

3

Mapeamento da situação educacional dos municípios fluminenses: a análise do PAR

O quadro educacional atual é marcado por uma série 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. Dentre elas, como apontado, destaca-se o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação Básica), criado pelo MEC em 2007, o qual incorpora inúmeros programas, planos e ações em prol do aprimoramento da educação e institui um novo regime de colaboração entre as esferas de governo, bem como também incorpora a participação da sociedade civil. Para operacionalizar as ações contempladas no plano, o MEC promulgou o decreto nº 6.094, considerado um verdadeiro termo de compromisso, pois aciona toda a sociedade a se comprometer e a se mobilizar pela melhoria da educação. O decreto, ou “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, instituiu vinte e oito diretrizes para a melhoria da educação básica a serem implementadas por Municípios, Estados e o Distrito Federal, em regime de colaboração. A adesão ao compromisso foi voluntária e implica que cada ente federativo tem que “promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, observando-se as diretrizes relacionadas”. (Brasil, Dec. 06.094/07, art.5).

A adesão requer do ente federado a elaboração de um Plano de Ações Articuladas (PAR). Este pode ser definido como um conjunto de ações que cada ente federado deve elaborar para um período de quatro anos – 2008 a 2011 – a fim de alcançar as metas instituídas pelo MEC, quer para atingir as do IDEB local, quer para a implementação de ações determinadas pelo “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, visando o aprimoramento gradativo da qualidade da educação até 2022. No capítulo anterior, mostrei a situação dos municípios fluminenses em relação a diversos indicadores econômicos e educacionais. No entanto, face ao atual quadro político de indução de políticas educacionais pela União para os entes federativos, torna-se necessário analisar o contexto dos municípios fluminenses com relação às políticas educacionais. Este é o principal objetivo deste capítulo. Dada a sua relevância no cenário político-

educacional, neste capítulo realizo uma análise descritiva do PAR, indicando seus campos de ação e os problemas educacionais a que se propõe superar. Além disso, ainda apoiada no mesmo, faço um mapeamento da situação educacional dos municípios fluminenses. Conforme será explicitado nas próximas seções, o processo de elaboração do PAR encontra-se, essencialmente, dividido em duas partes. A primeira trata-se de um diagnóstico da realidade educacional de cada esfera municipal. A segunda consiste na definição de ações para a superação dos problemas educacionais identificados no diagnóstico. É, pois, a primeira parte que o presente capítulo enfoca. Nesse sentido, meu objetivo não é investigar os impactos do PAR, ou seja, os impactos das ações nele propostas, mas, antes, a partir dele, apresentar algumas das políticas educacionais implementadas pelos municípios fluminenses nos últimos anos, identificando em que medida as mesmas encontram-se consolidadas. Dessa forma, inicialmente, faço uma descrição geral do PAR. Em um segundo momento, apresento o mapeamento da situação educacional dos municípios fluminenses, lançando mão do instrumento diagnóstico do plano.

3.1

O Plano de Ações Articuladas (PAR)

O Processo de elaboração do PAR encontra-se dividido em duas etapas: a primeira consiste no diagnóstico minucioso da situação educacional local; a segunda envolve a definição de ações e subações a serem implementadas para atender as demandas assinaladas, seguida da apresentação do PAR ao prefeito. O diagnóstico é realizado por uma equipe técnica local, a qual deve ter a seguinte composição: Dirigente Municipal de Educação; técnicos da Secretaria Municipal de Educação (SME); representante dos diretores de escola; representante dos professores da zona urbana; representante dos professores da zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos conselhos escolares; representante do Conselho Municipal de Educação (quando houver).

Para um diagnóstico adequado, o MEC disponibiliza instrumentos que orientam e facilitam o trabalho, quais sejam: i) instrumento diagnóstico –

documento que dá origem ao PAR; ii) informações pré-qualificadas para cada município, as quais consistem em um conjunto de tabelas com indicadores demográficos e educacionais, para que as equipes técnicas possam se familiarizar com o perfil e as demandas das suas respectivas redes de ensino; iii) um ambiente virtual para a elaboração do PAR. Trata-se do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec), no qual é feito o cadastro e o acompanhamento do trâmite do PAR; iv) e manuais de orientação. Estes últimos são basicamente dois. Um deles é o *Manual passo a passo para a elaboração do diagnóstico e do PAR*, o qual apresenta orientações gerais para a execução do mesmo. Outro é o *Guia Prático de Ações*. Este fornece uma série de sugestões de ações e subações que podem ser desenvolvidas pelos municípios.

O Instrumento diagnóstico é a principal ferramenta para a elaboração do PAR, dado que contém as questões que norteiam o exame de cada realidade municipal. Encontra-se estruturado, fundamentalmente, em duas partes: uma com questões abertas, denominada de questões pontuais, e outra com questões fechadas a serem pontuadas. Esta última está dividida em quatro grandes dimensões de análise, a saber: 1. Gestão Educacional; 2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação; 4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Cada dimensão é subdividida em áreas de atuação e cada área apresenta indicadores específicos, os quais devem ser pontuados de acordo com a descrição de critérios previamente definidos, correspondentes a quatro níveis de qualidade. A decisão sobre qual das situações descritas, com a respectiva pontuação, melhor representa a situação local deve ser tomada de forma conjunta entre os integrantes da equipe técnica. Somente a partir da análise das informações educacionais disponíveis, associada à leitura e discussão compartilhada dos critérios descritos, que se deve chegar a uma pontuação ou a um valor de qualidade para cada indicador. As questões pontuais referem-se somente às dimensões de Gestão Educacional, Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar, e Práticas Pedagógicas e Avaliação. São perguntas específicas sobre alguns aspectos não contemplados na parte fechada do instrumento ou que necessitam de um detalhamento maior.

Pontuação dos indicadores do PAR

Todos os indicadores propostos no PAR são pontuados com base em critérios definidos, os quais correspondem a quatro níveis de qualidade, a saber:

- Critério de pontuação 4 – a descrição expressa uma situação positiva, na qual o município desenvolve integralmente ações que favorecem o desempenho do indicador, não requerendo ações imediatas para a melhoria do mesmo.
- Critério de pontuação 3 – a descrição aponta uma situação satisfatória, na qual o município desenvolve parcialmente as ações que favorecem o desempenho do indicador. Também não demanda ações imediatas.
- Critério de pontuação 2 – a descrição indica uma situação insuficiente, na qual o município pouco desenvolve ações que favorecem o incremento do indicador. Tal pontuação exige ações imediatas.
- Critério de pontuação 1 - a descrição indica uma situação crítica, na qual o município não desenvolve ações que favorecem o incremento do indicador. A descrição sempre apontará aspectos totalmente negativos ou inexistentes, demandando ações imediatas.
- NSA (Não se aplica) – Alguns indicadores recebem a condição não se aplica, a qual expressa uma descrição em que não há a possibilidade de registro/avaliação, em função da falta de informação ou porque a descrição não se aplica à realidade local.

Somente os indicadores com pontuação 2 e 1 demandarão ações imediatas, para o aprimoramento da qualidade educacional. Também cabe ressaltar que, quando a descrição assinalada representa parcialmente a realidade local, o instrumento diagnóstico possui um espaço reservado para justificativas e ressalvas.

Tendo sido discutidas e respondidas todas as questões sobre o diagnóstico, passa-se ao registro das informações no Simec. Concluída essa etapa, inicia-se a elaboração do PAR propriamente dito, ou seja, o cadastro e o detalhamento de ações e subações a serem desenvolvidas para a superação das demandas

educacionais locais até 2011. A definição das ações e subações é feita com base em um guia disponibilizado pelo MEC – o Guia Prático de Ações. Tais ações podem receber ou não a assistência do MEC. Com efeito, podem ser executadas por três vias: i) pelo próprio município, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, sem a participação do MEC; ii) pelo município com a assistência do MEC. Em tais casos, o MEC disponibiliza inúmeros recursos aos entes municipais para a implementação das ações; iii) pelo município com a assistência financeira do MEC. Nessa situação, o MEC transfere recursos financeiros aos municípios, para que a Secretaria Municipal de Educação execute as ações. Cada ação exige uma subação, com período inicial e final definidos.

