PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO

Andrea Paula de Souza Waldhelm

Gestão educacional em redes municipais de ensino do Rio de Janeiro: os casos de Itaboraí e Angra dos Reis

Tese de Doutorado

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

Orientadora: Profª. Cynthia Paes de Carvalho

Co-orientadora: Profª. Fatima Cristina de Mendonça Alves

Volume I

Rio de Janeiro

Abril de 2016

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO

Andrea Paula de Souza Waldhelm

Gestão educacional em redes municipais de ensino do Rio de Janeiro: os casos de Itaboraí e Angra dos Reis

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação 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.

Profª. Cynthia Paes de Carvalho
Orientadora
Departamento de Educação - PUC-Rio

Profª. Fatima Cristina de Mendonça Alves
Co-orientadora
Banco Mundial

Profª. Maria Luiza Queiroz Canedo da Silva
Departamento de Educação – PUC-Rio

Profª. Alicia Maria Catalano de Bonamino
Departamento de Educação – PUC-Rio

Profª. Daniela Patti do Amaral
Faculdade de Educação – UFRJ

Prof. Vandré Gomes da Silva
Universidade Católica de Santos (UNISANTOS)

Profª. Denise Berrenzo Portinari
Coordenadora Setorial do Centro de Teologia e Ciências Humanas
PUC-Rio

Rio de Janeiro, 8 de abril de 2016.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

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

Andrea Paula de Souza Waldhelm

Graduou-se em Pedagogia pela Faculdade de Filosofia Santa Doroteia (1995), especialização em Psicopedagogia (1999) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, especialização em Currículo e Prática Educativa (2003) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, mestrado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2009). Atualmente é professora da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Macaé e orientador educacional da Prefeitura Municipal de Macaé. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Educação, atuando como docente da Educação Básica e no Ensino Superior (modalidade presencial e a distância).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Ficha Catalográfica

Waldhelm, Andrea Paula de Souza

Gestão educacional em redes municipais de ensino do Rio de Janeiro: os casos de Itaboraí e Angra dos Reis / Andrea Paula de Souza Waldhelm ; orientadora: Cynthia Paes de Carvalho ; co-orientadora: Fatima Cristina de Mendonça Alves. – 2016.
2v. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2016.
Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. Gestão educacional municipal. 3. Qualidade e equidade educacional. 4. Arranjo institucional. 5. Política educacional. I. Carvalho, Cynthia Paes de. II. Alves, Fatima Cristina de Mendonça. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. IV. Título.

CDD: 370

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Para minha família, pais, irmãos, tios e sobrinhos, pela confiança, incentivo e compreensão.

Agradecimentos

A Deus, pelo dom da vida, oportunidade única de desenvolvimento, conhecimento e intervenção no mundo.

À minha orientadora Professora Cynthia Paes de Carvalho pela confiança, estímulo e parceria ao longo do curso, especialmente para a realização deste trabalho.

À minha co-orientadora Professora Fátima Cristina Mendonça Alves pelo estímulo e importantes contribuições para a realização deste trabalho.

Ao CNPq, à FAPERJ e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

Aos meus avós (*in memorian*), pela educação e por acreditarem em mim, incentivando-me nos estudos.

Aos meus pais, pela educação, atenção e carinho de todas as horas.

Aos meus colegas da PUC-Rio, em especial aos alunos da turma de doutorado de 2012 e os membros do Grupo de Pesquisas em Gestão e Qualidade da Educação, GESQ.

A todos os que contribuíram para a realização deste trabalho, em especial André Regis de Oliveira, pela colaboração na elaboração da parte quantitativa do estudo.

Às equipes das secretarias municipais de educação (ex-dirigentes e gestores atuais) pela colaboração, imprescindível para a realização do trabalho de campo.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Aos professores que participaram da Comissão examinadora, Maria Luiza Canedo, Alicia Maria Catalano de Bonamino, Daniela Patti do Amaral e Vandré Gomes da Silva, pela cuidadosa leitura e contribuições para o enriquecimento da pesquisa.

A todos os professores e funcionários do Departamento de Educação da PUC-Rio pelos ensinamentos e pela ajuda.

À Maria José Lazarevitch e Maria José Dias Portela, profissionais de saúde que têm ido muito além dos cuidados médicos comigo, incentivando-me a realizar meus projetos de vida.

A todos os amigos e familiares que de uma forma ou de outra me estimularam ou me ajudaram.

Aos colegas de trabalho, em especial da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FAFIMA), pela paciência e incentivo ao longo do curso.

À Sílvia Maria Martins Nunes (*in memoriam*), pela acolhida, paciência e incentivo.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Resumo

Waldhelm, Andrea Paula de Souza; Paes de Carvalho, Cynthia. **Gestão educacional em redes municipais de ensino do Rio de Janeiro: os casos de Itaboraí e Angra dos Reis**. Rio de Janeiro, 2016. 382p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A pesquisa considera a perspectiva da federação tridimensional que estabeleceu o município como ente federado a partir da Constituição Federal de 1988 e da LDBEN 9.394 de 1996. A intensificação da municipalização do ensino fundamental neste contexto, com aumento no número de matrículas de estudantes em idade obrigatória de escolarização, implicou em novas responsabilidades para as equipes gestoras locais, tornando seu trabalho mais complexo. A pesquisa buscou i) compreender como redes públicas municipais de ensino se organizam do ponto de vista administrativo para atender ao público matriculado em suas escolas e ii) investigar os arranjos institucionais e as ações empreendidas pelos órgãos gestores e suas possíveis relações com os diferentes perfis de rendimento das redes de ensino em termos de qualidade e equidade educacional. O estudo, de natureza quantitativa, complementado por estudos de caso, foi realizado tendo como referenciais os estudos da área de gestão e política educacional. A análise foi realizada a partir de três categorias-chave: contexto socioeducacional, arranjo institucional e focalização da gestão. A partir do estudo realizado observou-se que há compromisso das equipes locais e esforços expressivos, ainda que diferenciados em cada caso, empreendidos para garantir a matrícula e a frequência com sucesso escolar dos alunos das redes municipais de ensino. Contudo, as interferências externas, em especial da política local e limitações de natureza técnica, em contextos socioeconômicos de parcos recursos das famílias e da rede pública de ensino dificultam a elaboração de políticas educacionais que logrem promover qualidade com equidade educacional.

Palavras-chave

Gestão educacional municipal; Qualidade e equidade educacional; Arranjo institucional; Política educacional.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Abstract

Waldhelm, Andrea Paula de Souza; Paes de Carvalho, Cynthia (Advisor). **Educational management in municipal public schools of Rio de Janeiro: the cases of Itaboraí and Angra dos Reis**. Rio de Janeiro, 2016. 382p. Doctoral Thesis – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This research considers the federation three-dimensional perspective which established that the municipalities are enabled as federated entities since our Brazilian Constitution from 1988 and our LDBEM from 1996. The increasing numbers in decentralization of primary education and the increasing enrollment rates among students to whom enrollment in mandatory has brought new responsibilities and has made work more complex for educational administrators. This research aimed to i) comprehend how our public networks administratively organized themselves in order to cope with more enrollments and the new demands and ii) to investigate the institutional arrangements, the actions taken by managers and the possible relations among the various achievement profiles of students in regards to educational quality and equity. This quantitative research was complemented by case studies and used studies in educational management and policy as reference. The analysis was made from three keywords: social and educational context, institutional arrangements and management focus. From this study, it was observed that there is commitment and strong effort in order to guarantee enrollments to students and a successful school attendance. However, some external interference, especially the local policies, the technical limitations, the little resource from families and from our public network make more difficult to elaborate educational policies which effectively promote educational quality and equity.

Keywords

Educational management; Quality and educational equity; Institutional arrangements; Educational policy.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Se nossa opção é progressista,
se estamos a favor da vida e não da morte,
da equidade e não da injustiça,
do direito e não do arbítrio,
da convivência com o diferente e não de sua negação,
não temos outro caminho senão viver plenamente a nossa opção.
*(**Nossas escolhas**, Paulo Freire)*

Sumário

1 Introdução 19
1.1. Apresentação 19
1.2. Administração e Gestão: questões de pesquisa 22
1.3. Federalismo, descentralização e municipalização: o caso brasileiro 24
1.3.1. O federalismo tridimensional no Brasil 25
1.3.2. A educação no modelo de federalismo colaborativo brasileiro 27
1.4. O Estado do Rio de Janeiro 29
1.4.1. Aspectos territoriais, sociais e econômicos do Estado do Rio de Janeiro 30
1.4.2. O atendimento educacional no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro 37
1.4.2.1. Atendimento educacional no Brasil 38
1.4.2.2. Atendimento educacional no Estado do Rio de Janeiro 39

