Tabela 2. Ações empreendidas pelos gestores educacionais. Angra dos Reis. Período: 2005-2016**

<b>Gestão 2005-2008</b>	<b>Gestão 2009-2012</b>	<b>Gestão 2013-2016</b>
Implantação do Polo Cederj		
Concurso para as ilhas e continente		Chamada de monitores aprovados em concurso público
Inclusão da disciplina “Turismo e Educação” na matriz curricular		
Elaboração dos Cadernos Pedagógicos		
Criação de escolas especiais	Construção de escolas de educação infantil	
Implantação de salas de	Construção de quatro	

recursos	escolas de tempo integral	
<b>Gestão 2005-2008</b>	<b>Gestão 2009-2012</b>	<b>Gestão 2013-2016</b>
Revitalização da infraestrutura das escolas		Reforma e pequenos reparos nas escolas
	Investimento nos anos iniciais do ensino fundamental	Criação da coordenação do Núcleo de Trajetórias, com seleção de 15 escolas prioritárias
	Programa Alfabetiza Angra	
	Substituição das escolas noturnas regulares pela modalidade EJA	
	Controle de frequência do professor	

Fonte: Elaboração Própria.

Como é possível observar há certo alinhamento entre as problemáticas identificadas e as ações empreendidas nos diferentes períodos, o que pode sinalizar para a competência técnico-política da equipe gestora. Entretanto, em cada período houve destaque para algumas ações, como a ampliação das frentes de atuação da própria secretaria de educação, considerando que sua responsabilidade constitucional está, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil durante a gestão 2005-2008. Desse ponto de vista, os programas de qualificação profissional extrapolavam o atendimento obrigatório da rede municipal para atender à população munícipe.

Durante a gestão 2009-2012, as ações empreendidas parecem voltadas para diferentes áreas, sendo algumas delas em regime de colaboração com a União (construção de creches e pré-escolas) ou com iniciativa privada (formação dos professores alfabetizadores), de acordo com a ex-dirigente por ocasião da entrevista para a realização da pesquisa.

Na gestão 2013-2016, merece ser destacado que as atividades se concentraram em metas de curto prazo, o que pode ser justificado pela urgência em resolver as dificuldades inicialmente enfrentadas (mudança de partido à frente do executivo e consequentemente da secretaria de educação). O foco do trabalho foi direcionado à dimensão pedagógica, com as atividades dos demais componentes da gestão

organizados no sentido de convergir para esse núcleo central, sendo o projeto de trajetórias, política local para a correção do fluxo escolar, considerado o foco da gestão.

A gestão pedagógica foi outro item que compôs o estudo da focalização da gestão, sendo os destaques a formação continuada, o Projeto Político-Pedagógico e o uso dos dados educacionais.

A formação continuada foi promovida a partir de diferentes estratégias, como a oferta de cursos de licenciatura no município, com parcerias institucionais; simpósio e jornadas educacionais; formação específica para docentes do primeiro segmento do ensino fundamental; assessorias externas e formação pelos coordenadores lotados na secretaria ao longo do período estudado.

A atual legislação educacional estabelece que os sistemas de ensino definirão como será organizada a gestão democrática da rede pública na educação básica, tendo como um dos princípios a garantia de participação dos profissionais da educação na elaboração das propostas pedagógicas. E, na sequência, que os sistemas devem assegurar, progressivamente, a autonomia financeira, pedagógica e administrativa dos estabelecimentos escolares<sup>8</sup>. Ou seja, a organização do ensino tem como fundamentos a gestão democrática e a autonomia. A análise da proposta pedagógica da rede de ensino municipal de Angra dos Reis levou em consideração tais preceitos.

Durante a gestão 2005-2008 foi elaborado um documento com princípios norteadores da política educacional, que serviu (2005-2008) e deverá servir (gestão 2013-2016) para a elaboração da matriz de referência curricular (elaborada em 2005-2008) e para a elaboração das propostas pedagógicas das escolas. Ainda na gestão iniciada em 2005, criou-se a função de coordenador pedagógico, como articulador da secretaria e as unidades de ensino para a garantia do alinhamento entre os documentos (2005-2008) e mantido mas com a função de assessoria pedagógica (gestão 2013-2016).