Concluído o PAR no Simec, o município apresenta o documento ao Prefeito Municipal para a aprovação. Sendo aprovado, encaminha-se o PAR para a análise da equipe técnica do MEC, pelo próprio sistema. Após essa etapa, é assinado um Termo de Cooperação Técnica pelo prefeito do município e pelo MEC, no qual constam as ações de assistência técnica a serem desenvolvidas por este último órgão até 2011. O próximo passo é, portanto, a execução das ações indicadas no plano.

Para a sistematização das informações coletadas no diagnóstico, o Simec disponibiliza três quadros síntese para os municípios: 1) *Síntese do PAR*: quadro com a pontuação gerada, justificativas apresentadas e demandas potenciais sinalizadas; 2) *Síntese por Dimensão*: quadro com a totalização da pontuação para cada dimensão; 3) *Síntese das questões pontuais*. Destes, somente o primeiro e o segundo estão disponíveis ao público no site do MEC. Em veio complementar, o MEC também torna público o termo de cooperação, o relatório da liberação de recursos destinados a cada município e outro quadro síntese – *Síntese do indicador do PAR* – o qual apresenta a pontuação e o critério selecionado para cada indicador por dimensão (vide anexo 4). Face ao escopo do presente estudo, este último quadro síntese forneceu os dados necessários para a operacionalização da análise.

O mapeamento aqui apresentado tem como eixos analíticos as dimensões e áreas de atuação das políticas educacionais apresentadas no PAR. Assim, nas próximas seções, faço uma breve caracterização de tais dimensões, das políticas selecionadas em cada uma delas, dos procedimentos de análise adotados, dos aportes teóricos, bem como a descrição da situação educacional nos municípios em relação a cada política, à luz dos principais conceitos teóricos discutidos.

3.2

Dimensão: Gestão Educacional

A partir dos anos de 1980, a busca pela melhoria da qualidade da educação imprime uma renovação na investigação educacional. Nesse período, como considerado, observa-se uma mudança de paradigma – as relações autoritárias e centralizadas dão lugar aos conceitos de descentralização e democratização – fato este que, por sua vez, modifica o olhar sobre a educação, a escola e sua organização, bem como altera a relação escola/sociedade. Sob tal concepção, todos os elementos da escola, e não somente os aspectos externos (as normas impostas pelo sistema educacional e pela sociedade) ou internos (associados ao espaço da sala de aula), são encarados como determinantes de eficácia escolar. A escola, em sua totalidade, passa a ser o foco dos novos estudos desenvolvidos e o centro das atenções da sociedade, pois compreende-se que a mesma tem grande valor estratégico para o desenvolvimento social e para a promoção da qualidade da educação. Inegavelmente, ela torna-se o *lócus* de mudança; o espaço sobre o qual incidem a atenção de gestores políticos e profissionais da educação, bem como as estratégias políticas e práticas educacionais.

Essa mudança de perspectiva redundava na substituição do enfoque de administração pelo de gestão, o qual assume papel central para a melhoria da qualidade da educação. A gestão escolar ou educacional pode ser definida como o conjunto das condições e dos meios utilizados (normas, diretrizes, ações, recursos, dentre outros) para assegurar o bom funcionamento da instituição escolar, de modo que se alcance os objetivos educacionais esperados, sendo imprescindível, para tanto, a participação de todos os seus integrantes (LIBÂNEO *et al.*, 2008). No entanto, convém ressaltar que, diferentemente do modelo técnico-científico de administração – fundamentado na visão burocrática e tecnicista da escola, comumente implementado até então –, o modelo de gestão escolar propõe uma gestão democrática, ou seja, uma administração democrática, demandando a participação de todos os atores educativos no trabalho e no processo de tomada de decisão. Sob esse prisma, a condução das ações se dá mediante relações solidárias, formas participativas e deliberações coletivas. Nesse respeito, Lück (2000, p.15) assinala:

(...) não se trata de simples mudança terminológica e sim de uma fundamental alteração de atitude e orientação conceitual. Portanto, sua prática é promotora de transformações de relações de poder, de práticas e de organização escolar em si, e não de inovações, como costumava acontecer com a administração científica.

Para que o objetivo precípua da gestão escolar se efetive – garantir a aprendizagem para todos os alunos –, faz-se necessário que sejam executadas nas instituições escolares funções próprias ao funcionamento institucional, as quais correspondem a quatro campos: planejamento, organização, direção e avaliação. Estas, por sua vez, perpassam diferentes áreas da escola, envolvendo, conforme apontado por Libâneo *et al.* (2008), as práticas de gestão técnica-administrativa e pedagógico-curriculares; o planejamento e o projeto pedagógico-curricular; a organização e o desenvolvimento do currículo; a organização e o desenvolvimento do ensino; o desenvolvimento profissional; e a avaliação institucional e da aprendizagem. Todas essas áreas articulam-se entre si e a maneira pela qual são desenvolvidas favorece ou não o alcance dos objetivos pedagógicos. Assim, em face da relevância da gestão escolar no cenário político educacional atual, importa, pois, considerar como se dão as práticas de gestão nos municípios fluminenses. Para tanto, apresento uma análise geral de como essa dimensão aparece no PAR, configurando um retrato da situação municipal.

A dimensão Gestão Educacional aparece no PAR dividida em cinco áreas, quais sejam: 1) Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino; 2) Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão adequada; 3) Comunicação com a sociedade; 4) Suficiência e estabilidade da equipe escolar; 5) Gestão de Finanças. Nota-se aí, portanto, a concepção integrada de gestão educacional acima considerada, dado que as áreas explicitadas correspondem às funções necessárias ao funcionamento da instituição escolar. A análise da implementação dessas funções nos municípios fluminenses permite verificar em que medida as políticas educacionais/ações têm sido implementadas e coordenadas a fim de levar a efeito as metas educacionais estabelecidas, bem como indica gestões mais ou menos democráticas no âmbito escolar.

A análise da dimensão

A dimensão Gestão Educacional é a primeira analisada no PAR. Encontra-se dividida em cinco áreas, as quais se apresentam subdivididas, de forma geral, em vinte indicadores, distribuídos da seguinte forma: nove indicadores na primeira área; três na segunda; quatro na terceira; dois na quarta; e dois na quinta. O sistema de pontuação desenvolvido oferece um panorama da situação local com respeito a esse aspecto, indicando as áreas mais demandantes. As ações que serão desenvolvidas devem ser formuladas visando alcançar as metas instituídas pelo MEC, quer as baseadas no IDEB local, quer as determinadas pelo “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, para um período de quatro anos.

Para a operacionalização da análise, foram selecionados alguns indicadores dentro de cada área. Tendo como parâmetro as vinte e oito diretrizes preconizadas no “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, a escolha dos indicadores baseou-se na revisão da literatura sobre os fatores escolares e políticas educacionais associados à eficácia escolar, sendo selecionados os seguintes:

- Área de Gestão Democrática: i) indicador critérios para a escolha do diretor; ii) indicador existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME); iii) indicador Plano de carreira para o magistério.
- Área de Gestão do Desenvolvimento da Educação Básica: i) indicador implantação e organização do ensino fundamental de nove anos.
- Área de Gestão da estabilidade da equipe da escola: i) indicador cálculo de remoções e substituições de professores.
- Área de Gestão Financeira: i) indicador aplicação dos recursos de redistribuição do FUNDEB.

Em um primeiro momento, verifiquei a condição dos municípios, em termos gerais, com respeito a cada indicador, analisando a porcentagem de municípios situados em cada critério de pontuação: em situação crítica; situação insuficiente; situação satisfatória e situação positiva.⁹ Em seguida, fiz o mesmo exame para as Regiões de Governo, apontando para cada indicador as Regiões em melhor situação e as que necessitam de maiores investimentos educacionais.

