



Adailda Gomes de Oliveira

**POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RJ:
RELAÇÕES COM OS INDICADORES DE
QUALIDADE 2005 E 2007**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Educação do Departamento de Educação da PUC-Rio.

Orientador: Prof^ª. Fátima Alves

Rio de Janeiro
Abril de 2010



Adailda Gomes de Oliveira

**POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RJ:
RELAÇÕES COM OS INDICADORES DE
QUALIDADE 2005 E 2007**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof^a. Fatima Cristina de Mendonça Alves
Orientadora
Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof^a. Alicia Maria Catalano de Bonamino
Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof. Jose Carmello Braz de Carvalho
Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof^a. Elaine Toldo Pazello
USP

Prof. Paulo Fernando C. de Andrade
Coordenador Setorial do Centro de
Teologia e Ciências Humanas

Rio de Janeiro, 14 de abril de 2010.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Adailda Gomes de Oliveira

Graduou-se em Pedagogia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) em 2005. De 2004 a 2007 atuou nas séries iniciais do Ensino Fundamental. Desde 2008 participa do Laboratório de Avaliação da Educação da PUC-Rio, estudando temas na área de Políticas Educacionais, Qualidade da Educação e Avaliação.

Ficha Catalográfica

Oliveira, Adailda Gomes de

Políticas públicas educacionais dos municípios do Estado do RJ : relações com os indicadores de qualidade 2005 e 2007 / Adailda Gomes de Oliveira ; orientadora: Fátima Alves. – 2010.

147 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2010.

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. Qualidade da educação. 3. Políticas educacionais. 4. Descentralização. 5. Emancipação municipal. 6. Municípios fluminenses. I. Alves, Fátima. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. III. Título.

CDD: 370

Para minha família e professor Carmelo,
porque sem o incentivo deles eu não teria
conseguido trilhar essa caminhada.

Agradecimentos

A Deus pela força.

À minha orientadora, Fátima Alves, pela competente orientação e o carinho com que me acolheu. Obrigada pelas inúmeras oportunidades de crescimento acadêmico e pessoal. Ser sua orientada foi uma experiência enriquecedora e espero poder desfrutar dessa condição por mais quatro anos

Ao professor José Carmelo por sempre me apoiar ao longo da minha trajetória acadêmica. Foi com ele que aprendi a gostar de fazer pesquisa e com quem também muito aprendi sobre educação e sobre a vida. Seu incentivo, apoio e orientações são e sempre serão muito valiosos para mim.

À minha família pela paciência, apoio, carinho e amor.

Aos companheiros do LAED, especialmente: Zé Roberto, Elis, Nanda, Roberta, Lúcia, Tatiana, Gabriela, Flávia e Juliana Candian. Obrigada pelo carinho, a amizade, os momentos de gargalhadas, as assessorias em estatística e a parceria acadêmica.

À minha queridíssima e ímpar turma de Mestrado: Juliana, Cíntia, Mara, Rodrigo, Silvia, Andréa, Maria Leonor, Vladimir, Ana Carolina, Viviane e Ingrid, pela amizade, conversas consoladoras e animadoras, o apoio nos trabalhos, as discussões nas aulas. Foram momentos inesquecíveis!

À Maura Marzocchi pelo carinho, amizade, apoio e pelas muitas contribuições na minha formação acadêmica e pessoal.

Aos professores do Departamento de Educação da PUC-Rio, em especial à Rosália Duarte pelas contribuições na minha formação, incentivo e carinho.

Às professoras Alicia Bonamino e Cynthia Paes de Carvalho pela leitura atenta do meu projeto e pelas ricas sugestões.

Ao pessoal da Secretaria do Departamento de Educação: Geneci, Janaína, Nancy, Eduardo e Sandra, pela sempre pronta disponibilidade, ajuda e carinho.

À FAPERJ – Programa de Bolsa Nota 10 –, ao CNPq e à PUC-Rio pelo fomento à minha pesquisa...

Aos que direta e indiretamente muito contribuíram para minha formação e para essa conquista.