A elaboração de um referencial comum para as escolas por parte do órgão gestor em Angra dos Reis têm mobilizado os servidores lotados na secretaria. Um núcleo comum de conhecimentos para os alunos pode ser considerado uma política promotora de equidade educacional. Aliado às iniciativas de formação continuada tamanho esforço e investimento podem apresentar alguma relação com o resultado de 40% ou mais dos

---

<sup>8</sup> Capítulos 14 e 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental nos níveis de proficiência adequado ou avançado desde 2011 e desempenho médio abaixo de 225 pontos<sup>9</sup>.

A educação municipal em Angra dos Reis enfrenta alguns desafios, como a carência de vagas em determinados bairros da cidade. Apesar da melhoria, cerca de 10% dos alunos não consegue acompanhar o seu grupo de idade e/ou ano de escolaridade e, nos resultados das avaliações externas, a média municipal não atinge o esperado para o primeiro segmento do ensino fundamental.

Assim, um aspecto importante para a ação da equipe gestora está em organizar um sistema de informação adequado e um procedimento de acompanhamento e avaliação do desempenho escolar. Para tanto, além de recursos tecnológicos, é necessário contar com uma equipe capacitada para lidar com os dados, com vistas a focar os problemas mais graves e desenvolver políticas eficientes. No que tange à utilização dos dados sobre o desempenho dos alunos, um sistema de informação agiliza a produção dos relatórios, contudo, na sequência, é importante que os dados gerados sejam interpretados e subsidiem as ações pedagógicas, em nível de unidade de ensino e também do órgão central.

Em Angra dos Reis, desde a primeira publicação dos resultados das avaliações externas, os gestores educacionais foram chamados à responsabilidade pelo poder legislativo local. A ex-dirigente 2005-2008 chegou a relatar que teve que explicar como o IDEB era organizado e justificar o resultado a partir de alguns fatores, dentre eles a evasão dos alunos matriculados no terceiro turno.

A ex-dirigente 2009-2012 relatou que, diante do resultado divulgado, mobilizou a equipe da secretaria para atender o primeiro segmento do ensino fundamental, com destaque às classes de alfabetização. Segundo a mesma, a melhoria do indicador educacional entre 2009 e 2011 (4,2 para 5,1) teria sido favorecida pela focalização do trabalho neste nível de ensino. Ou seja, nesse caso, o resultado parece ter servido como diagnóstico para o planejamento das ações.

Durante a gestão 2013-2016, os profissionais da educação chegaram ao consenso que organizariam os próprios indicadores para as escolas e rede de ensino, numa postura de negação aos resultados oficiais em nível nacional. Segundo os entrevistados, a proposta do trabalho da correção de trajetórias escolares seria um exemplo de como a

---

<sup>9</sup> Sabe-se que há controvérsias na literatura educacional da relação direta entre o desempenho dos alunos em testes e a formação de professores (BAUER, 2012, p. 64). Neste trabalho apresentei a formação docente como ação empreendida (e divulgada) pelos gestores educacionais com vistas à melhoria da qualidade de ensino em Angra dos Reis.

atual administração estaria produzindo os seus próprios diagnósticos e, na sequência, promovendo ações para o enfrentamento do problema.

Assim, considerando a negação do sindicato local para o uso dos resultados das avaliações externas e a situação constrangedora dos gestores em ter que explicar os resultados ruins da rede de ensino podem ter contribuído para o pouco espaço que o índice oficial dispõe na discussão da política educacional local.

### **Considerações finais:**

Com o crescimento do número de municípios brasileiros e o processo de municipalização das matrículas, verificado no país e nos entes federados, aliado ao processo de universalização do ensino fundamental, percebemos que as instâncias locais de educação têm sido responsáveis pela escolarização da maioria da população em idade escolar. Nesse sentido, conhecer como os órgãos gestores estão se organizando para o atendimento dos estudantes e saber quais os esforços empreendidos colabora para entender como se dá a qualidade com equidade da educação no país.