⁹ São somente considerados esses quatro critérios de qualidade, não sendo considerado o “Não se Aplica”, visto que este retrata uma realidade não sujeita à avaliação. Os procedimentos analíticos adotados nessa dimensão são os mesmos aplicados às demais dimensões.

Em relação à **escolha da direção escolar**, observa-se que 64,5% dos municípios encontram-se na categoria satisfatória ou positiva, em oposição a 33,9% que estão em situação crítica ou insuficiente. O maior percentual de municípios em situação satisfatória ou positiva aponta para uma realidade na qual existem critérios definidos para a escolha de diretores, os quais podem ou não ser de conhecimento de todos, sendo considerados no processo de seleção elementos como a experiência educacional, o mérito e o desempenho do candidato. Cabe destacar que não é possível, contudo, verificar por meio dos indicadores explicitados a forma pela qual se dá tal escolha, se é através de indicação, eleição, concurso ou processo misto. No entanto, ainda assim, este fato expressa aspectos favoráveis para a melhoria da qualidade da educação, pois evidencia a ampliação e a consolidação do conceito de participação democrática, princípio inerente à gestão educacional, fortemente associado à eficácia escolar, pelo estabelecimento de critérios para a escolha do diretor. A situação na qual existem critérios definidos, mesmo que não sejam de conhecimentos de todos, é melhor do que aquela na qual não há critérios. Além disso, cumpre ressaltar que, no âmbito da literatura sobre eficácia escolar, os estudos reportam efeito positivo, ainda que em magnitudes modestas, dos processos de escolha meritocrática e democrática dos diretores, especialmente do procedimento envolvendo seleção e eleição (ALVES, 2007a; BIONDI e FELICIO, 2007).

Considerando o indicador por Região de Governo, verifica-se que a proporção de municípios nos melhores patamares de situação educacional (satisfatório e positivo) é bastante diferenciada entre as Regiões, variando de 46% a 76%. Com efeito, não se encontra aí elevadas concentrações de municípios em tais patamares, dado que a distribuição de municípios classificados nas melhores e nas piores situações é bastante equitativa. A Região Metropolitana expressa a condição mais desfavorável no que concerne ao desenvolvimento do indicador, com 54% dos municípios na categoria crítica ou insuficiente, enquanto as demais apresentam resultados mais satisfatórios. O destaque, nesse último aspecto, compete às Regiões Baixadas Litorâneas e Costa Verde, as quais apresentam, igualmente, a maior concentração de municípios no patamar satisfatório ou positivo (75%), seguida da Região Médio Paraíba (70%).

No que se refere ao indicador **existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME)**, a situação não é favorável, dado que

69,3% dos municípios situam-se na categoria crítica ou insuficiente e apenas 17,8% deles expressam situação satisfatória ou positiva. Assim, o quadro apresentado é de que, na maior parte dos municípios, não existe um PME e, quando há, não se executa nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do mesmo e nem se prevê a criação de um conselho com participação de professores, gestores e de representantes da sociedade civil organizada.

O Plano de Educação Municipal é um plano do município, como um todo, no qual se estabelece metas e estratégias educacionais, visando, dentre outros objetivos, melhorar a qualidade do ensino. A sua construção envolve a adoção de princípios inerentes à Gestão Escolar, como avaliação, planejamento e monitoramento dos processos político-educacionais; elementos estes, como considerado, essenciais para a eficácia escolar. Tal plano aparece disposto no Plano Nacional de Educação (PNE), devendo ser construído em consonância e de forma integrada ao PNE e ao Plano Estadual de Educação (PEE). O ideal é que seja primeiro consolidado o PEE, para, então, ser elaborado o PME. No entanto, quando isso não ocorre, o município pode tomar a iniciativa em criar seu PME, sem esperar pelo PEE. Além de definir metas para a promoção da qualidade do ensino, o plano deve prever também instrumentos e órgãos de avaliação e controle anual para verificar o alcance das metas traçadas. Assim, o fato do PME e sua avaliação ainda não estarem consolidados nos municípios fluminenses pode ser indício de imobilidade dos gestores ou de desvalorização do plano como instrumento de gestão.

Voltando-se para as Regiões de Governo, nota-se que o quadro não é diferente do observado em termos gerais. Todas as Regiões de Governo registram a posição desfavorável do indicador: Costa Verde (100%); Serrana (87,5%); Noroeste Fluminense (85,7%); Norte Fluminense (75%); Baixadas Litorâneas (75%); Metropolitana (53,9%); Médio Paraíba (50%); e Centro-Sul Fluminense (50%).

Quando se trata de **plano de carreira para o magistério**, percebe-se que 74,20% dos municípios enquadram-se no critério situação satisfatória ou positiva, contrapondo 24,2% que estão em situação crítica ou insuficiente. Os dados apontam, pois, para uma realidade na qual o plano de carreira está em fase de implementação, mas não é de conhecimento da comunidade, ou na qual já está consolidado. Neste último caso, de acordo com os critérios de avaliação do PAR, o plano de carreira para o magistério expressa claramente uma concepção de

valorização da profissão, lançando mão, dentre outras ações, de regras claras para o ingresso na carreira (por concurso público) e a avaliação de desempenho, oferecendo perspectivas de formação inicial e continuada e prevendo a composição da jornada de trabalho com horas-aula e horas-atividade, aspectos estes dispostos na LDB/96 e considerados fundamentais para o desenvolvimento da educação, como um todo. A expansão de políticas nesse campo expressa os esforços dos governos municipais de ajustar-se aos dispositivos legais, como também reflete o movimento ocorrido no âmbito da Gestão Escolar de valorização e capacitação do profissional da educação. Nesse contexto, tais elementos passam a ser vistos como associados à promoção do rendimento escolar.

Comparando as Regiões de Governo, observa-se nas Baixadas Litorâneas o pior desenvolvimento do indicador (75% dos municípios na situação crítica ou insuficiente). As demais Regiões, à exceção da Região Noroeste Fluminense, registram elevadas concentrações de municípios em situação favorável, seguindo a tendência observada para o conjunto dos municípios. Nesse aspecto, destacam-se as Regiões Centro-Sul Fluminense e Costa Verde, as quais chegam a representar 100% dos municípios nos níveis satisfatório ou positivo de qualidade. Depois das Baixadas Litorâneas, o Noroeste Fluminense registra o percentual mais baixo, computando 57,1% dos municípios nessa condição.

Examinando a **implantação e organização do ensino fundamental de nove anos**, é notável o amplo alcance da política nas esferas municipais. Com efeito, quase a totalidade dos municípios encontra-se em situação satisfatória ou positiva, o correspondente a 91,9%; em oposição a somente 4,8% que estão em situação insuficiente. Este fato aponta para um cenário no qual, de acordo com os critérios do PAR, o Ensino Fundamental de nove anos está implantado na rede municipal, havendo a reestruturação total ou parcial da proposta pedagógica e a capacitação dos profissionais; podendo ou não ter ocorrido a adaptação dos espaços físicos à faixa etária da criança de seis anos, bem como também acontecer de não haver materiais didáticos disponíveis para todas as escolas. Uma explicação possível para este fenômeno é a de que tal expansão retrata os esforços dos gestores municipais de conformar-se à Lei nº. 11.274 de 6/2/2006, que instituiu o Ensino Fundamental de nove anos, incluindo as crianças aos seis anos no sistema escolar. De acordo com o aparato legal, os municípios e os demais entes federados teriam até 2010 para se ajustar à nova organização. No caso específico do estado do Rio de

Janeiro, pode-se afirmar que tal organização já está bem encaminhada, uma vez que apenas 4,8% precisam se adequar. No entanto, cabe ressaltar que há outros 48,4%, considerando somente a situação satisfatória, que precisam alcançar a situação positiva. São justamente estes os que ainda não reestruturaram totalmente a proposta pedagógica, os espaços físicos e os materiais pedagógicos.