2 O desafio da qualidade e da equidade na oferta pública da educação nas redes municipais de ensino do Estado do Rio de Janeiro 43
2.1. Uma educação com qualidade 43
2.1.1. A qualidade educacional das redes municipais fluminenses 48
2.1.1.1. A Taxa de distorção idade-série 50
2.1.1.2. A Taxa de Aprovação 52
2.1.1.3. Proficiência na Prova Brasil 54
2.2. Equidade educacional 57
2.2.1. A equidade educacional nas redes municipais do Estado do Rio de Janeiro 61
2.3. Qualidade e equidade educacional nas redes municipais do Estado do Rio de Janeiro 63
2.4. Para uma mirada mais de perto: a seleção das redes municipais de ensino para os estudos de caso 65

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

3 Lançando o olhar sobre as administrações municipais a partir das contribuições da Administração Educacional e da Sociologia das Organizações 72
3.1. Os estudos sobre administração da educação e sociologia das organizações 72
3.2. Uma proposta para a análise da gestão das secretarias municipais de educação 94
3.2.1. Contexto Socioeducacional 95
3.2.2. Arranjo Institucional 99
3.2.3. Focalização da Gestão 103
3.3. O percurso metodológico do trabalho de campo 105
3.3.1. O questionário de dirigentes municipais de educação 106
3.3.2. O trabalho de campo 107

4 Itaboraí: entre a interferência política e o trabalho técnico 115
4.1. Contexto Socioeducacional 118
4.1.1. Contexto sócio histórico 118
4.1.1.1. O cenário político 123
4.1.2. Contexto Educacional 125
4.1.1.2. Atendimento educacional no município 125
4.1.1.3. Indicadores educacionais do primeiro segmento do ensino fundamental 130
4.1.1.4. Indicadores educacionais do segundo segmento do ensino fundamental 135
4.2. Arranjo Institucional 136
4.2.1. Ordenamento jurídico 137
4.2.2. Estrutura Organizacional 141
4.2.3. Quadro técnico do órgão gestor municipal 147
4.2.4. Fluxo de comunicação: informatização da rede e das escolas e relações institucionais 150
4.2.5. Infraestrutura 154
4.3. Focalização da Gestão 157
4.3.1. Gestão Técnico-Política 158

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

4.3.2. Gestão Pedagógica 164

5 Angra dos Reis: a democracia como princípio norteador 178
5.1. Contexto Socioeducacional 181
5.1.1. Contexto sócio histórico 181
5.1.1.1. O cenário político 185
5.1.2. Contexto Educacional 188
5.1.2.1. Atendimento educacional no município 188
5.1.1.2. Indicadores educacionais do primeiro segmento do ensino fundamental 192
5.1.1.3. Indicadores educacionais do segundo segmento do ensino fundamental 199
5.2. Arranjo Institucional 200
5.2.1. Ordenamento jurídico 201
5.2.2. Estrutura Organizacional 204
5.2.3. Quadro técnico do órgão gestor municipal 208
5.2.4. Fluxo de comunicação: informatização da rede e das escolas e relações institucionais 213
5.2.5. Infraestrutura 216
5.3. Focalização da Gestão 219
5.3.1. Gestão Técnico-Política 219
5.3.2. Gestão Pedagógica 228

6 Considerações Finais 243
6.1. As convergências entre as redes de ensino: 246
6.1.1. Contexto Socioeducacional 246
6.1.2. Arranjo Institucional 247
6.1.3. Focalização da Gestão 249
6.2. As divergências observadas nas redes de ensino: 251
6.2.1. Rede Municipal de Itaboraí 251
6.2.2. Rede Municipal de Angra dos Reis 253
6.3. Como relacionar a estrutura organizacional e ações empreendidas aos distintos perfis de rendimento? 255

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

7 Referências bibliográficas 257

8 Apêndice 287

9 Anexos 331

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Lista de Tabelas e Quadros

Tabela 1: Matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental. Brasil. Anos: 2004-2013 38

Tabela 2: Matrículas nos anos finais do ensino fundamental. Brasil. Anos: 2004-2013 39

Tabela 3: Taxa de Distorção Idade-Série. Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Redes Municipais do Estado do Rio e Cidade do Rio de Janeiro – Período 2007-2013 50

Tabela 4: Taxa de Distorção Idade-Série. Anos Finais do Ensino Fundamental. Redes municipais do Estado do Rio e Cidade do Rio de Janeiro – Período 2007-2013 51

Tabela 5: Taxa de Aprovação. Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Redes Municipais do Estado do Rio de Janeiro – Período 2005-2013 52

Tabela 6: Taxa de Aprovação. Anos Finais do Ensino Fundamental. Redes Municipais do Estado do Rio de Janeiro – Período 2005-2013 53

Tabela 7: Desempenho no teste de matemática, 5º ano, Prova Brasil 2007, 2009 e 2011. Redes Municipais do Estado do Rio de Janeiro, exceto a capital 56

Tabela 8: Situação das Redes Municipais de Ensino (excluindo a capital) em relação ao percentual de alunos nos níveis adequado ou avançado, considerando os resultados em matemática no 5º ano, Prova Brasil 2007, 2009, 2011 62

Tabela 9: Situação das Redes Municipais de Ensino (excluindo a capital) em relação à Qualidade e Equidade, considerando os resultados em matemática no 5º ano, Prova Brasil 2007, 2009, 2011 64

Tabela 10: Classificação dos municípios fluminenses instalados até 1995 (excluindo a capital), de acordo com o número de habitantes em 2011 66

Tabela 11: Nível socioeconômico das famílias dos alunos das 33 redes municipais de ensino (com exceção da Capital) de porte médio ou grande em termos populacionais instaladas até 1995, a partir das respostas dos discentes do 5º ano no questionário contextual da Prova Brasil 2011 68

Tabela 12: Situação das redes municipais de ensino (com exceção da Capital), instaladas até 1995, de médio de grande porte, com nível socioeconômico baixo, a partir dos perfis de desempenho médio na Prova Brasil e percentual de alunos nos níveis adequado ou avançado. Prova Brasil - 2011 69

Tabela 13: Produto Interno Bruto de Itaboraí – 2004 a 2011 121

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Tabela 14: Índice de Desenvolvimento Humano Geral e componentes - Itaboraí, 2000 e 2010 122

Tabela 15: Equipamentos Culturais. Itaboraí. Anos: 2005, 2009, 2012 123

Tabela 16: Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Municipal de Itaboraí, por ano e localização geográfica. Anos: 2004-2013 126

Tabela 17: Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Municipal de Itaboraí, por ano, segmento de ensino e modalidade de ensino. Anos: 2004-2013 127

Tabela 18: Evolução da infraestrutura das escolas. Rede Municipal de Ensino de Itaboraí. Anos: 2004-2013 128

Tabela 19: Percentual de Professores, por formação. Rede Municipal de Ensino de Itaboraí. Anos: 2004-2013 129

Tabela 20: Situação de Desempenho no teste de matemática. Escolas da rede municipal de Ensino de Itaboraí. 5º ano. Prova Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013 132

Tabela 21: Situação dos alunos de 5º ano do ensino fundamental, a partir dos níveis de proficiência. Rede Municipal de Itaboraí. Anos: 2007 a 2013 133

Tabela 22: Situação de equidade das escolas de 5º ano do ensino fundamental Rede Municipal de Itaboraí. Anos: 2007 a 2013 133

Tabela 23: Situação das unidades de ensino da rede municipal de Angra dos Reis a partir dos perfis de rendimento. Prova Brasil. Anos: 2007-2013 134

Tabela 24: Produto Interno Bruto de Angra dos Reis – 2004 a 2011 184

Tabela 25: Índice de Desenvolvimento Humano Geral e componentes - Angra dos Reis, 2000 e 2010 184

Tabela 26: Equipamentos Culturais. Angra dos Reis. Anos: 2005, 2009, 2012 185

Tabela 27: Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Municipal de Angra dos Reis, por ano e localização geográfica. Anos: 2004-2013 189

Tabela 28: Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Municipal de Angra dos Reis, por ano, segmento de ensino e modalidade de ensino. Anos: 2004-2013 189

Tabela 29: Infraestrutura das escolas. Percentual de estabelecimentos de ensino que possuem dependências. Rede Municipal de Angra dos Reis. 2004-2013 191

Tabela 30: Percentual de Professores dos anos iniciais do ensino fundamental, por formação. Rede Municipal de Educação. Angra dos Reis. 2004-2013 191

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Tabela 31: Taxa de Distorção Idade-Série. Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Rede municipal de Angra dos Reis. Anos: 2007-2013 194

Tabela 32: Situação de Desempenho no teste de matemática. Escolas Municipais. 5º ano. Prova Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013. 195

Tabela 33: Situação dos alunos de 5º ano do ensino fundamental, a partir dos níveis de proficiência. Rede Municipal de Angra dos Reis. Anos: 2007 a 2013 196

Tabela 34: Situação de equidade das escolas de 5º ano do ensino fundamental Rede Municipal de Angra dos Reis. Anos: 2007 a 2013 196

Tabela 35: Situação das unidades de ensino de 5º ano do ensino fundamental da rede municipal de Angra dos Reis a partir dos perfis de rendimento. Prova Brasil. Anos: 2007-2013 197