No caso específico de Angra dos Reis, com perfil “desempenho abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado e avançado”, algumas situações podem ter concorrido para o resultado. No que tange ao “contexto educacional”, a permanência por maior tempo no sistema de ensino (retenção a partir do 3º ano e diminuição da taxa de distorção idade-ano de escolaridade) pode ter contribuído para elevar o indicador de equidade educacional. Ainda assim, pode-se afirmar que o atendimento educacional, bem como a permanência bem sucedida do estudante, preceitos constitucionais, ainda constituem desafios a serem resolvidos pela rede de ensino.

Em continuidade, no estudo do “arranjo institucional”, algumas normatizações de processos e ações foram identificadas na secretaria de educação regulando o sistema de ensino, a carreira profissional, o currículo e o planejamento educacional, como o Plano Municipal de Educação apresentado neste artigo, indicando certo grau de institucionalização da rede de ensino. A participação dos profissionais da educação durante as diversas etapas de elaboração de alguns documentos, ainda que sob a forma de enfrentamento, foi um registro enfatizado pelas dirigentes municipais durante as entrevistas. Algumas possíveis explicações para tal discurso das secretárias seria a

percepção sobre a necessidade de mostrar processos democráticos de gestão frente ao princípio constitucional da gestão democrática, bem como a demanda - possivelmente considerada como politicamente mais correta perante os entrevistadores percebidos como representantes da academia – de registrar a adesão e legitimidade das decisões tomadas pelo gestor educacional, independente da garantia da aplicação das mesmas nas escolas da rede.

A estrutura organizacional da secretaria de educação apresentou-se bem grande e complexa, demandando grande número de funcionários, alguns em cargos de comissão ou função gratificada, o que onerava a folha de pagamento. Uma estrutura maior e com mais funcionários, em princípio, tanto pode ser uma estratégia para tornar o trabalho mais especializado, como pode, também, constituir um desafio a mais, na medida em que se tem que gerir um grupo maior de funcionários. A ampliação no número de cargos e funções na secretaria de educação não pareceu eficaz, posto que a realidade educacional observada em seus resultados educacionais não apresentou grande mudança no período de cerca de uma década em que tais alterações dos recursos humanos ocorreram.

A assunção ao cargo de diretor escolar por meio de consulta pública normalmente está associada aos modelos de gestão democráticas, e supostamente mais participativos. Na cidade a indicação por técnicos prevaleceu ao longo do período estudado. Esta situação que nos pareceu contraditória considerando a ênfase dada pelos gestores educacionais para importância da participação dos profissionais da educação nos processos de tomada de decisão. Alves (2007), em estudo sobre a associação entre o desempenho de alunos da 4ª série do ensino fundamental e políticas públicas, tendo como referência o rendimento dos estudantes das capitais brasileiras no SAEB 1999, 2001 e 2003, pode verificar uma associação positiva dos processos seletivos envolvendo seleção e eleição em relação à indicação de gestores escolares. Foge ao escopo deste trabalho aprofundar a discussão sobre tal associação, contudo observa-se a possibilidade de associação entre o perfil de rendimento da rede de ensino investigadas e a forma de provimento do cargo de diretor escolar.

A infraestrutura das escolas, problema identificado pelas equipes gestoras de Angra dos Reis, ainda parece ser um nó górdio, segundo os entrevistados. A falta de recursos financeiros e a ampliação da demanda educacional em ritmo maior do que o esperado foram as justificativas apresentadas para a persistência da problemática. Nesse sentido, cabe uma questão: como promover a qualidade educacional se as

municipalidades não dispõem (ou não distribuem os orçamentos na mesma proporção das necessidades) de recursos financeiros para construir e manter as escolas? A partir da promulgação da atual Constituição, os municípios adquiriram maior autonomia, mas ainda persistem as desigualdades entre os entes federados, em que pese o regime de colaboração previsto no texto legal.

Especificamente em relação à educação, a retomada dos fundos<sup>10</sup> tem sido uma estratégia no sentido de tornar mais equitativa a distribuição dos recursos financeiros dirigidos à educação, mesmo com algumas fragilidades, como o controle fiscal e a falta de um aparato institucional capaz de discutir e revisar sua a implantação (ABRUCIO, 2005).