A análise para as Regiões de Governo mantém a tendência registrada para o conjunto dos municípios. Todas as Regiões computam elevadas concentrações de municípios nas melhores categorias, totalizando 100% em algumas delas. Nesse respeito, os melhores desempenhos, com proporções significativas de municípios em situação satisfatória ou positiva, são expressos pelas Regiões Metropolitana (100%), Baixadas Litorâneas e Costa Verde (100%). Em seguida, aparecem, pela ordem: Médio Paraíba (90%); Serrana e Norte Fluminense (87,5%); Noroeste Fluminense (85,7%); e Centro-Sul Fluminense (75%).

Para investigar a situação dos municípios no que concerne à estabilidade da equipe escolar, verifiquei como se comporta o indicador **cálculo de remoção ou substituição de professores**. A análise demonstra que a maior parte dos municípios, 80,6%, apresenta uma situação favorável nesse respeito, encontrando-se no patamar satisfatório ou positivo, o que denota ações direcionadas para a redução de remoções e substituições. Em tais casos, segundo a descrição sinalizada no PAR, a Secretaria Municipal de Educação e as escolas calculam o número de remoções e substituições do quadro de professores da rede, elaborando um planejamento, para parte ou todas as etapas de ensino, de forma que no ano seguinte as remoções e substituições possam ser reduzidas e realizadas sem prejudicar o desenvolvimento do trabalho pedagógico. Na direção oposta, 17,8%, expressam uma condição desfavorável, situando-se nos níveis crítico e insuficiente de qualidade. A expansão de tal política demonstra o reconhecimento no âmbito político-educacional da relevância da estabilidade do corpo docente para a promoção da melhoria da educação.

Sem lugar a dúvidas, as pesquisas assinalam que o rendimento dos alunos é maior quando a escola conta com uma equipe permanente. Nesse respeito, destacam-se os achados da pesquisa realizada por Menezes-Filho e Ribeiro (2009, p. 188). Tal estudo investigou os determinantes da melhora no desempenho

discente das escolas públicas de São Paulo, com base no SARESP¹⁰ 2007 e Prova Brasil 2005, e concluiu: “os resultados confirmam a importância, para o aprendizado do aluno, de a escola ter um corpo docente permanente de professores concursados, estável e sem muitas faltas”. Em veio complementar, Nóvoa (1992, p. 27) fornece pistas para a compreensão desse fenômeno:

[...] nenhum estabelecimento de ensino pode levar a cabo projectos coerentes de ação, se o pessoal mudar constantemente, ou estiver sujeito a situações de instabilidade. Um clima de segurança e estabilidade é essencial ao desenvolvimento organizacional das escolas.

Mapeando a implementação do indicador entre as Regiões de Governo, os resultados são igualmente favoráveis, uma vez que em todas as Regiões, à exceção da Região Noroeste Fluminense, computam-se percentuais significativos de municípios nas condições satisfatória ou positiva. A Região Noroeste Fluminense registra os percentuais mais baixos de municípios nessa categoria (57,2%), enquanto as Regiões Costa Verde (100%) e Médio Paraíba (90%) registram os mais altos.

No que tange ao **indicador aplicação dos recursos e complementação do FUNDEB**, nota-se igualmente a predominância de municípios em condição satisfatória ou positiva, enquanto um reduzido percentual, 12,9%, encontra-se na categoria crítica ou insuficiente de qualidade. A realidade municipal expressa, pois, a preocupação em aplicar os recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB em conformidade com os preceitos legais, sendo que, em alguns casos, não há um planejamento adequado, pois eventualmente se realiza o diagnóstico das áreas prioritárias e parcialmente se exerce o acompanhamento pelo Conselho responsável.

Considerando as Regiões de Governo, os resultados mantêm o padrão verificado para o conjunto dos municípios. Encontram-se também aqui elevadas concentrações de municípios expressando favorável desenvolvimento do indicador, situando-se nos níveis satisfatório ou positivo de qualidade. Nesse sentido, as Regiões Centro-Sul Fluminense, Médio Paraíba e Costa Verde expressam os melhores desempenhos, apresentando 100% dos municípios nos patamares mais altos de qualidade educacional e a Região Norte Fluminense registra os valores mais baixos (50%) nessa condição.

¹⁰ Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar de São Paulo.

Em termos gerais, fazendo um balanço da análise da dimensão Gestão Educacional, tendo em consideração o conjunto de municípios e as Regiões de Governo, é possível inferir que os indicadores implantação e organização do Ensino Fundamental de nove anos, e aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB são os que apresentam o melhor desenvolvimento, visto que ambos registram em quase todas as Regiões de Governo percentuais substanciais de municípios situados nas categorias satisfatória ou positiva. Já o indicador existência, acompanhamento e avaliação do PME é o que apresenta o pior resultado. Outro indicador que também demanda ações mais efetivas é o que se refere aos critérios para a escolha da direção escolar, dado que os percentuais de municípios nas melhores categorias são relativamente baixos. Além disso, também é possível inferir que a Região Costa Verde é a que expressa o melhor desempenho, seguida do Médio Paraíba, visto que computam, para grande parte dos indicadores, concentrações expressivas de municípios nos maiores patamares de situação educacional.

3.3

Dimensão: Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar

No âmbito do processo de democratização das instituições escolares, a gestão escolar determina, como considerado, áreas e funções específicas essenciais para a promoção da aprendizagem dos alunos, tendo a formação, quer dos professores, quer dos demais profissionais escolares, como um dos elementos-chave desse processo. No entanto, grande peso é atribuído à formação do professor. De fato, inúmeros achados de pesquisa destacam que a formação docente aumenta o rendimento dos estudantes (ALBERNAZ *et al.*, 2002; SOARES, 2004a, b; ALVES, 2007a). Assim, face à relevância de tal temática para se avaliar a qualidade da educação, o mapeamento aqui apresentado se concentrará nos dois eixos da formação docente: a formação inicial e a formação continuada.

Weber (2000) pontua que as diferentes legislações educacionais apresentam, a cada legislatura, os aspectos mais relevantes do debate sobre tal temática. Nesse sentido, a Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB) de 96 é emblemática, pois apresenta no texto da lei a formação inicial e continuada de professores como requisitos imprescindíveis para uma educação de qualidade. A

LDB/96 determina no Art. 4º, itens VII e IX, como princípios e fins da educação nacional, respectivamente, a valorização do profissional da educação escolar e a garantia de padrão de qualidade. No Art. 62, dispõe sobre a formação inicial e no Art. 67 estabelece que os sistemas de ensino devem promover a valorização dos profissionais da educação, por assegurar-lhes, dentre outras coisas, aperfeiçoamento profissional continuado. De fato, é com a imposição da discussão sobre a qualidade da educação no debate educacional que a discussão sobre a formação docente ganha maior destaque.

Ainda nessa linha, convém ressaltar que, ao dispor sobre a formação inicial, a LDB também determina o nível de formação considerado mínimo para assegurar o padrão de qualidade: a formação superior – em curso de licenciatura, de graduação plena – a ser realizada nas universidades e institutos superiores de educação. Embora, em 2002, a Resolução 01/2002 altere essa determinação, permitindo o exercício na Educação Infantil e nas séries iniciais do Ensino Fundamental aos professores com formação Normal de Ensino Médio, é inegável na LDB a estreita relação entre formação e qualidade educacional. Também cumpre registrar que a despeito das inúmeras críticas que ensejou, a LDB resultou no aumento da procura dos cursos de licenciatura, bem como mobilizou gestores políticos a buscar e definir estratégias que atendessem ao texto da lei no que se refere à formação inicial e em serviço dos professores das redes de ensino sob suas jurisdições.