Quadro 1: Indicador de Equidade: percentual de alunos nos níveis adequado ou avançado em matemática no 5º Ano nas redes municipais do Estado do Rio de Janeiro 61

Quadro 2: Distribuição de frequência do nível socioeconômico dos pais dos alunos das 33 redes municipais de ensino (com exceção da Capital) de porte médio ou grande em termos populacionais, instalados até 1995 – Baixa Escolaridade 68

Quadro 3: Redes Municipais de Ensino com desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado 70

Quadro 4: Redes Municipais de Ensino na categoria “desempenho médio está abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado 70

Quadro 5: Redes Municipais de Ensino na categoria “Desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado” 70

Quadro 6: Municípios selecionados para os estudos de caso no Estado do Rio 71

Quadro 7: Relação de documentos solicitados nas redes municipais de ensino e a devolução de Itaboraí 116

Quadro 8: Relação de entrevistas realizadas em Itaboraí. 2015 117

Quadro 9: Candidatos e eleitos para o Executivo de Itaboraí e eleitos do Estado do Rio de Janeiro e Brasil (2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012) 124

Quadro 10: Matrículas no ensino fundamental, por dependência administrativa (rede de ensino). Itaboraí. Anos: 2004-2013 125

Quadro 11: Taxa de Aprovação e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Rede Municipal de Itaboraí. Anos: 2005-2013 130

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Quadro 12: Taxa de Distorção Idade-Série. Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Rede Municipal de Itaboraí. Anos: 2007-2013 131

Quadro 13: Desempenho no teste de matemática, rede municipal de Itaboraí, 5º ano, Prova Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013 132

Quadro 14: Organograma da SEMEC Itaboraí, 2013 144

Quadro 15: Problemas e Ações da Gestão 2005-2008. Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Itaboraí 159

Quadro 16: Problemas e Ações da Gestão 2009-2012. Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Itaboraí 161

Quadro 17: Problemas e Ações da Gestão 2013-2016. Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Itaboraí 163

Quadro 18: Relação de documentos solicitados na rede municipal de educação de Angra dos Reis. 2015 179

Quadro 19: Relação de entrevistas em Angra dos Reis. 2015 180

Quadro 20: Candidatos e eleitos para o Executivo de Angra dos Reis e eleitos do Estado do Rio de Janeiro e Brasil (2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012) 186

Quadro 21: Matrículas no ensino fundamental, por dependência administrativa (rede de ensino). Angra dos Reis. Anos: 2004-2013. 188

Quadro 22: Relação de documentos solicitados na rede municipal de educação de Angra dos Reis. 2015 192

Quadro 23: Desempenho no teste de matemática, Rede Municipal de Angra dos Reis, 5º ano, Prova Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013 . 195

Quadro 24: Número de profissionais que trabalham nos órgãos, setores, coordenações e equipes da rede municipal de ensino de Angra dos Reis. 2015 211

Quadro 25: Problemas e Ações da Gestão 2005-2008. Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação de Angra dos Reis 221

Quadro 26: Problemas e Ações da Gestão 2009-2012. Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia de Angra dos Reis .. 223

Quadro 27: Problemas e Ações da Gestão 2013. Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia de Angra dos Reis .. 225

Quadro 28: Problemas e Ações da Gestão 2015. Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia de Angra dos Reis .. 227

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Lista de Gráficos, Imagens e Mapas

Gráfico 1: Número de municípios por grandes regiões. Período: 1960-2010. 26

Imagem 1: Estrutura Organizacional da Secretaria de Educação, Ciência e Tecnologia de Angra dos Reis. Gestão 2013-2015 205

Imagem 2: Organograma da Subsecretaria de Educação de Angra dos Reis. 2013-2015 206

Imagem 3: Organograma da Subsecretaria de Ciência e Tecnologia. Angra dos Reis. 2013-2015 206

Imagem 4: Distribuição das Escolas em polos. Secretaria Municipal de Angra dos Reis. 2015 208

Imagem 5: Projeto Político-Pedagógico. Secretaria Municipal de Educação. Angra dos Reis. 2002 232

Mapa 1: Estado do Rio de Janeiro – Regiões de Governo e Municípios 31

Mapa 2: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Municípios do Estado do Rio de Janeiro. 2000 35

Mapa 3: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Municípios do Estado do Rio de Janeiro. 2010 36

Mapa 4: Município de Itaboraí 120

Mapa 5: Município de Angra dos Reis 182

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

1
Introdução

1.1.
Apresentação

As mudanças ocorridas no mundo do trabalho, na década de 80, refletiram-se no campo educacional, razão pela qual retomou-se, na década seguinte, o discurso sobre a relação entre a escolarização e o desenvolvimento econômico e social na agenda internacional.

O Brasil, participante de vários encontros e signatário dos documentos elaborados nesses eventos internacionais[1], assumiu o compromisso de universalizar o acesso à educação obrigatória. De fato, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD), o Brasil chegou ao ano de 1995 com 93% das crianças entre 7 e 14 anos matriculadas na escola; taxa que se elevou para 97%, em 2002 e, em 2007, atingiu 98% do total de matrículas, praticamente universalizando o atendimento no ensino fundamental no país (VELOSO, 2009)[2].

Além disso, em escala nacional a taxa de alfabetização passou de 86,75%, em 1999, para 91,3% em 2012. As taxas de promoção nas séries de transição, 1ª e 5ª séries, que, em 1989, eram de 50% e 51%, respectivamente, em 1997 subiram para 59% e 68%, respectivamente. E a taxa de aprovação no ensino fundamental que era de 83,1% em 2000, em 2010 chegou a 86,6%. (GUIMARÃES DE CASTRO, 1999; CASTRO, 2009; MEC, 2014)[3].

Nesse mesmo período, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a organização político-administrativa do Brasil passou a compreender o município

[1] Os eventos internacionais são: a Conferência Mundial de Educação Para Todos (1990), realizada em março de 1990, em Jontiem, na Tailândia; o Promedlac IV, realizado em Quito, em 1991; Declaração de Nova Delhi (1993), realizado em Nova Delhi, em 6 de dezembro de 1993.
[2] Percentual que se mantém desde então, pois em 2012 a taxa era de 98,2% (IBGE/PNUD, *apud* MEC 2014).
[3] O vocábulo série permaneceu neste trecho do texto porque era o termo utilizado à época em que estes dados foram coletados.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

como ente federado, portanto, com a mesma autonomia que a União e os Estados, um ineditismo em relação às constituições anteriores[4].

Assim, a partir do tipo de federalismo adotado no país, que pressupõe a colaboração recíproca entre estados e municípios na oferta de ensino fundamental)[5], a qual foi reiterada pela legislação educacional[6] e incentivada pela implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)[7], resultou num extenso processo de municipalização do atendimento educacional, particularmente nas séries iniciais do ensino fundamental.

A municipalização foi se constituindo tanto com o aumento no número de novas matrículas quanto com transferências de estudantes das redes estaduais de ensino. Além disso, o processo de descentralização ocorreu ao mesmo tempo em que o número de estabelecimentos escolares de ensino fundamental diminuiu em quantidade nas redes estaduais e municipais de educação (LEME, PAREDES e SOUZA, 2009).

No entanto, desde meados dos anos 1990 até a primeira década de 2000, além da porcentagem residual dos estudantes que continuavam a não frequentar a escola na educação básica, aspectos escolares continuam a concorrer para desfechos acadêmicos desfavoráveis, como a repetência, a distorção idade-série e a evasão escolar (ibid.). No mesmo período, presenciou-se, ainda, elevado índice de repetência entre estudantes de 15 a 17 anos (cerca de 40%), fazendo com que parcela significativa destes jovens ainda esteja cursando o ensino fundamental enquanto deveriam estar no ensino médio (VELOSO, 2009). Acrescenta-se a isso o fato da taxa de reprovação nesta etapa de ensino ter se mantido em 10% (valor arredondado) tanto em 2000 quanto em 2010. Em relação ao ensino médio, a situação ficou ainda pior, ou seja, se em 2000 a taxa era de 7,5%, em 2010 elevou-se, chegando a 12,5% (MEC, 2014).

Nesse sentido, a expansão do atendimento educacional, compromisso assumido pelo Brasil, não promoveu a sua real democratização porque não promoveu a equidade na qualidade do atendimento educacional (GIRARDI,

[4] BRASIL, Constituição Federal,1988, artigo 18.
[5] Idiben, artigo 211.
[6] BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, artigos 8, 9 e 10.
[7] BRASIL. Lei n.º 2.424, de 24 de dezembro de 1996.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

1994). De acordo com Barreto (2007), a exclusão dos estudantes mais pobres ao longo do ensino fundamental pode ser verificada a partir da comparação do percentual daqueles de origem familiar com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo na 1ª e na 8ª série, a saber: 55,4% e 36,4%, respectivamente.

Castro (2009, p. 688), sintetizou os vários desafios ainda verificados no setor educacional após o progresso no acesso às vagas nos anos obrigatórios de escolaridade:

> Os fatores que contribuem para essas dificuldades estão relacionados à qualidade do ensino, à gestão das escolas e sistemas de ensino, às condições de acesso e permanência e às desigualdades sociais dos próprios alunos e de seus familiares.