Resumo

Gomes, Adailda; Alves, Fátima. **Políticas públicas educacionais dos municípios do estado do RJ: relações com os indicadores de qualidade 2005 e 2007.** Rio de Janeiro, 2010, 147p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A questão da melhoria da qualidade da educação é tema de longa data no cenário político educacional. Desde muito a literatura especializada discute os entraves para os progressos nessa área, bem como igualmente gestores políticos têm implementado um conjunto de políticas educacionais que se propõem a oferecer condições e possibilidades de equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade em todas as instâncias de ensino. O desafio que se coloca, então, para os pesquisadores é compreender as interações que aí se estabelecem entre as políticas públicas educacionais e os indicadores educacionais e de que forma estas políticas contribuem para o aprimoramento da qualidade da educação brasileira. Nesse contexto, o presente estudo investiga a relação entre as políticas públicas educacionais e os indicadores de qualidade do Ensino Fundamental nos municípios do estado do Rio de Janeiro no período de 2005 a 2007. Inicialmente, o estudo apresenta a caracterização sociodemográfica dos municípios fluminenses, considerando três indicadores sociais – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI) e Coeficiente de Gini –, permitindo a contextualização e maior compreensão da qualidade da educação aí ofertada. Em veio complementar, examina-se a evolução de três indicadores de qualidade educacional – taxa de aprovação, desempenho escolar e IDEB – das redes pública, municipal e estadual dos municípios fluminenses. Em seguida, apresenta-se o mapeamento da situação educacional dos municípios fluminenses, a partir da análise do Plano de Ações Articuladas (PAR), destacando as demandas municipais em diferentes áreas educacionais. Por fim, o trabalho aborda, procedendo a uma análise multivariada, ajustando um modelo de regressão linear, como as diferenças nas médias de desempenho em Matemática para o quinto ano do Ensino Fundamental podem ser explicadas pelas políticas educacionais implementadas nos municípios. Os resultados indicam a sensível e sistemática melhoria dos indicadores educacionais analisados, bem como apontam que as políticas relacionadas à aplicação dos recursos do FUNDEB, à formação continuada dos professores e às condições físicas das instalações e mobiliários têm efeito sobre o desempenho dos estudantes. Considerações sobre a formulação de políticas públicas educacionais baseadas em evidências empíricas são colocadas.

Palavras-chave:

Qualidade da educação; Políticas Educacionais; Descentralização; Emancipação municipal; Municípios fluminenses.

Abstract

Gomes, Adailda; Alves, Fátima. (Advisor). **Educational Public Policies of the Municipalities in the state of Rio de Janeiro: Relations to the Quality Indicators of 2005 and 2007.** Rio de Janeiro, 2010, 147p. MSc. Dissertation – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The improvement of quality in education has been discussed for a long time in the educational political scene. The specialized literature has discussed the obstacles for the progress in this area, and the governments have implemented as well a range of educational policies in order to offer conditions and possibilities to give the students equal opportunities in accessing good educational levels. Thus a great challenge to the researchers is to understand the relations between the educational policies and the educational index, and to discover how these policies can contribute to the improvement of quality in Brazilian education. According to this perspective, this study investigates the relation between the educational policies and the quality indicators of the Elementary School in the municipalities of Rio de Janeiro, from 2005 to 2007. At first, the study introduces the socio-demographic description of the cities, considering three social indicators – Municipal Human Development Index (M-HDI), Child Development Index (CDI), and Gini Coefficient –, which allow the contextualization and comprehension on the quality of the given education. In addition to it, this study evaluates the evolution of three indicators – approval rating, school performance, and Brazilian Education Quality Index (IDEB) – in the public schools in Rio de Janeiro state. After that, it presents a mapping about the education in the cities in Rio de Janeiro considering the Articulated Actions Plan (PAR) and focusing on the municipal necessities in different educational areas. Finally, by the use of multivariate analysis and linear regression, the study evaluates how the differences in the performance ratings achieved in Mathematics considering the fifth grade of the Elementary School can be explained according to the educational policies applied in the cities. The results of this study indicate a sensitive and systematic improvement in the educational indexes which were analyzed. They also show that the policies related to the application of FUNDEB's resources, to teachers professional development, and to the schools' spaces physical conditions affect the students performances. In this way, formulations of educational policies based on empirical evidences are discussed.

Key-words:

Education quality; Educational Policies; Decentralization; Municipal Emancipation; Municipalities in the state of Rio de Janeiro.