Outro fator que deu destaque à formação de professores foi a implantação do FUNDEF, o qual determinou que 60% dos recursos vinculados ao fundo deveriam ser utilizados no pagamento dos salários dos professores em efetivo exercício e na formação de professores leigos. Diante disso, vários estados e municípios passaram a usar parte dos recursos do fundo para financiar cursos de formação para seus professores leigos, por meio de parcerias estabelecidas entre as Secretarias estaduais e municipais e as instituições de ensino superior, bem como por meio do ensino a distância. Além disso, o fundo contribuiu para o aumento dos salários dos professores, principalmente na região Nordeste (MENEZES-FILHO e PAZELLO, 2004; ALVES 2007a).

Nesse contexto, diversos pesquisadores buscaram investigar a relação entre formação docente, quer inicial, quer continuada, e eficácia escolar. No que tange à formação inicial, os achados de pesquisas são esparsos (FRANCO e BONAMINO, 2005). Os estudos apontam efeitos mais modestos da variável sobre o desempenho

discente. Contudo, ainda se faz importante investigar tal associação, pois, mesmo que em proporções modestas, a formação do professor impacta positivamente o rendimento dos alunos, como bem demonstrado por Albernaz *et al.* (2002), Soares (2004 a, b) e Alves (2007a). Assim, não sem razão, a segunda dimensão do PAR é dedicada, em grande medida, ao diagnóstico da situação da formação dos professores nos municípios fluminenses. Diante de tal perspectiva, igualmente aqui realizo uma análise geral de como essa dimensão aparece no PAR, evidenciando a mobilização dos gestores municipais nesse campo.

A análise da dimensão

A dimensão Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar é a segunda analisada no PAR. Encontra-se dividida em cinco áreas, quais sejam: 1) Formação inicial de Professores da Educação Básica; 2) Formação Continuada de Professores da Educação Básica; 3) Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas; 4) Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03¹¹; 5) Formação do Profissional de Serviços e Apoio Escolar. Estas áreas, por sua vez, apresentam-se subdivididas, de forma geral, em dez indicadores, distribuídos da seguinte forma: quatro indicadores na primeira área; três na segunda; um na terceira; um na quarta; e um na quinta. O sistema de pontuação desenvolvido oferece um panorama da situação local com respeito a esse aspecto, indicando as áreas mais demandantes.

Para a operacionalização da análise, foram selecionados alguns indicadores dentro de cada área:

- Área Formação Inicial de Professores da Educação Básica: i) indicador qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais do Ensino Fundamental.
- Área Formação Continuada de Professores: i) indicador existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores.

¹¹ A Lei 10.639/03 (de 9 de janeiro de 2003) altera a LDB, estabelecendo a obrigatoriedade do ensino da História e cultura Afro-Brasileira em todos os estabelecimentos de ensino fundamental e médio, sejam públicos ou particulares.

Em relação à **qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais do Ensino Fundamental**, percebe-se que 62,9% dos municípios enquadram-se no critério situação satisfatória ou positiva, contrapondo 35,5 % que estão em situação crítica ou insuficiente. O maior percentual de municípios em situação satisfatória ou positiva aponta para uma realidade na qual mais de 50% ou todos os professores da rede que lecionam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental têm formação superior em curso de licenciatura.

Considerando o indicador por Região de Governo, verifica-se que a proporção de municípios nos melhores patamares de situação educacional (satisfatório e positivo) é bastante diferenciada entre as Regiões, variando de 50% a 100%. A Região Serrana apresenta o pior desempenho, encontrando 75% dos municípios na situação insuficiente, o que indica que uma parcela expressiva dos seus professores não possui formação superior em curso de licenciatura. Já as demais Regiões registram resultados mais satisfatórios. O destaque, nesse aspecto, cabe às Regiões Costa Verde e Médio Paraíba, as quais computam as maiores porcentagens de municípios no patamar satisfatório ou positivo (100% e 90%, respectivamente). Depois da Região Serrana, as Regiões Metropolitana e Baixadas Litorâneas expressam os resultados mais baixos, com apenas 53,9% e 50% dos municípios, respectivamente, nas melhores categorias

Quando se trata da **implementação de políticas para a formação continuada de professores**, nota-se que 75,8% dos municípios encontram-se na categoria satisfatória ou positiva e 22,6 % no patamar insuficiente. Os dados expressam, pois, uma realidade na qual existem políticas, em fase de implementação ou já consolidadas, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental, visando a melhoria da qualidade de aprendizagem dos alunos.

Comparando as Regiões de Governo, nota-se aqui a mesma tendência observada para os municípios como um todo. As Regiões, à exceção das Baixadas Litorâneas, expressam elevadas concentrações de municípios em situação favorável, destacando-se mais uma vez a Costa Verde, que chega a representar 100% dos municípios nos níveis satisfatório e positivo de qualidade. Na direção oposta, verifica-se, como ressaltado, as Baixadas Litorâneas, com o desempenho mais baixo, computando 57,1% dos municípios nessa condição.

Assim, a análise da situação educacional dos municípios fluminenses, no que se refere à implementação de políticas de formação inicial e continuada, permite concluir que as práticas de formação continuada já estão mais bem consolidadas que as de formação inicial. Duas interpretações podem ser feitas a partir desses resultados. A primeira é que a Resolução 01/2002, anteriormente citada, que permitiu o exercício na Educação Infantil e nas séries iniciais do Ensino Fundamental aos professores com formação Normal de Ensino Médio, “freou” o processo de expansão da formação inicial em nível superior ensejado pela LDB de 96. Sem essa “brecha” no texto legal, provavelmente o quantitativo de professores da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental com formação superior em curso de licenciatura seria expressivamente maior. A segunda leitura é a de que a expansão das políticas de formação continuada pode estar associada ao fato de que, nos últimos anos, no âmbito da gestão escolar e dos estudos sobre as escolas eficazes, a formação do professor em serviço tem sido identificada e valorizada como um fator imprescindível para a melhoria da qualidade do ensino, redundando na sistematização e implementação de inúmeros programas e cursos de capacitação docente.

Em termos Regionais, de modo geral, mais uma vez as Regiões Costa Verde e Médio Paraíba despontam, apresentando os melhores desempenhos; na direção oposta, com os piores resultados, estão as Regiões Serrana e Baixadas Litorâneas. No caso da Região Serrana, a situação é ainda mais desfavorável, dado que a formação inicial dos professores encontra-se aí, predominantemente, no nível insuficiente de qualidade.

3.4

Dimensão: Práticas Pedagógicas e Avaliação

As Práticas Pedagógicas e de Avaliação são funções inerentes à gestão educacional, imprescindíveis para a eficácia escolar. As Práticas Pedagógicas dizem respeito à gestão do projeto pedagógico curricular, do currículo, do ensino, do desenvolvimento profissional e das atividades voltadas para a construção e administração de situações de aprendizagem adequadas às necessidades educacionais dos alunos. Por sua vez, a avaliação, quer institucional, quer da

aprendizagem discente, “é requisito para a melhoria das condições que afetam diretamente a qualidade do ensino”. (LIBÂNEO *et al.*, 2008, p. 378), pois por meio dela é possível obter informações sobre a estrutura, organização e funcionamento escolar/sistema, bem como sobre a qualidade do ensino e da aprendizagem dos alunos, e tomar decisões com base em evidências, tendo em vista o melhor desenvolvimento das práticas pedagógicas. Com efeito, as pesquisas sobre escolas eficazes situam as práticas pedagógicas e a avaliação entre os fatores promotores de aprendizagem (SAMMONS, 2008; SOARES, 2004a; FRANCO e BONAMINO, 2005; FRANCO *et al.*, 2007).