Concordo com Nogueira (2004), quando afirma que, se as esferas locais de administração quiserem enfrentar a nova fase, devem dispor de um tipo de gestão compatível com os novos tempos. Isso significa disporem de "recursos humanos, conhecimentos técnicos, capacidade administrativa para responder, com eficácia, pela execução de políticas complexas e por outras providências reformadoras" (ibid, p. 24). Ressalta-se ainda que a gestão local ocorre numa perspectiva de descentralização nos processos de tomada de decisão, considerando o federalismo e o regime colaborativo adotados no país.

A pesquisa desenvolvida focaliza a gestão das redes municipais de ensino, escolha motivada pela maior concentração de matrículas de alunos, em idade obrigatória de escolarização neste ente federado. A proposta é investigar a gestão das secretarias municipais de educação do Estado do Rio de Janeiro, com exceção da capital, considerando diferentes perfis de resultado e aspectos relacionados à gestão[8].

A seleção do Estado do Rio de Janeiro como a unidade da federação a ser investigada deve-se ao fato de ser o principal foco das pesquisas desenvolvidas pelo grupo de pesquisa GESQ – Gestão e Qualidade da Educação[9], no qual a tese está inserida. No conjunto de pesquisas desenvolvidas pelo GESQ, este trabalho integra o subconjunto "Gestão e Qualidade da Educação nas Redes Municipais de Ensino do Estado do Rio de Janeiro".

---

[8] A expressão secretarias municipais de educação (SME) será utilizada para designar o órgão gestor municipal de educação, apesar de pouco mais da metade dos municípios fluminenses (59,8%) possuírem secretarias exclusivas de educação. Dado disponível em IBGE. Perfil dos Dirigentes Municipais 2011.

[9] O projeto "Gestão e Qualidade do Ensino na Educação Básica" conta com o apoio da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

1.2.
Administração e Gestão: questões de pesquisa

Etimologicamente, a palavra *administração* vem do latim *administratio onis,* "ação de prestar ajuda, execução, administração, gestão, direção". A palavra é composta por *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação, obediência), e significa "aquele que realiza uma função abaixo do comando de outrem, isto é, aquele que presta um serviço a outrem" (CHIAVENATO, 2000, p.5). No entanto, de acordo com a teoria ou escola considerada, o conteúdo e significado para o termo "administração" são ampliados e aprofundados.

Por seu turno, *gestão* vem do verbo latino *ger re,* em português, que, entre outros significados estão os seguintes: "conduzir, produzir, executar, fazer, proceder, dirigir, exercer e administrar" (DIÓGENES, 2007, p. 80).

Na área da educação, é comum os termos *administração* e *gestão* serem utilizados de maneira indiscriminada nos trabalhos sobre a administração educacional e/ou de estabelecimentos escolares (TAVARES, 2004; MAIA e MACHADO, 2006). Algumas vezes a distinção acaba referindo-se aos adjetivos que os acompanham, a saber, "educacional", quando o sentido é mais amplo (rede de ensino, secretaria de educação) e "escolar", quando a análise fica restrita à unidade de ensino.

Por outro lado, alguns estudiosos da área, numa crítica ao modelo de administração que predominou no Brasil na década de 1970 (tecnicista, pretensamente neutro), passaram a utilizar o termo gestão, a partir do final da década de 1980 e início dos anos 90, com uma conotação política. Nessa perspectiva, associa-se o termo gestão à maior participação dos educadores nos processos de planejamento e implementação das políticas educacionais (GRACINDO e KENSKI, 2001; TAVARES, 2004).

Nessa tese, ambos os vocábulos serão utilizados como sinônimos e serão compreendidos como "a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados" (PARO, 2010, p. 25). E gestão/administração de sistema de ensino como "o processo político-administrativo contextualizado, através do qual a

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada" (BORDIGNON e GRACINDO, 2008, p. 147)[10].

A tese "Gestão educacional em redes municipais de ensino do Rio de Janeiro: os casos de Itaboraí e Angra dos Reis" foi realizada em duas secretarias municipais de educação fluminenses selecionadas a partir de diferentes perfis de rendimento e características contextuais. Assim, num primeiro momento, foi organizado um estudo de natureza quantitativa com dados da Prova Brasil de 2011, com vistas a classificar as redes de ensino considerando duas características: i) qualidade: se atingiram ou não a média de 225 pontos esperada para os alunos do 5º ano do ensino fundamental em matemática e ii) equidade: se 40% ou mais de alunos atingiram os níveis adequado ou avançado, considerados os esperados para esta etapa de ensino. Completando a seleção, foram considerados, ainda, os seguintes critérios: idade da municipalidade; classificação por número de habitantes, nível socioeconômico das famílias dos alunos e número de matrículas no ensino fundamental. A partir daí, foram pré-selecionadas três redes de ensino, das quais duas constituem os estudos de caso desta pesquisa.

Para analisar os órgãos dirigentes municipais de educação de Itaboaraí e Angra dos Reis foram organizadas três categorias-referência: contexto socioeducacional, arranjo institucional e focalização da gestão.

Considerando o interesse em investigar a organização das secretarias de educação do Estado do Rio e as ações desenvolvidas para a promoção de uma educação de qualidade com equidade, advêm as perguntas: Como é a estrutura organizacional e quais são as políticas empreendidas pela gestão da rede municipal? Em que medida essa organização e as prioridades podem se relacionar com a qualidade e a equidade alcançadas na rede que administra?

Dessa questão geral derivam os seguintes objetivos dessa pesquisa:

i) Compreender como redes públicas municipais de ensino se organizam do ponto de vista administrativo para atender ao público matriculado em suas escolas;
ii) Investigar os arranjos institucionais e as ações empreendidas pelos órgãos gestores e suas possíveis relações com os diferentes perfis de

[10] Os vocábulos "administração" e "gestão" têm sido utilizados indistintamente em trabalhos acadêmicos, no entanto, é oportuno registrar que nos cursos de formação de dirigentes escolares ou educacionais, a nomenclatura mais observada é "gestão".

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

rendimento das redes de ensino em termos de qualidade e equidade educacional.

1.3. Federalismo, descentralização e municipalização: o caso brasileiro

O Brasil é uma república federativa composta por 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios (IBGE, 2013), distribuídos em cinco regiões, com enormes diversidades e desigualdades sociais, econômicas, geográficas e culturais. Para analisar a educação no país, temos que considerar as implicações do regime político-administrativo adotado, considerando as competências e responsabilidades das unidades subnacionais, bem como a obrigatoriedade de sua oferta pelo Estado como um serviço público para todos os cidadãos.

Além disso, como registrado por Araújo (2005, p. 109), no país, ao longo do tempo, "adotou-se como ideia corrente a fórmula que identifica o federalismo com maior democracia e maior descentralização". Acrescenta-se, ainda, o fato de experimentarmos, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a aceleração do processo de municipalização do ensino fundamental, situação que colaborou para promover a associação entre descentralização e municipalização.

Nessa perspectiva, é possível perceber a complexidade que permeia o campo educacional quando nos referimos ao binômio federalismo e descentralização (associada à municipalização). Na realidade, a relação entre federação, poder local e educação remonta a períodos anteriores da história nacional, permitindo situar ao longo do tempo o debate sobre centralização e descentralização no país (ARAÚJO, 2005).

Discuto a seguir as implicações do pacto federativo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Na sequência, apresentarei como tem se dado a oferta educacional nos municípios do Estado do Rio, *lócus* da pesquisa, com destaque para as redes municipais de ensino, responsáveis pela maioria dos atendimentos no ensino fundamental regular.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

1.3.1.
O federalismo tridimensional no Brasil

A partir dos dois estados da arte acerca do debate e da produção acadêmica sobre a questão da municipalização do ensino no Brasil desenvolvidos por Oliveira e Teixeira (2001) e Oliveira (2002), Araujo (2005, p. 50) apresentou os fatores que influenciaram a retomada do tema da municipalização na década de 1980. Dentre eles, podemos citar a vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios; algumas experiências de administrações democráticas ainda nos anos 70; o contexto de abertura política e o imaginário social que estabelecia um nexo direto entre democracia e descentralização, considerando a potencialidade de ampliação dos mecanismos de participação e controle social local e a disparidade de responsabilidades e competências quanto à educação entre estados e municípios.

Para Oliveira (2011), a adesão dos constituintes ao binômio descentralização-municipalização tinha como pressuposto a crença num modelo de democracia que previa mecanismos de participação popular, que se articularia com a descentralização de poder e dos recursos. Nessa perspectiva, a gestão local das políticas públicas e sociais favoreceria a democracia e, por consequência, a ampliação da participação dos atores políticos. No processo de municipalização que se seguiu, o tradicional clientelismo político passou a conviver com padrões de uma sociedade mais democrática. Prefeitos e governadores adquiriram um papel de destaque, impedindo que o governo federal centralizasse o poder de decisão sobre problemas nacionais. Dessa forma foi-se redefinindo o clientelismo na medida em que os espaços de negociação foram ganhando força no jogo político.