Em Angra dos Reis, algumas ações têm sido possibilitadas por causa da parceria com o governo federal (em seu exercício da função redistributiva e supletiva prevista na LDB/1996), como a construção e a instalação de equipamentos nas escolas.

Assim, no que diz respeito ao arranjo institucional também não foi possível observar eficácia em termos de resultado educacional.

No que tange à “focalização da gestão”, problemas relacionados pela pesquisadora e apresentados em “contexto socioeducacional”, como taxa de atendimento, aprovação e distorção idade-série foram igualmente identificados pelos gestores educacionais ao longo do período estudado. A proficiência dos alunos na Prova Brasil não chegou a ser mencionada pelos dirigentes. O resultado do IDEB foi utilizado como justificativa para o legislativo local pedir explicações ao poder executivo acerca do investimento na área educacional em Angra dos Reis.

A partir do diagnóstico possibilitado pelos indicadores educacionais, algumas políticas foram empreendidas, com destaque a formação continuada de professores. A publicação de um referencial curricular comum para as escolas da rede de ensino e a assessoria para a elaboração e/ou atualização dos PPPs também foram estratégias selecionadas para a melhoria dos resultados em termos de aprendizagem dos alunos. Em Angra dos Reis, mais recentemente, destacou-se o núcleo de trajetórias escolares (correção do fluxo escolar).

A partir do conhecimento da estrutura organizacional e ações empreendidas, traço alguns aspectos que podem, em alguma medida, relacionar-se ao perfil de rendimento de Angra dos Reis. Assim, o “Desempenho médio abaixo de 225 pontos e 40% ou mais

---

<sup>10</sup> FUNDEF (1998) e FUNDEB (2007).

nos níveis proficiente ou avançado” da rede municipal de ensino de Angra dos Reis pode estar, em alguma medida, relacionado a: i) o uso de indicadores educacionais para diagnóstico e planejamento das ações; ii) a melhoria do fluxo escolar, promovendo o maior quantitativo de alunos até os anos de participação na Prova Brasil; iii) a relação com a Universidade (curso de pedagogia, CEDERJ, assessorias...).

### **Referências Bibliográficas:**

ABRUCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Revista de Sociologia Política. Curitiba, nº 24, jun. 2005, p. 41-67.

\_\_\_\_\_. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento.** In OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ALVES, F. C. de M. **Qualidade na educação fundamental pública nas capitais brasileiras: tendências, contextos e desafios.** Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. Rio de Janeiro: 2007.

BARROSO, J. (org.) **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores.** EDUCA. Faculdade de I&D de Ciências da Educação. Universidade de Lisboa, Portugal, 2006.

BAUER, A. **É possível relacionar avaliação discente e formação de professores? a experiência de São Paulo.** Educação em Revista. Belo Horizonte, v.28, nº 02, jun. 2012, p.61-82.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 out. 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)  
Acesso: 1 de março de 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996,** que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (recurso eletrônico). 8ª ed., Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. 1996.



\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997.** Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

DUBET, F. **O que é uma escola justa? A escola das oportunidades.** Trad. Ivone Ribeiro Vale; rev. Téc. Maria Tereza de Queiroz Piacentini. São Paulo: Cortez, 2008.

GASPARETTO A. *et al.* (coord.). **Desenvolvimento Institucional dos Órgãos Dirigentes Municipais de Educação.** FUNDESCOLA. Ministério da Educação. Banco Mundial. Brasília, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@.** Disponível em <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso: 15 de nov 2013.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica.** 4ª ed., São Paulo: Cortez, 2011.

NOGUEIRA, M. A. **Entre o local e o global.** In: MARTINS, A.M; OLIVEIRA, C. de e BUENO, M.S.S. (org.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 13-28.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS. **Lei nº 3.357, de 02 de julho de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação - PME, de Angra dos Reis e dá outras providências.

RIBEIRO, V. M. **Justiça na escola e regulação institucional em redes de ensino do estado de São Paulo.** Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo: 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE). Secretaria Geral de Planejamento. **Estudo Socioeconômico. 2014.** Angra dos Reis. Disponível em <http://www.tce.rj.gov.br/>. Acesso: 17 out. 2015.