No que concerne às Práticas Pedagógicas, Sammons (2008) destaca alguns aspectos associados à promoção da aprendizagem, como: objetivos e visões compartilhados, fator este que sublinha a relevância do coordenador pedagógico na assistência ao trabalho do professor e na integração da equipe escolar; prática consistente, que envolve a articulação entre programas curriculares e os métodos de ensino; maximização do tempo de aprendizagem, que reflete o maior uso do tempo em atividades relacionadas ao conteúdo trabalhado, em detrimento de assuntos rotineiros; monitoramento do progresso dos alunos, que engloba o acompanhamento processual do desenvolvimento discente, avaliações objetivas para aferir a aprendizagem, e manutenção de registros de diferentes ordens sobre o desenvolvimento cognitivo, pessoal e social dos estudantes. Assim, é possível verificar que Práticas Pedagógicas e Avaliação são processos estreitamente associados e igualmente essenciais para a adoção de medidas de melhoria da qualidade da educação. Sob essa perspectiva, o instrumento diagnóstico do PAR dedica uma seção ao exame de como práticas pedagógicas e avaliativas estão sendo efetuadas nas esferas municipais. No bojo desse movimento, apresento aqui um mapeamento da situação dos municípios fluminenses nesse respeito.

A análise da dimensão

A dimensão Práticas Pedagógicas e Avaliação é a terceira analisada no PAR. Está dividida em duas áreas, quais sejam: 1) Elaboração e Organização das Práticas Pedagógicas; 2) Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldades. Estas, por sua vez, apresentam-se subdivididas, de forma geral, em oito indicadores, distribuídos da seguinte forma: quatro indicadores na primeira área; e quatro na segunda. O sistema de pontuação desenvolvido oferece um panorama da situação local com respeito a esse aspecto, indicando as áreas mais demandantes.

Para a operacionalização da análise, foram selecionados alguns indicadores dentro de cada área:

- Área elaboração e organização das práticas pedagógicas: i) indicador presença de coordenadores e supervisores pedagógicos; ii) indicador programação de reuniões pedagógicas.
- Área avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem: i) indicador formas de registro da frequência do aluno; ii) indicador políticas de correção de fluxo.

A análise da área **elaboração e organização das práticas pedagógicas, tendo em consideração a presença de coordenadores e supervisores pedagógicos, bem como programação de reuniões pedagógicas**, indica que as ações direcionadas a esse último aspecto apresentam-se mais bem estruturadas, sistematizadas e difundidas nos municípios fluminenses. Nesse respeito, 85,5% dos municípios encontram-se situados nos níveis satisfatório ou positivo de qualidade, em oposição a 12,9% que estão nos níveis crítico ou insuficiente; o que significa que a maioria deles realiza, periodicamente, reuniões e horários de trabalhos pedagógicos, sendo estes, inclusive, previstos no calendário escolar. Tais reuniões envolvem professores, coordenadores ou supervisores pedagógicos, podendo contar ou não com a participação de toda a comunidade escolar. No que se refere à presença de coordenadores e supervisores, embora os resultados sejam favoráveis, os valores não assumem tamanha magnitude. Verifica-se que 69,4%

dos municípios estão em condição satisfatória ou positiva, enquanto 27,4% estão em condição insuficiente. Estes dados apontam para uma realidade na qual mais de 50% ou todas as escolas da rede possuem coordenadores ou supervisores pedagógicos em tempo integral; como também expressam que há margem para melhorias, sendo necessária a admissão de mais especialistas, de forma que todas as escolas possam contar com um, chegando a representar 100% o número de escolas com a presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos.

Também cumpre registrar que tais resultados parecem, à primeira vista, contraditórios, pois colocam uma questão: o percentual de municípios que executa periodicamente reuniões pedagógicas não corresponde à proporção de municípios que conta com a presença de profissionais especializados em tempo integral. Então, como podem as escolas que não têm um coordenador ou supervisor pedagógico em tempo integral realizar tais reuniões? Isso é possível porque os municípios podem lançar mão da orientação e do auxílio dos coordenadores ou supervisores pedagógicos lotados na SME, condição expressa na situação insuficiente. Dessa forma, dentre os 27,4% dos municípios que não possuem coordenadores em suas escolas, provavelmente há aqueles que, mesmo sob tal condição, executam as reuniões pedagógicas, recorrendo aos profissionais da SME.

Essa estratégia não é a ideal, uma vez que os profissionais especializados da SME, tal como indicado no descritor do PAR, realizam visitas esporádicas às instituições escolares. Além disso, os mesmos não participam da rotina diária das escolas, não apresentando nenhum vínculo direto com a comunidade escolar. Conforme sinalizado por Libâneo (2008), as funções exercidas pelos coordenadores ou supervisores pedagógicos são de muita valia para o andamento do trabalho pedagógico, tendo em vista a aprendizagem dos alunos, dado que cabe ao coordenador pedagógico prestar assistência pedagógico-didática aos professores, coordenando, acompanhando, assessorando, apoiando e avaliando as atividades dos mesmos; bem como também compete a eles assegurar a articulação escola/família/comunidade, tornando claro, a estes últimos, o funcionamento pedagógico-curricular e didático da escola. Portanto, sem dúvida, é plausível afirmar que todas as escolas dos municípios devem ter seu próprio coordenador ou supervisor pedagógico.

Quando se enfoca tais indicadores por Região de Governo, o cenário não é muito diferente. Verifica-se, igualmente aqui, o desenvolvimento mais favorável do indicador programação de reuniões pedagógicas. É significativamente maior o

quantitativo de municípios na situação satisfatória ou positiva para esse indicador do que para o indicador presença de coordenadores e supervisores pedagógicos. Dessa forma, no que se refere à realização de reuniões pedagógicas, destaca-se que as Regiões Metropolitana, Noroeste Fluminense e Costa Verde expressam os melhores desempenhos, apresentando 100% dos municípios no patamar mais alto de situação educacional, e as Regiões Baixadas Litorâneas e Serrana encontram-se empatadas, registrando os valores mais baixos nessa categoria (62,5%).

Em oposição, os resultados para o indicador presença de coordenadores e supervisores pedagógicos não são tão satisfatórios, mantendo a tendência observada para os municípios. Com efeito, encontram-se aí Regiões com elevadas concentrações de municípios nos patamares mais baixos (situação insuficiente), as quais sejam: Metropolitana (53,9%); Baixadas Litorâneas (50%); e Serrana (75%). As demais – à Exceção da Costa Verde e do Médio Paraíba, que computam os melhores resultados, chegando a totalizar, respectivamente, 100% e 90% dos municípios nos níveis satisfatório e positivo de qualidade – apresentam um desempenho um pouco mais favorável.

Examinado a implementação dos indicadores **formas de registro da frequência dos alunos** e **políticas de correção de fluxo**, percebe-se que o primeiro encontra maior respaldo entre as esferas municipais, uma vez que, para esse indicador, 96,8% dos municípios situam-se nos níveis satisfatório ou positivo de qualidade; enquanto que, para o segundo, observa-se somente um percentual de 48,4% municípios nos melhores patamares. No que se refere ao primeiro, os dados expressam uma realidade na qual existem mecanismos claros e definidos para o registro diário da frequência dos alunos. Em tais realidades, as escolas eventualmente ou sempre entram em contato com os pais para saber o motivo das ausências, bem como, esporadicamente ou regularmente, comunicam aos pais e às instâncias pertinentes a evasão do aluno. Nesse respeito, os resultados são ainda mais favoráveis quando se considera somente a situação positiva. Computam-se aí 83,9% dos municípios, fato este que denota que, com efeito, tem sido corrente nas esferas municipais fluminenses a prática de buscar informações sobre a ausência prolongada dos alunos e de avisar aos responsáveis e instâncias devidas, quando necessário.

Comparando as Regiões de Governo, nota-se aqui a mesma tendência observada para os municípios como um todo. À exceção do Noroeste Fluminense e

das Baixadas Litorâneas, todas as Regiões expressam situação favorável para o indicador, tendo 100% dos municípios nos níveis satisfatório e positivo de qualidade.