A Constituição Federal de 1988 prevê que o Brasil é uma República Federativa "formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal", regida pelo princípio da cooperação recíproca[11], inaugurando o que se convencionou denominar de novo "pacto federativo" no país, no qual o município adquire um novo *status*, com recursos próprios e grande autonomia. Desde então, *vis a vis* a descentralização política, fiscal e institucional observou-se

[11] BRASIL. Constituição Federal 1988. Artigos 1º, 18, 23 e 60, parágrafo 4º, I.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

um crescimento mais acelerado da fragmentação das unidades de governo locais, como retratado no Gráfico 1[12].

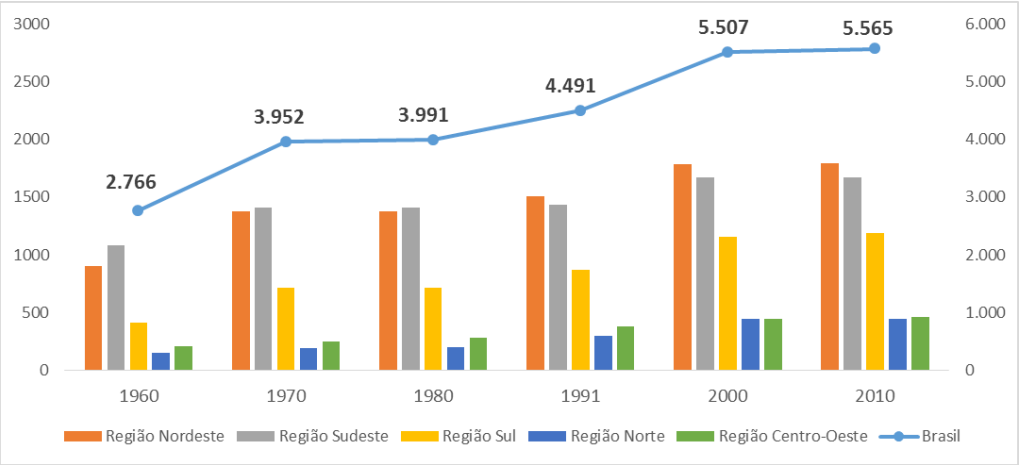


Gráfico 1. Número de municípios por grandes regiões. Período: 1960-2010.
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

O movimento emancipacionista dos municípios brasileiros foi singular, não sendo observados casos similares no cenário internacional contemporâneo. De acordo com Tomio (2005, p. 126), no Brasil, as emancipações "distinguiram-se porque são (foram) muito mais numerosas, concentram-se (concentraram-se) em áreas pouco urbanizadas e não são (foram) ordenadamente planejadas pelos níveis de governo mais abrangentes"[13].

A partir da análise acerca do federalismo brasileiro no período de 1982 a 1994, Abrucio (2005, p. 47) destacou dois fenômenos, a saber: um amplo processo de descentralização financeiro e político e um tipo de federalismo de base estadualista ("porque o pêndulo federativo esteve a favor das unidades estaduais em termos políticos e financeiros, pelo menos até 1994") e predatório (não cooperativo dos estados para com a União, principalmente com repasses e dívidas para o governo federal, e deles entre si, com destaque para os incentivos fiscais que acabavam privilegiando os estados mais ricos).

Nesse contexto, ao perder recursos tributários na Constituição e ao responsabilizar-se pela estabilidade econômica, inicialmente, o governo federal

[12] A partir da década de 1980, no período de distensão do Regime Militar, observou-se a intensificação da criação de novas municipalidades, realidade semelhante no país nas décadas de 1950 e 1960 (FAVERO, 2004; MAGALHÃES, s/d.). No entanto, com a CF/88, intensificou-se o processo de emancipação municipal.
[13] Especificamente em relação ao Estado do Rio de Janeiro, no período entre as décadas de 1980 e 1990 houve um crescimento de cerca de 23% no número de municipalidades.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

acabou por delegar às municipalidades encargos, que foram assumidos de forma desorganizada na maioria das políticas locais (ABRUCIO, 2010). Essa análise corrobora a crítica feita por Araujo (2005, p. 177), que afirma que "a decisão pela descentralização federativa de perfil municipalista foi marcada por premissas normativas em lugar de avaliações sobre as consequências na correlação de forças dentro da federação".

Em que pese o contexto de abertura política em que a Constituição foi promulgada, com maior liberdade de expressão e participação da sociedade civil e recusa da centralização do poder, o tipo de federalismo adotado no país, em regime de colaboração recíproca e com autonomia das unidades subnacionais, ainda parece longe de ter sido alcançado (SOUZA, 2005). De acordo com Cury (2010) e Araujo (2012), ainda vivemos um período de construção da cultura de efetivação de um tipo de federalismo cooperativo entre as unidades subnacionais. Segundo os autores, o fato de não terem sido promulgadas as leis complementares para fixarem as normas de cooperação entre a União, os Estados e os Municípios[14], o reiterado adiamento da reforma tributária, e as desigualdades financeiras, técnicas e de gestão repercutem nas diferentes capacidades de os governos subnacionais implementarem políticas públicas e acabam por favorecer o federalismo competitivo.

Assim, considerando que a maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte e com pouca arrecadação, eles acabam precisando recorrer aos outros entes federados (CENSO, 2010)[15]. Acrescente-se a isso a necessidade de desenvolverem competências técnicas próprias para gerir as políticas, inclusive as educacionais, via de regra sem disporem de profissionais com tais quesitos em seus quadros funcionais.

1.3.2.
A educação no modelo de federalismo colaborativo brasileiro

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

[14] BRASIL. Constituição Federal de 1988. Artigo 23, parágrafo único. BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Artigo 23, parágrafo único.

[15] De acordo com o Censo Demográfico de 2010, das 5.565 municipalidades brasileiras, 3.921 eram de pequeno porte, ou seja, com até 20 mil habitantes.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

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

Com o intuito de modificar e coordenar as ações intergovernamentais e o processo de descentralização, Abrucio (2010) apontou uma série de mecanismos adotados pelo governo federal, dentre eles a coordenação de políticas públicas, importante para a área da educação. Dessa maneira, no ano de 1998 foi implantado o Fundo Nacional de Manutenção do Ensino Fundamental (FUNDEF)[16], como uma política vertical e horizontal de distribuição dos recursos do ensino fundamental público entre os estados e municípios com vistas à redução das desigualdades do gasto por aluno e o aumento da eficiência na distribuição de recursos (ABRUCIO, 2005; VELOSO, 2009). Para diversos autores esta foi uma iniciativa bem-sucedida de implementação do regime de colaboração, pois favoreceu a redistribuição dos recursos e teve como implicação direta a indução no processo de municipalização da oferta de vagas do ensino fundamental (WEBER, 1998; ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; VELOSO, 2009). Ainda assim, Abrucio (ibid) aponta algumas fragilidades: o controle fiscal e a falta de um aparato institucional capaz de discutir e revisar sua a implantação.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)[17], implantado em 2007, avança em relação ao FUNDEF abrangendo toda a educação básica estabelecendo um gasto mínimo por aluno, complementado com recursos da União sempre que os estados não dispõem de recursos para financiá-lo, prevendo um aumento de complementação de recursos da União até 2010 e destinando 60% dos recursos para pagamento dos salários dos professores.

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

[17] O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

A descentralização do sistema educacional brasileiro observada nas últimas décadas incentivou a municipalização da oferta de ensino fundamental, situação fortemente induzida pelo governo federal a partir do lançamento do FUNDEF e mais recentemente do FUNDEB. A ampliação da oferta municipal de educação básica, no entanto, parece ter sobrecarregado as municipalidades, que nem sempre dispõem de estruturas administrativas tecnicamente competentes para atender ao aumento no número de matrículas em diferentes etapas e modalidades de ensino.

Em que pesem os avanços na educação básica nas últimas décadas, ainda estamos com enormes desafios a serem enfrentados, dentre eles a diminuição dos desfechos escolares desfavoráveis para parcela significativa dos alunos e a diminuição das desigualdades regionais em termos da qualidade da educação. Afinal, além do repasse de recursos para o financiamento da educação, outros aportes são necessários para gerir as redes e/ou sistemas de ensino municipais. Nessa perspectiva, é oportuno registrar algumas inquietações relacionadas ao estudo em tela. Diante do aumento do número de alunos e assumindo mais responsabilidades, nem sempre acompanhadas dos recursos necessários, como as secretarias municipais de educação têm se organizado para garantir o direito à educação previsto pelas legislações? Como se estabelecem as relações intergovernamentais nessas localidades? Em que medida a descentralização tem favorecido a participação e o controle social, via conselhos municipais, por exemplo?

No próximo item farei uma apresentação do Estado do Rio, onde esta pesquisa foi desenvolvida e cujas redes municipais de ensino foram selecionadas para os estudos de caso.

