

1 Introdução

No contexto da reforma da administração do Estado, ocorrida com o fim da ditadura militar, a educação sofreu ajustamentos que se refletiram nas mudanças ocorridas na legislação durante as décadas de 80 e 90.

Estas mudanças introduziram transformações nas relações entre a União, os Estados e os Municípios, que afetaram as formas de gestão dos sistemas educacionais e escolares. O regime de colaboração entre as diferentes esferas administrativas foi lançado e se efetivou após a promulgação da nova Constituição (1988), da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB¹ (1996) e da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef (1996). A partir dessas mudanças, Estados e Municípios começaram a gerir novos recursos e a assumir novas responsabilidades. Isso levou os gestores educacionais a lidar crescentemente com questões relacionadas à descentralização administrativa, financeira e pedagógica da educação.

Do ponto de vista acadêmico, houve um aumento do número de pesquisas que passaram a investigar a escola e mais especificamente os aspectos gerenciais das unidades escolares (EM ABERTO, 2002; PARO, 2003; FRANCO e BONAMINO, 2005). Também cresceram os estudos sobre planejamento educacional, qualidade de ensino e gestão educacional (XAVIER, 1996; COSTA, 1997; EM ABERTO, 2002; SOUZA, FARIA 2003; SOUZA, FARIA 2004; MENEZES FILHO, 2007).

Na área educacional, a relação melhor estabelecida em um número extenso de pesquisas e de países se refere ao peso das desigualdades da estrutura social sobre os resultados educacionais.

No Brasil, as informações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb, que o Inep torna públicas a cada dois anos, mostram, de forma recorrente, que os sistemas educacionais com melhores níveis de desempenho são encontrados nos estados mais ricos e mais desenvolvidos do país, enquanto os piores resultados tendem a concentrar-se nos estados e regiões mais pobres. O Índice da Educação Básica – Ideb, lançado em 2007 pelo governo federal, que une dados sobre desempenho escolar dos alunos em testes padronizados (Prova

¹ Lei Nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Brasil ou Saeb) e sobre rendimento escolar (aprovação) também confirma essa situação.

É nesse contexto que se dá a escolha do caso da gestão da Secretaria de Estado de Educação e Cultura do Tocantins – Seduc-TO, como tema para esta dissertação, que pretende contribuir para o debate sobre a melhoria da educação no Brasil. O caso da gestão educacional do estado de Tocantins destaca-se pelo fato de vir apresentando bons resultados nos principais indicadores educacionais, sustentados no tempo, apesar das condições contextuais adversas. O caso também se destaca entre as experiências mais recentes de gestão educacional, por ter como foco a melhoria dos resultados educacionais e por apresentar um forte comprometimento com a qualificação dos seus profissionais. Assim, estudei a gestão educacional do estado de Tocantins, no período de 2000 a 2005, com o objetivo de identificar suas principais características e de verificar suas relações com os principais indicadores educacionais da rede estadual de ensino.

A principal questão que guiou este estudo foi a seguinte:

- Quais são os principais programas e ações da Seduc-TO realizados a partir de 2000 e como os mesmos podem ser relacionados à evolução dos indicadores educacionais de Tocantins entre 1999 e 2005?

Essa questão geral desdobrou-se nas seguintes questões específicas:

- Qual o contexto sócio-político e educacional em que se iniciou a gestão educacional atual?
- Quais as principais características e componentes dessa gestão?
- Quais os principais programas implantados? Com quais objetivos?
- Quais as principais mudanças observáveis nos indicadores educacionais do estado?

Cheguei ao tema da gestão educacional em razão da minha trajetória profissional. Inicialmente, trabalhei alguns anos lecionando para a primeira fase do ensino fundamental, em escolas multisseriadas da região norte do estado de São Paulo, mas especificamente no município de Ubatuba. Após concluir o curso de Pedagogia², assumi alguns cargos de gestão (coordenadora pedagógica e diretora) na rede particular do meu município de origem, Paraty, no estado do Rio de Janeiro. Nos anos de 2003 e 2004, trabalhei como vice-diretora da Escola

Municipal Tancredo Neves, em Ubatuba, que oferece ensino de 5^a a 8^a séries e também cursos técnicos profissionalizantes de Administração, Contabilidade, Secretariado e Turismo. Nesse período, me aproximei do tema da gestão não só por estar trabalhando na área, mas também porque participei do curso de formação de gestores³ oferecido pela Secretaria Municipal de Educação e me especializei em gestão educacional⁴.

Ao longo de minha formação, sempre busquei aliar os estudos e o trabalho, a teoria e a prática. E o fato de ter me dedicado ao tema da gestão educacional no nível de uma secretaria de educação contribuiu muito para o meu trabalho, pois ampliou meu olhar em relação aos principais problemas educacionais brasileiros. No período de realização do mestrado trabalhei como Técnica em Assuntos Educacionais na Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, por um ano e meio, e hoje atuo como Analista de Gestão⁵ na Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz.