O segundo indicador avalia a situação municipal no que se refere às políticas de correção de fluxo. Estas têm por objetivo combater um dos maiores problemas educacionais no Brasil: a distorção idade-série. Considerando o processo de implementação do indicador em nível municipal, os resultados refletem uma situação negativa, na qual, conforme explicitado nos critérios avaliativos do PAR, não existem políticas de correção de fluxo ou, quando há, as mesmas não são integradas (tratando conjuntamente a repetência e a evasão), não são implementadas e muito menos dão condições para a superação das dificuldades de aprendizagem dos alunos, e para a prevenção das distorções idade-série.

A pouca expansão de estratégias voltadas para essa área evidencia que a conscientização da dimensão do problema ainda não atingiu a esfera municipal. Talvez, com a implantação do IDEB, estabelecendo metas demandantes para a melhoria da educação, requerendo a redução das taxas de reprovação e o aumento do desempenho, conjuntamente com a execução das ações indicadas no PAR, ocorra uma mudança nesse quadro. Isso se faz premente, porque, como apontado por Alves (2007a), as políticas de correção de fluxo ajudam a reduzir as taxas de distorção idade-série. Além disso, cabe ressaltar que a adoção de estratégias nessa direção, associadas ao controle das faltas dos alunos, prática já amplamente difundida entre os municípios, pode ser ainda mais eficaz para a redução do problema. O controle das faltas dos alunos também é um elemento importante porque as constantes faltas dos mesmos redundam na queda do desempenho discente, bem como também captam, em parte, a desmotivação dos estudantes em relação à escola (ALBERNAZ *et al.*, 2002; FRANCO *et al.*, 2007); fatores que, combinados, podem ocasionar a repetência. Dessa forma, não basta combater os problemas gerados pela repetência, é preciso igualmente preveni-la.

Em termos regionais, o resultado é similar ao apresentado para o conjunto dos municípios. A maior parte das Regiões não apresenta resultados muito favoráveis para o indicador. Entre os piores desempenhos, com as maiores concentrações de municípios nos níveis crítico ou insuficiente de qualidade, destacam-se as seguintes participações: Baixadas Litorâneas (87,5%); Metropolitana (76,9%) e Serrana (75%). Já os melhores desempenhos, com proporções mais acentuadas de municípios nas categorias satisfatória ou positiva, são das Regiões Centro-Sul Fluminense (75%),

Médio Paraíba (70%) e Norte Fluminense (62,5%). Quanto ao Noroeste Fluminense e a Costa Verde, nota-se que ambas as Regiões apresentam valores muito próximos entre si no que diz respeito ao quantitativo de municípios situados nos melhores e piores patamares, o que denota que as políticas de correção de fluxo tampouco encontram-se aí consolidadas.

Assim, o mapeamento da dimensão “Práticas pedagógicas e Avaliação” mostrou que as políticas relacionadas à frequência do aluno e à execução de reuniões pedagógicas têm prioridade na agenda política; enquanto que as questões de correção do fluxo escolar e a presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas necessitam ser consolidadas, sendo ainda mais demandantes as de correção da distorção idade-série.

3.5

Dimensão: Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

A Infraestrutura e os Recursos Pedagógicos dizem respeito aos materiais físicos e didáticos disponíveis nas escolas, incluindo os prédios, as salas, os equipamentos, os livros didáticos, dentre outros. Esses fatores são componentes fundamentais no âmbito da gestão escolar, pois o funcionamento da escola e o bom desempenho dos alunos dependem, em grande medida, dos recursos disponíveis. Segundo Libâneo (2008), espera-se que as construções, mobiliários e o material didático sejam adequados e suficientes para assegurar o desenvolvimento do trabalho pedagógico e favorecer a aprendizagem.

Nesse respeito, a literatura internacional sobre os fatores associados à eficácia escolar indica que as condições de infraestrutura das escolas têm pouco ou nenhum impacto sobre o desempenho dos estudantes. No entanto, no Brasil, tais características importam. As pesquisas nacionais sobre escolas eficazes reportam efeito positivo da variável sobre a proficiência discente (ALBERNAZ *et al.*, 2002; SOARES 2004a, b; FRANCO e BONAMINO, 2005; FRANCO *et al.*, 2007; GAZÓLIS, 2007; MENEZES-FILHO e RIBEIRO, 2009). Dentre elas, destaca-se o estudo realizado por Teixeira (2009), o qual analisou os murais de sala de aula, pátios e corredores de três escolas municipais da cidade do Rio de Janeiro e verificou que tais espaços explicitam diferentes concepções de práticas pedagógicas de ensino da Língua Portuguesa e de leitura, guardando, em certa

medida, relação com a aprendizagem dos alunos. Assim, a autora concluiu que os aspectos materiais dos estabelecimentos escolares contribuem para a disseminação de práticas que podem melhorar a qualidade do ensino e que, igualmente, podem favorecer ou inibir a produção de conhecimentos e competências escolares associados à aprendizagem. Na mesma linha, Gazólis (2007) estudou o impacto do uso dos livros didáticos de Língua Portuguesa no desempenho de leitura de alunos da rede pública de ensino, reportando maior valor agregado no aprendizado dos alunos que usavam tal material. Os achados encontrados indicam ainda que o livro didático contribuiu para a organização do trabalho escolar e para uma maior clareza dos objetivos de ensino.

Dessa forma, no Brasil, diferentemente de muitos países, é inegável a relevância dos recursos escolares. Franco e Bonamino (2005) destacam que isso ocorre porque no Brasil há ainda uma grande variabilidade nos recursos escolares disponíveis nas escolas. Nos países desenvolvidos, encontram-se assegurados os recursos básicos para o andamento das atividades pedagógicas, ao contrário do Brasil, onde a desigualdade impera e muitas escolas não possuem nem mesmo o mínimo necessário para o funcionamento. Esse fato pode ser corroborado pelo estudo realizado por Menezes-Filho e Ribeiro, o qual analisou os determinantes da melhora do rendimento dos alunos das escolas públicas de São Paulo, a partir do SARESP 2007 e da Prova Brasil 2005. Os resultados da pesquisa apontam que o desempenho do aluno aumenta quando os espaços para a recreação e os banheiros encontram-se em condições excelentes. Logo, é possível concluir que, se até mesmo o banheiro faz diferença, há que se esperar que os demais materiais também impactem o desempenho dos estudantes. No entanto, Franco e Bonamino (2005) dão um alerta. Segundos os autores, os recursos por si mesmos não são requisitos suficientes para garantir a eficácia escolar, pois esta ocorre em função da interação de diferentes fatores. Além disso, também enfatizam que se faz premente considerar não somente a presença ou ausência de tais materiais, mas também se eles, quando presentes, são efetiva e coerentemente usados no âmbito escolar.

Dessa forma, frente à relevância da Infraestrutura Física e dos Recursos Pedagógicos para a melhoria da qualidade da educação, e com o propósito de analisar a situação dos municípios do estado do Rio de Janeiro nesse campo, apresento aqui uma análise geral dos aspectos observados no PAR concernentes a essa variável.

A análise da dimensão

A dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos é a quarta e última analisada no PAR. Está dividida em três áreas, quais sejam: 1) Instalações físicas gerais; 2) Integração e expansão do uso de Tecnologia da Informação e Comunicação na educação pública; 3) Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais. Tais áreas, por sua vez, apresentam-se subdivididas, de forma geral, em catorze indicadores, distribuídos da seguinte forma: sete indicadores na primeira área; dois na segunda; e cinco na terceira. O sistema de pontuação desenvolvido oferece um panorama da situação local com respeito a esse aspecto, indicando as áreas mais demandantes.

Para a operacionalização da análise, foram selecionados alguns indicadores:

- Área instalações físicas gerais: i) indicador condições físicas das instalações gerais e mobiliário.
- Área integração e expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública: i) indicador existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática; ii) indicador existência de recursos audiovisuais.
- Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais: i) indicador suficiência e diversidade do acervo bibliográfico.