1.4.
O Estado do Rio de Janeiro

Passadas algumas décadas do movimento emancipacionista discutido no item anterior, pode-se traçar o perfil atual dos municípios fluminenses. Apresento este panorama no período compreendido entre os anos de 2004 a 2013, realçando, de um lado, os anos de aplicação de Prova Brasil e, de outro, os anos de mudança dos titulares do poder executivo nas municipalidades. A escolha destes anos está relacionada ao interesse em acompanhar o desenvolvimento econômico e social

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

fluminenses no período em que dispomos de dados censitários das avaliações educacionais em larga escala divulgadas pelo INEP/MEC, a saber, 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013. Além disso, considerando os períodos de mandato dos prefeitos, gestões de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012, foram também incluídas informações do ano anterior à assunção do cargo, neste caso o ano de 2004, e o primeiro ano de uma nova administração, o ano de 2013. Dessa maneira, a proposta é apresentar o contexto dos municípios no mesmo período em que dispomos de informações sobre a qualidade da oferta educacional aferida em testes padronizados em larga escala[18].

1.4.1.
Aspectos territoriais, sociais e econômicos do Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro, com a organização político-administrativa atual, possui algumas características históricas que o colocam em posição de destaque em relação às demais unidades da federação, principalmente em função da importância que a cidade do Rio de Janeiro teve e tem no cenário nacional. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico, político e cultural ocorrido na cidade por cerca de dois séculos, trouxe-lhe prestígio, sendo identificada como o centro das decisões estratégicas do país, o que favoreceu sua trajetória socioeconômica. Com a mudança da capital para Brasília, a cidade do Rio sofreu uma queda nos aspectos econômico e administrativo, visto que, paulatinamente, os ministérios foram se transferindo para Brasília. Nesse período é que ocorreu a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, e a cidade do Rio de Janeiro tornou-se capital do novo estado. Contudo, o estado do Rio de Janeiro teve um percurso bem distinto. Com a decadência da agricultura do café, em meados do século XIX, a economia fluminense estagnou, pois, os recursos não eram suficientes para desenvolver o interior com a infraestrutura necessária.

O Estado do Rio de Janeiro está localizado na região Sudeste do Brasil, faz limite com o Estado de Minas Gerais ao norte e noroeste; São Paulo a oeste; Espírito Santo ao nordeste e Oceano Atlântico ao sul, leste, sudeste e sudoeste.

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

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Possui uma área de 43.780.172 quilômetros quadrados, o que faz com que seja o quarto menor estado da federação. Os 92 municípios que compõem o Estado estão agregados em oito regiões de governo, a saber: Metropolitana, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas, Serrana, Centro-Sul Fluminense, Médio Paraíba e Costa Verde (FUNDAÇÃO CEPERJ, s.d.,a).

Mapa 1. Estado do Rio de Janeiro – Regiões de Governo e Municípios

Fonte: Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), 2013.

A Região Metropolitana foi criada pela Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, após a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, unindo as regiões metropolitanas do Grande Rio Fluminense e da Grande Niterói. De acordo com o Censo de 2010, é a segunda maior área metropolitana brasileira, a terceira da América do Sul e a 20ª do mundo (FUNDAÇÃO CEPERJ, s.d.,b). Depois de passar por várias composições, desde 2013 é composta por 21 municípios[19]. No Estado do Rio, esta é a terceira maior Região de Governo em

[19] Municípios que compõem a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro: Belford Roxo, Cachoeiras de Macau, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

dimensão territorial e a maior em termos de população, concentrando 75% dos habitantes do estado. Nela a cidade do Rio de Janeiro se destaca tanto em termos territoriais como populacionais.

A Região Noroeste Fluminense é formada por 13 municípios[20] e a Região Norte Fluminense – maior do estado em extensão territorial - é composta por 10 municípios[21]. A Região Serrana é a segunda maior em área do Estado e reúne 14 municípios[22], enquanto a Região das Baixadas Litorâneas agrega 10 municipalidades[23]. A Região do Médio Paraíba[24] é constituída por 12 municípios e a Região Centro-Sul Fluminense – que ocupa a segunda menor extensão territorial do Estado - é formada por nove municípios[25]. Finalmente, a Região da Costa Verde reúne apenas três municípios[26].

A população brasileira vem passando por grandes mudanças no que tange à demografia, com níveis relativamente baixos de fecundidade/natalidade e mortalidade, o que pode ser verificado nas taxas de crescimento anual da população (BORGES, CAMPOS e SILVA, 2015). Em que pese as diferenças regionais, em termos populacionais, ao longo do período analisado, o Estado do Rio vem seguindo a mesma tendência nacional, ou seja, apesar de pequenas oscilações na taxa de aumento ou diminuição da população, a mesma cresce em níveis baixos[27]. Assim, o Estado ocupou a terceira colocação, em escala nacional e

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

[20] Municípios que compõem a Região Noroeste Fluminense: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Poricúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai.

[21] Municípios que compõem a Região Norte Fluminense: Campos dos Goytacases, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra e Sapucaia.

[22] Municípios que compõem a Região Serrana Fluminense: Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, Nova Friburgo, Petrópolis, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Teresópolis e Trajano de Moraes.

[23] Municípios que compõem a Região das Baixadas Litorâneas: Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim.

[24] Municípios que compõem a Região do Médio Paraíba: Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio das Flores, Rio Claro, Valença e Volta Redonda.

[25] Municípios que compõem a Região Centro Sul Fluminense: Areal, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Três Rios e Vassouras.

[26] Municípios que compõem a Região da Costa Verde: Angra dos Reis, Mangaratiba e Paraty.

[27] Em relação ao aumento na taxa de crescimento populacional, os destaques, em ordem, entre 2004 e 2013 foram as Regiões das Baixadas Litorâneas (39,41%), Costa Verde (31,76%) e Norte Fluminense (8,57%). O município do Rio de Janeiro, com maior número de habitantes do Estado, teve taxa de crescimento pequena (6,26%), seguindo a tendência nacional (10,71%) e do estado (7,67%), no interstício de 2004 e 2013.

também na Região Sudeste, com uma população estimada em 16.369.179 habitantes em 2013.

A distribuição da população pelo território fluminense é bastante desigual, pois 96,7% vive nas áreas urbanas, de acordo com o Censo de 2010. Cabe ressaltar que a Região Metropolitana apresentou a maior taxa de urbanização (99,5%) e a Noroeste Fluminense a menor taxa (82,6%) entre 2004 e 2013. Ao longo do período de 2004 e 2013, a maior concentração populacional permaneceu na Região Metropolitana, com destaque para os municípios de São Gonçalo, com 1.025.507 habitantes em 2013, e Duque de Caxias, com 873.921.

A cidade do Rio se destaca dos demais municípios fluminenses, chegando ao ano de 2013 com 6.429.923 habitantes, o que representa 39,28% da população fluminense. Por essa razão a apresentação dos dados da capital será feita de maneira distinta das demais que constituem a Região Metropolitana[28].

Em termos econômicos, depois da forte crise da década de 1980, o estado retomou seu desenvolvimento no final dos anos de 1990, principalmente em função da expansão da indústria vinculada à extração do petróleo, incluindo a indústria naval e o setor petroquímico. Na contemporaneidade[29], é o estado passou a ser a segunda maior economia do país e a quarta da América do Sul, com uma participação de 15,8% no Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

A Capital do Estado manteve-se na liderança, com 50,54% em 2004 e 45,28% em 2011 do PIB estadual, conforme apêndice 1. Entretanto, em termos de crescimento, a taxa foi de 85,82%, uma das menores do Estado do Rio. A Região Metropolitana, com 22,87% e 20,66%, em 2004 e 2011, respectivamente, do PIB do estado teve taxa de crescimento de 87,42%. Na sequência, a Região Norte Fluminense apresenta o terceiro maior PIB estadual[30], com participação de 8,35% em 2004 e 13,52% em 2011. A taxa de crescimento foi a segunda maior do estado no período, a saber 235,58%.

A Região do Médio Paraíba, em 2004, teve participação de 7,64% e chegou ao ano de 2011 com 6,03% do PIB fluminense e a taxa de crescimento foi a menor do estado (63,63%). Em 2004, a Região das Baixadas Litorâneas teve participação de 3,92% no PIB do Rio de Janeiro e em 2011 foi 5,94%, e a taxa de crescimento

[28] Contudo, em relação ao aumento na taxa de crescimento populacional, os destaques, em ordem, foram as Regiões das Baixadas Litorâneas, Costa Verde e Norte Fluminense.
[29] Dados de 2009, disponibilizado em FUNDAÇÃO CEPERJ, 2012.
[30] Isto se considerarmos a Capital com maior PIB, seguida pela Região Metropolitana.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

foi uma das maiores do estado (213,88%). A participação da Região Serrana na economia fluminense foi de 3,43% em 2004 e em 2011 foi de 3,91%, com taxa de crescimento de 136,10%. A Região da Costa Verde teve participação de 1,34% em 2004 e 2,82% em 2011 no PIB do Estado, mesmo assim, obteve a maior taxa de crescimento fluminense, 334,98%.