Sumário

1. Introdução	12
2. Os indicadores sociais e educacionais e a qualidade da Educação nos municípios fluminenses	24
2.1. O processo de descentralização e a emancipação municipal	25
2.2. As Regiões de Governo	30
2.3. Os Indicadores Sociodemográficos	42
2.3.1. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	43
2.3.2. Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI)	47
2.3.3. Coeficiente de Gini	52
2.4. Os Indicadores Educacionais	54
2.4.1. Taxa de aprovação	55
2.4.2. Desempenho Educacional	61
2.4.3. IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica	69
3. Mapeamento da situação educacional dos municípios fluminenses: a análise do PAR	77
3.1. O Plano de Ações Articuladas (PAR)	78
3.2. Dimensão: Gestão Educacional	82
3.3. Dimensão: Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	90
3.4. Dimensão: Práticas Pedagógicas e Avaliação	94
3.5. Dimensão: Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	100
4. Políticas Educacionais e a qualidade da educação nos municípios fluminenses	106
5. Conclusões.....	125
6. Referências Bibliográficas	132
Anexos	138

Lista de Tabelas e Quadros

Tabela 1: Caracterização das Regiões de Governo Fluminenses: percentual da classificação dos municípios segundo o porte, para cada região; faixa populacional que cada categoria engloba; percentual populacional do estado do Rio de Janeiro que cada região concentra	42
Tabela 2: Estatística descritiva das variáveis utilizadas no modelo 1	109
Tabela 3: Coeficientes do modelo estimado 1	109
Tabela 4: Estatística descritiva das variáveis utilizadas no modelo 2	113
Tabela 5: Coeficientes do modelo estimado 2	113
Quadro 1: Indicadores sociodemográficos municipais	43
Quadro 2: Situação das Regiões de Governo em relação à taxa média de aprovação da rede de ensino no período de 2005-2007	59
Quadro 3: Variáveis utilizadas no modelo 1	108
Quadro 4: Variáveis utilizadas no modelo 2	110

Lista de Gráficos e Figuras

Gráfico 1: Taxa de urbanização da Região Metropolitana no período de 2000-2007	32
Gráfico 2: Taxa de urbanização da Região Noroeste Fluminense no período de 2000-2007	33
Gráfico 3: Taxa de urbanização da Região Norte Fluminense no período de 2000-2007	35
Gráfico 4: Taxa de urbanização da Região Serrana no período de 2000-2007	36
Gráfico 5: Taxa de urbanização da Região Baixadas Litorâneas no período de 2000-2007	37
Gráfico 6: Taxa de urbanização da Região Médio Paraíba no período de 2000-2007	39
Gráfico 7: Taxa de urbanização da Região Centro-Sul Fluminense no período de 2000-2007	40
Gráfico 8: Taxa de urbanização da Região Costa Verde no período de 2000-2007	41

Gráfico 9: Situação do IDH-M Médio apurado por Região de Governo em relação ao IDI nacional e ao do estado do Rio de Janeiro	45
Gráfico 10: Situação do IDI Médio apurado por Região de Governo em relação ao IDH-M do estado do Rio de Janeiro	49
Gráfico 11: Situação das médias apuradas do Coeficiente de Gini por Região de Governo em relação ao índice estadual fluminense	53
Gráfico 12: Evolução das taxas médias de aprovação da 4ª série (5º ano) do Ensino Fundamental para o estado do Rio de Janeiro no período de 2005-2007 por dependência administrativa	56
Gráfico 13: Evolução das taxas médias de aprovação da 4ª série (5º ano) do Ensino Fundamental para as Regiões de Governo na Rede Pública	57
Gráfico 14: Evolução das taxas médias de aprovação da 4ª série (5º ano) do Ensino Fundamental para as Regiões de Governo na Rede Municipal	58
Gráfico 15: Evolução das médias em matemática da 4ª série (5º ano) do Ensino Fundamental para o estado do Rio de Janeiro no período de 2005-2007 por dependência administrativa	62
Gráfico 16: Evolução das médias em matemática da 4ª série (5º ano) do Ensino Fundamental para as Regiões de Governo na Rede Pública	63
Gráfico 17: Evolução das médias em matemática da 4ª série (5º ano) do Ensino Fundamental para as Regiões de Governo na Rede Municipal	63
Gráfico 18: Evolução das médias em matemática da 4ª série (5º ano) do Ensino Fundamental para as Regiões de Governo na Rede Estadual	64
Figura 1: Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro	30
Figura 2: Distribuição dos municípios fluminenses segundo a classificação do IDH-M	47
Figura 3: Distribuição dos municípios segundo a posição do IDI	52
Figura 4: Distribuição dos municípios segundo o Coeficiente de Gini	54
Figuras 5 e 6: Distribuição da proficiência em Matemática nos municípios fluminenses em 2005 e 2007	68
Figuras 7 e 8: IDEB nos municípios fluminenses em 2005 e 2007	73