No que concerne **às condições físicas das instalações gerais e o mobiliário**, os dados apontam para uma realidade nada favorável. Observa-se que 48,3% dos municípios encontram-se na categoria crítica ou insuficiente e 48,4% em situação satisfatória ou positiva. Como esses valores deixam claro, os níveis de qualidade nesse indicador encontram-se praticamente empatados, dados os percentuais muito semelhantes entre si, denotando uma implementação ainda pouco consolidada da política nas esferas municipais. No cenário configurado por tais resultados, verificam-se, em grande medida, instalações inapropriadas para um ambiente de aprendizagem, as quais atendem minimamente as dimensões para o número de alunos, acústica, iluminação, ventilação e limpeza; e que contam com mobiliário em péssimas condições de uso. Tal fato está em consonância, como considerado, com as pesquisas que mostram que no Brasil as instituições escolares

públicas não possuem recursos básicos de funcionamento (SOARES, 2004a; ALBERNAZ *et al.*, 2002; FRANCO *et al.*, 2007).

Considerando o indicador por Região de Governo, o quadro não é muito diferente do observado para o conjunto dos municípios. São encontradas aí muitas Regiões com uma maior concentração de municípios nos piores patamares de situação educacional, ou com valores muito próximos entre as categorias mais altas e as mais baixas. Nesse sentido, com elevadas porcentagens de municípios em situação crítica ou insuficiente, figuram as Regiões Serrana (62,5%); Noroeste Fluminense (57,1%); Metropolitana (53,9%) e Centro-Sul Fluminense (50%). Ainda nessa direção e, contrariando a tendência de bom desempenho observada, estão as Regiões Costa Verde (50%) e Médio Paraíba (40%). Na contramão desse movimento e do padrão apresentado na análise das demais dimensões, encontram-se as Regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas. Ambas expressam os melhores resultados, computando, igualmente, 62,5% dos municípios no nível satisfatório de qualidade.

No que se refere ao indicador **existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas**, o cenário é ainda mais desfavorável, visto que se encontra aí uma concentração mais elevada de municípios nas categorias crítica ou insuficiente, o correspondente a 64,5%; enquanto apenas 32,2% estão na situação satisfatória ou positiva. Tais dados refletem uma realidade na qual nenhuma escola da rede está ligada à rede mundial de computadores ou quando somente parte das escolas está ligada à internet, possuindo apenas um computador nessa condição, de uso restrito à direção e à secretaria da escola. Esse cenário precisa ser revertido, pois a utilização de recursos de informática é um fator que, quando bem direcionado, favorece a aprendizagem dos estudantes. Nessa linha de investigação, o trabalho de Biondi e Felício (2007) sinaliza que o uso de computador como recurso pedagógico impacta positivamente a proficiência dos alunos. O estudo também mostrou que a presença de laboratório de informática nas escolas é um elemento que igualmente apresenta estreita relação com o rendimento discente, uma vez que sendo mal utilizado piora o desempenho do aluno.

Voltando-se para as Regiões de Governo, a situação é a mesma observada em termos municipais. Nota-se em todas as Regiões de Governo uma nítida

predominância de municípios na categoria crítica ou insuficiente, chegando a representar 100% na Costa Verde. Nesse respeito, mais uma vez contrariando a tendência de bom desempenho observada para as demais dimensões, a Costa Verde e o Médio Paraíba apresentam, seguidas das Regiões Serrana, Metropolitana e Centro-Sul Fluminense, os piores desempenhos, com, respectivamente, 100%, 90%, 87,5%, 77% e 75% dos municípios nos patamares mais baixos. Cabe ressaltar que o Centro-Sul Fluminense somente não totaliza 100% porque os demais municípios que o compõem enquadram-se na condição “não se aplica”. O resultado menos desfavorável cabe à Região Norte Fluminense, que registra 50% dos municípios nos piores patamares e 37,5% nos melhores.

Quando se trata de **recursos audiovisuais e recursos pedagógicos**, a situação não é diferente. Para o primeiro indicador, percebe-se que 56,5% dos municípios enquadram-se no critério situação insuficiente, contrapondo 37,1% que estão em situação satisfatória ou positiva. Os dados apontam, pois, para uma realidade na qual somente parte das redes possui alguns equipamentos de multimídia, especificamente TV e vídeo, em sala não apropriada e os materiais didáticos disponíveis não são atualizados. Para o segundo, considerando a suficiência e a diversidade do acervo bibliográfico, os dados, de igual modo, sinalizam uma condição desfavorável, dado que 54,8% dos municípios encontram-se na categoria insuficiente e 45,2% em situação satisfatória ou positiva. No panorama retratado pelos resultados, o acervo bibliográfico é inadequado para uma ou mais etapas de ensino que a escola oferece e não atende as necessidades dos alunos e professores. Logo, tendo em vista a promoção da qualidade da educação, essas são áreas que também demandam atenção urgente, pois, como discutido, interferem no desempenho discente.

Comparando as Regiões de Governo, também se verificam, para ambos os indicadores, resultados muito desfavoráveis. Em relação aos recursos audiovisuais, encontra-se uma elevada concentração de municípios na categoria insuficiente, destacando-se, pela ordem, as seguintes Regiões: Noroeste Fluminense (85,7%); Baixadas Litorâneas (75%); Serrana (75%); e Norte Fluminense (62,5%). O desempenho mais favorável é expresso pelo Médio Paraíba, com 70% dos municípios nos níveis satisfatório ou positivo de qualidade. As demais Regiões, inclusive a Costa Verde, igualmente apresentam resultados aquém do desejável. No que concerne ao indicador recursos pedagógicos, a

tendência é a mesma, não sendo percebidas, de modo geral, diferenças muito marcantes entre as Regiões de Governo. As Regiões que apresentam os piores resultados, com altas concentrações de municípios nas situações crítica e insuficiente, são: Serrana (87,5%); Noroeste (85,7%); Baixadas Litorâneas (62,5%); e Metropolitana (61,5%). Na direção oposta, as Regiões Médio Paraíba e Costa Verde expressam os melhores desempenhos, encontrando, respectivamente, 90% e 75% dos municípios nas situações satisfatória ou positiva. As demais Regiões, Centro-Sul Fluminense e Norte Fluminense, computam valores muito próximos entre si, no que concerne ao percentual de municípios em patamares favoráveis e desfavoráveis, denotando igualmente lacunas nesse aspecto.

Analisando o processo de implementação das políticas direcionadas à InfraEstrutura e Recursos Pedagógicos, é possível inferir que, de modo geral, esse é um campo de atuação acentuadamente demandante nos municípios fluminenses. Com efeito, é a dimensão que apresenta os piores resultados para todos os indicadores, o que sinaliza que o grau de expansão das políticas aí desenvolvidas é muito incipiente, necessitando de ações mais contundentes. Dentre os indicadores examinados, o que se refere à existência de *computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas* é o que apresenta o desempenho mais desfavorável, seguido do indicador *existência de recursos audiovisuais*. Em termos Regionais, nota-se que as Regiões intercalam entre si as piores colocações. No entanto, é digno de nota que as Regiões Médio Paraíba e Costa Verde, que para as demais dimensões apresentam resultados substancialmente favoráveis, expressam aqui baixo desempenho, por vezes, os piores; fato este que reforça a questão dos recursos materiais como um problema generalizado nas esferas municipais fluminenses. Esse resultado pode estar associado ao fato de que, como considerado, uma parcela expressiva dos municípios não realiza um planejamento adequado dos recursos financeiros, e tampouco avaliam as áreas prioritárias.

Tendo sido feito o mapeamento da situação educacional das esferas municipais fluminenses, sendo apontadas as prioridades das políticas educacionais e as áreas mais demandantes para a melhoria da qualidade da educação, cabe investigar a relação entre tais políticas e o desempenho discente, o que será realizado no capítulo seguinte. (O anexo 5 apresenta os indicadores selecionados para a pesquisa para os municípios fluminenses).