A Região Noroeste Fluminense foi responsável por 1,01% em 2004 e por 0,93% do PIB estadual em 2011 e a taxa de crescimento também foi pequena (91,93%), se comparada às demais regiões de governo fluminenses. E a Região com menor participação no PIB estadual é a Centro-Sul Fluminense, a saber, 0,88% em 2004 e 0,90% em 2011, com taxa de crescimento de 111,88%.

Criado em 1998, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) ajusta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) à "realidade dos municípios e regiões metropolitanas e reflete as especificidades e desafios regionais no alcance do desenvolvimento humano no Brasil" (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2015)[31]. Em 2012, o PNUD Brasil, o Ipea e a Fundação João Pinheiro organizaram-se com o propósito de adaptar a metodologia do IDH Global para mensurar o IDHM[32] de todos os municípios brasileiros. O cálculo foi desenvolvido a partir dos dados dos censos demográficos do IBGE referentes aos anos de 1991, 2000 e 2010, considerando o número de municípios existentes em 2010. Dessa maneira, o Índice, que agrega três dimensões: saúde/longevidade, educação e renda, desde então possibilita a comparação intermunicipal na série histórica de cerca de duas décadas.

Os municípios são classificados em cinco faixas de desenvolvimento, numa escala que varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total), ou seja, muito baixo (0-0,499), baixo (0,500-0,599), médio (0,600-0,699), alto (0,700-0,799) e muito alto (0,800-1,00).

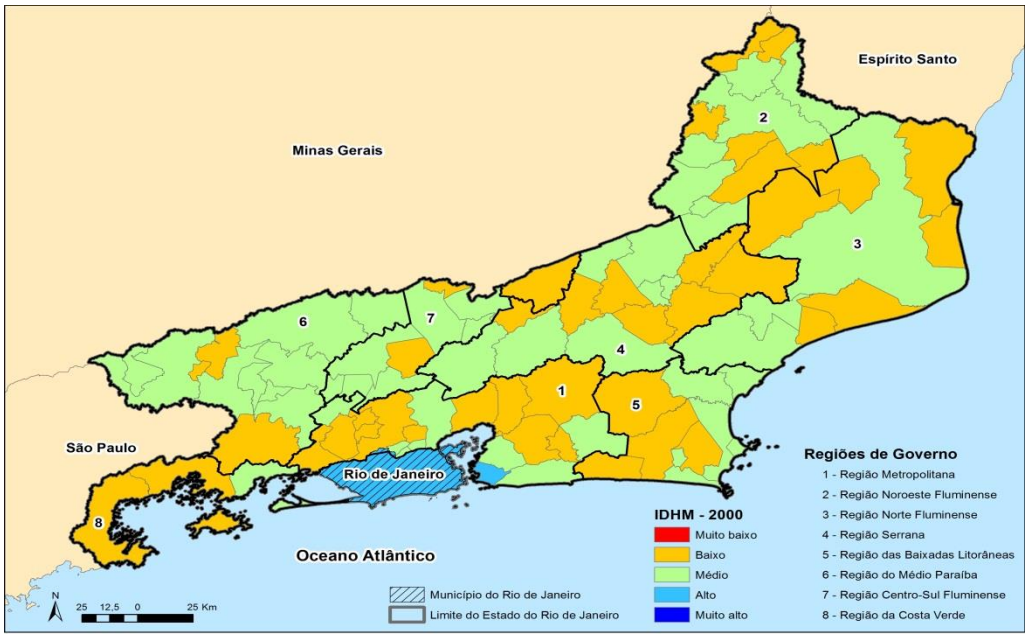
[31] ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Portal. Hiperlink "O Atlas". Disponível em http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas_/. Acesso: 30/08/2015.

[32] A saúde – IDHM longevidade – é calculada pela expectativa de vida ao nascer, por método indireto, no ano do censo em que a informação é coletada. O IDHM Educação é composto pela média geométrica de dois indicadores, a saber: i) população adulta, obtido pela proporção de indivíduos com 18 anos ou mais que concluiu o ensino fundamental, com peso 1 e ii) população jovem, aferido a partir do fluxo escolar da população jovem, constituído pela "média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano), do percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo", com peso 2 (ibid). E o IDHM Renda é calculado pela renda média de cada morador do município, ou seja, pela soma do rendimento de todos os munícipes dividido pelo total de pessoas que residem na localidade.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Considerando as edições de 2000 e 2010, seguindo a tendência nacional, a situação do Estado do Rio apresentou melhora na qualidade de vida da população, com IDHM 0,664 (médio) e IDHM 0,761 (alto), respectivamente, como é possível observar nos Mapas 2 e 3[33].

Mapa 2: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Municípios do Estado do Rio de Janeiro. 2000.

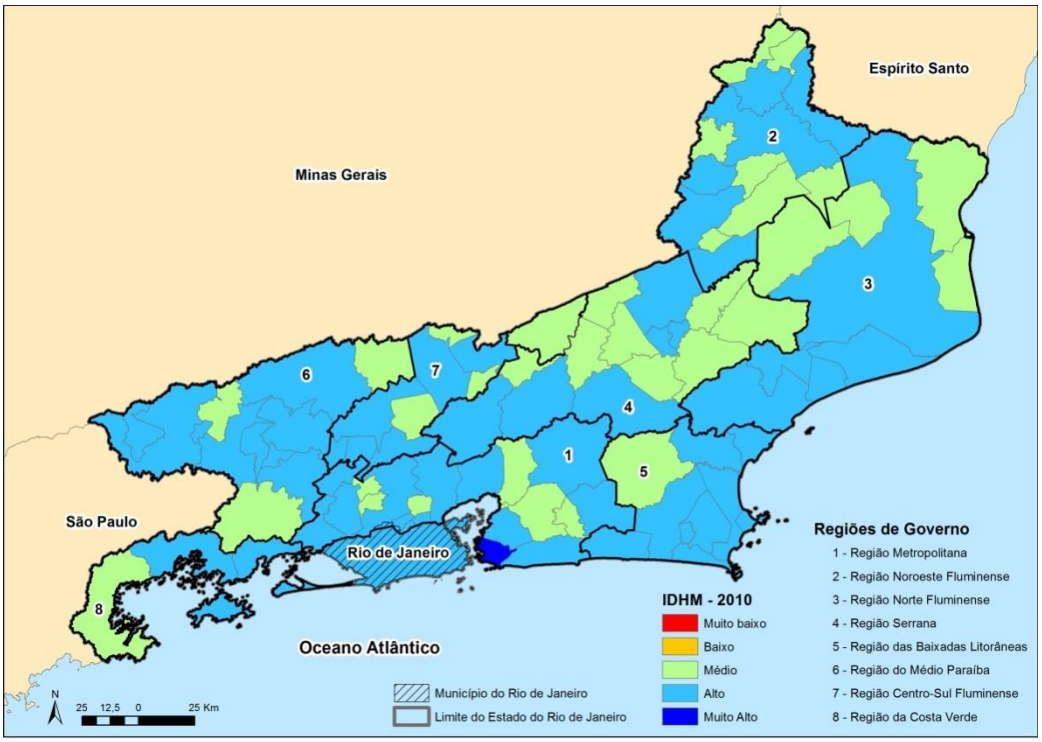


Fonte: Mapa elaborado para este trabalho, a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Índice de Desenvolvimento Humano. 2000.

[33] Em nível nacional, o IDHM em 2000 foi 0,612 (médio) e em 2010 foi 0,727 (alto).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Mapa 3: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Municípios do Estado do Rio de Janeiro. 2010.



Fonte: Mapa elaborado para este trabalho, a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal 2010.

Enquanto no ano 2000 pouco mais da metade (52,17%) das municipalidades encontrava-se na faixa de médio desenvolvimento humano e 45,65% possuía IDHM baixo, no ano de 2010 quase 62% apresentou IDHM alto e 36,96% estava na faixa de médio desenvolvimento humano. Tal situação pode ser explicada principalmente pelo aumento na dimensão longevidade (0,835), seguida pela renda (0,782) e educação (0,675), consequência da retomada do desenvolvimento econômico verificada nas últimas décadas.

Na Região Metropolitana localiza-se o município com maior IDHM do Estado, Niterói, tanto no ano 2000 (IDHM 0,771), quanto em 2010 (IDHM 0,837). O município do Rio de Janeiro ficou bem classificado, com o segundo melhor IDHM fluminense, tanto em 2000 (IDHM 0,716), quanto em 2010 (IDHM 0,799), estando na faixa de alto desenvolvimento humano. Uma região que também teve grande melhoria na qualidade de vida foi a das Baixadas Litorâneas, que chegou ao ano de 2010 com 90% das cidades na faixa de alto desenvolvimento humano, enquanto no período anterior nenhuma localidade encontrava-se nessa faixa e 40% estava classificada na faixa de IDHM baixo. A Região do Médio Paraíba também apresentou aumento no IDHM, pois 75% das

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

municipalidades encontravam-se na faixa de médio desenvolvimento humano em 2000 e esse mesmo percentual chegou em 2010 com IDHM alto. Na Região da Costa Verde, 66,67% dos municípios conseguiram melhorar o IDHM: estavam classificados na faixa de baixo desenvolvimento humano em 2000 e no ano de 2010 já se encontravam com o IDHM alto.