A partir dessas experiências, senti necessidade de aprofundar mais meus estudos na área. Assim, em 2005, vim para o Rio de Janeiro cursar o Mestrado em Educação da Puc-Rio. Aqui, entrei em contato com o trabalho realizado para o MEC pelas doutoras Alicia Bonamino e Cynthia Paes de Carvalho, sobre Planejamento Estratégico das Secretarias. A metodologia de avaliação do PES elaborada pelas autoras incluía a realização de estudos-piloto em seis secretarias de educação nas quais o programa havia sido implementado. Tive acesso ao material coletado nas visitas e colaborei com a seleção do conteúdo das entrevistas realizadas. Ao trabalhar com o material, me chamou a atenção o caso de Tocantins, que apresentava mudanças significativas no âmbito da gestão e parecia ter uma equipe muito afinada em termos de objetivos educacionais. Foi em função do contato com esses dados e informações que decidi estudar a gestão educacional da Secretaria Estadual de Tocantins.

Ao realizar esta pesquisa, utilizei como principais fontes: (i) uma seleção de textos da literatura atual sobre gestão educacional, (ii) indicadores educacionais divulgados pelos governos federal e estadual, (iii) documentos oficiais da Seduc-

² Licenciada em Pedagogia pela Universidade Federal Fluminense – Curso de Pedagogia de Angra dos Reis.

³ Programa de Formação Continuada de Diretores – Universidade de Taubaté.

⁴ Especialista em Gestão Educacional – Universidade de Taubaté.

⁵ Analista de Gestão em Saúde – Perfil: Gestão Educacional.

TO e (iv) entrevistas com a Secretária de Educação e com a responsável pelo programa de Formação Continuada no Estado.

Em relação ao referencial teórico, o trabalho contou com as referências fornecidas por textos acadêmicos que tratam da gestão no estado de Tocantins e em outros estados com características semelhantes (LAGARES, 1998; MEC, 2005 e ALMEIDA JÚNIOR, 2006) e por publicações acadêmicas que trazem reflexões sobre as características do Estado brasileiro a partir dos anos 90 (Arretche, 1999 e 2002) e outros que tratam de experiências de gestão educacional, como EM ABERTO (n.71, n.72 e n.75) e GESTÃO EDUCACIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO (COSTA, 1997). Esses textos propiciaram, através dos olhares de diferentes estudiosos, um sobrevôo pelas principais mudanças ocorridas nas últimas décadas no âmbito da gestão e os principais desafios encontrados na área. Merecem destaque por terem contribuído para o estabelecimento de categorias para análise da gestão educacional os seguintes autores: Xavier (1996, 2001 e 2003), que aborda o tema da qualidade da gestão; e Bonamino (2005, 2006) e Franco (2002a, 2002b, 2005), que analisam a qualidade do ensino brasileiro e seus principais indicadores.

Os principais indicadores usados no trabalho foram os relativos a acesso, fluxo e desempenho dos alunos dos Ensinos Fundamental e Médio do Estado de Tocantins, comparados com resultados de outros estados com características sociais e econômicas semelhantes, da Região Norte e do Brasil. Para o acesso, usei dados sobre frequência escolar, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Para o fluxo, utilizei dados sobre aprovação, reprovação e abandono do sistema de consultas do Inep – EdudataBrasil. E para o desempenho, usei os dados do Saeb, fazendo uma série histórica dos resultados de Língua Portuguesa e Matemática de 1999 a 2005. Ao longo do trabalho, também aparecem informações e dados sobre docentes, salários e programas, que foram fornecidos pela própria Seduc-TO.

Por fim, realizei entrevistas com a Secretária de Educação do Estado, Professora Maria Auxiliadora Seabra Rezende e com a responsável pelo programa de Formação Continuada, Professora Nilma Fontanive, da Fundação Cesgranrio. Tais entrevistas foram realizadas próximas ao final da pesquisa, quando eu já tinha um panorama mais amplo do contexto educacional tocantinense e ainda algumas questões mais específicas sobre a gestão a serem respondidas.

Organizei esta dissertação em cinco sessões: esta apresentação (capítulo 1), capítulos 2, 3 e 4 e considerações finais. A seqüência dos capítulos, de certa forma, reflete a seqüência da construção da pesquisa. No Capítulo 2, faço uma contextualização das principais mudanças ocorridas na educação, decorrentes das mudanças recentes no contexto político brasileiro. E privilegio algumas questões significativas para a gestão educacional, tais como: o regime de colaboração, a descentralização, a qualidade, a equidade, a formação docente e a participação social.

O Capítulo 3 é dividido em duas partes. Na primeira, faço uma breve contextualização do Estado de Tocantins, que apresenta alguns dos principais aspectos de sua história, geografia e economia, e as características da gestão educacional anterior a 2000. Na segunda parte, apresento a experiência da Seduc-TO de 2000 a 2005, com base nos principais programas implantados.

No Capítulo 4, observo a evolução dos principais indicadores de qualidade da educação do estado de Tocantins no período em tela, comparando-os com outros estados brasileiros e/ou com os indicadores nacionais.

Por fim, nas considerações finais, faço uma sistematização dos principais achados da pesquisa, e assinalo alguns limites e as dificuldades encontradas.