A Região Centro-Sul fluminense foi a que apresentou maior percentual de municípios na faixa de médio desenvolvimento humano (77,78%) em 2000. Nesse período, 22,22% das cidades estavam classificadas na faixa de baixo IDHM. A melhoria na qualidade de vida também pode ser verificada na região, que chegou ao ano de 2010 sem nenhuma localidade com IDHM baixo e 66,67% estava classificada com IDHM alto. A Região Norte Fluminense destacou-se, visto que no ano de 2000 foi a que apresentou o maior percentual (70%) de localidades na faixa de baixo desenvolvimento humano e em 2010 nenhuma cidade encontrava-se nessa situação. Metade dos municípios estava classificada com IDHM médio e a outra metade com IDHM alto.

Na Região Noroeste Fluminense o diferencial está no percentual (46,15%) de cidades que conseguiram sair de IDHM baixo em 2000, posto que em 2010 observou-se o mesmo percentual na faixa de alto desenvolvimento humano e 53,85% das localidades classificadas com IDHM médio. A Região Serrana apresentou uma situação favorável também, considerando que em 2000 a metade das cidades encontrava-se na faixa de baixo desenvolvimento humano e a outra metade com IDHM médio, e que em 2010 pouco mais da metade (57,14%) estava classificada como médio desenvolvimento humano e 42,86% com IDHM alto.

No próximo item veremos em que medida as melhorias no IDHM se refletiram no atendimento educacional fluminense.

1.4.2.
O atendimento educacional no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro

Neste item apresento a evolução no número e matrículas entre 2004 e 2013 por dependência administrativa (redes estadual, municipal e privada)[34] e por segmentos do ensino fundamental, etapa de escolarização que abrange o maior

[34] Apenas dois municípios do Estado do Rio disponibilizam matrículas na rede federal no ensino fundamental, (menos de 1%), daí a análise não contemplar essa dependência administrativa.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

quantitativo de estudantes e foi praticamente universalizada nas últimas décadas, no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro.

1.4.2.1.
Atendimento educacional no Brasil

No Brasil, os sistemas de ensino estão organizados entre os três entes federados, sendo a oferta pública do ensino fundamental (dois segmentos de ensino) responsabilidade de estados e municípios em regime de colaboração. Além disso, as matrículas nessa etapa de ensino também são facultadas à iniciativa privada. Assim, entre 2004 e 2013, em escala nacional, mesmo com decréscimo no número total de matrículas no ensino fundamental no período, devido a mudanças demográficas e fluxo, elas concentraram-se na rede municipal, passando de 52,81% do total em 2004 para 55,57% no final do período. A rede estadual apresentou queda na taxa de atendimento de 32,92% (37,33% em 2004 e 29,30% em 2013) do total de matrículas. Nesse mesmo período, a rede privada foi a que teve maior taxa de crescimento: 31,32%, ainda que represente menos de 7% do total de matrículas nesse nível de ensino em 2013 (Censo Escolar 2013).

No primeiro segmento do ensino fundamental, a rede municipal de ensino também atendeu mais da metade dos estudantes, tanto em 2004 quanto em 2013, seguida pela rede estadual e pela rede privada, como é possível observar na Tabela 1.

Tabela 1: Matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental. Brasil. Anos: 2004-2013.

	Ano					
	2004	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**
Rede Federal	6.862	7.523	7.205	7.011	7.084	7.134
Rede Estadual	4.496.152	4.224.631	3.840.170	3.345.774	2.872.378	2.416.229
Rede Municipal	12.488.071	12.420.652	12.137.517	11.797.708	11.138.287	10.764.674
Rede Privada	1.783.043	1.812.699	1.797.476	2.145.125	2.343.021	2.576.889
Total	**18.774.128**	**18.465.505**	**17.782.368**	**17.295.618**	**16.360.770**	**15.764.926**

Fonte: INEP. Censo Escolar. Anos: 2004-2013.

Apesar da maior concentração das matrículas estar na rede pública de ensino, observou-se que, à medida em que as redes estadual e municipal foram diminuindo as taxas de atendimento, a rede privada apresentou taxa de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

crescimento de 44,52% ao longo da série histórica analisada no primeiro segmento do ensino fundamental.

No segundo segmento do ensino fundamental, por outro lado, no período analisado, foi possível verificar que, apesar da concentração de matrículas permanecer na rede estadual de ensino, esta foi diminuindo a participação no atendimento, como é possível observar na Tabela 2.

Tabela 2: Matrículas nos anos finais do ensino fundamental. Brasil. Anos: 2004-2013.

	Ano					
	2004	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**
Rede Federal	17.771	18.205	17.071	17.994	18.012	16.883
Rede Estadual	8.199.743	7.920.863	7.492.793	7.226.722	6.832.636	6.099.857
Rede Municipal	5.472.355	5.565.918	5.433.849	5.531.930	5.387.782	5.389.663
Rede Privada	1.548.437	1.564.070	1.396.192	1.633.264	1.759.440	1.797.952
Total	**15.238.306**	**15.069.056**	**14.339.905**	**14.409.910**	**13.997.870**	**13.304.355**

Fonte: INEP. Censo Escolar. Anos: 2004-2013.

Note-se, ainda, que, mesmo com decréscimo na taxa geral de atendimento no ensino fundamental em nível nacional e na rede pública, o ensino privado apresentou taxa de crescimento de 16,11% nos anos finais do ensino fundamental.

1.4.2.2.
Atendimento educacional no Estado do Rio de Janeiro

Especificamente no Estado do Rio de Janeiro, em consonância com a tendência nacional, a rede privada de ensino foi a que apresentou maior crescimento na taxa de matrículas no ensino fundamental ao longo do período analisado no Estado do Rio: 33,26%. Em 2004, essa rede era responsável por 19,09% das matrículas fluminenses e em 2013 chegou a responder por 28,47%, superando a rede estadual de ensino e ocupando a segunda colocação no atendimento. Em relação aos anos iniciais, a rede privada também ficou em segundo lugar no atendimento passando de 18,73% das matrículas do Estado em 2004 para 30,89% em 2013, um aumento de 40,47% na taxa (ver apêndice 2). Essa tendência de aumento na taxa de matrículas na rede privada foi observada em todas as regiões de governo, com crescimento que variou entre 22,99% (Região da Costa Verde) e 61% (Região Norte Fluminense).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

No que tange aos anos finais do ensino fundamental, a rede privada apresentou maior taxa de crescimento no número de matrículas entre 2004 e 2013 (24,14%) no Estado do Rio. Assim, seguindo a tendência nacional de crescimento nesta etapa de ensino, respondeu por 19,57% em 2004 e 25,60% das matrículas fluminenses em 2013 (ver apêndice 3). Na Capital, essa rede também concentrou o maior número de matrículas do Estado, com 9,17% em 2004 e 11,27% em 2013 do total, e aumento de 16,69% na taxa de matrículas. Nas regiões de governo, esse acréscimo variou entre 15,84% (Região Noroeste Fluminense) e 86,54% (Região da Costa Verde) ao longo do período analisado.

A rede estadual de ensino era responsável por 23,28% das matrículas no ensino fundamental em 2004 e em 2013 reduziu o atendimento para 11,3% do total. Em relação aos anos iniciais, seguindo a tendência nacional para essa etapa de ensino, o percentual de atendimento foi diminuindo ainda mais (de 13,90% em 2004 para 0,46% em 2013). Em consequência, a taxa de matrículas decaiu 94,37% entre 2004 e 2013, sendo observado fenômeno semelhante em todas as regiões de governo (conforme apêndice 4). Nesse sentido, a capital e as diferentes regiões, tiveram queda entre 70% e 90% na taxa de matrículas na rede estadual nos anos iniciais nesse período, configurando um processo de municipalização desta etapa de ensino.

Em relação aos anos finais do ensino fundamental, entre 2004 e 2013, mesmo com diminuição no número de matrículas no Estado do Rio (com queda de 30,75% nessa taxa), situação verificada em todo o território nacional para este segmento de ensino, o atendimento na rede estadual não seguiu a tendência nacional, ou seja, não abarcou o maior número de matrículas (ver apêndice 5). De modo geral, com exceção da Capital, cuja taxa de matrículas caiu 71,89%, a queda variou entre -21,46% (Região do Médio Paraíba) e -44,25% (Região das Baixadas Litorâneas) entre 2004 e 2013.

Ao longo do período compreendido entre 2004 e 2013 também foi verificada diminuição no número de matrículas no ensino fundamental nas redes municipais de educação. Mesmo assim, seguindo a tendência nacional, essa dependência administrativa foi responsável por pouco mais da metade das matrículas fluminenses. No que tange ao primeiro segmento de ensino, em consonância com a escala nacional, mais da metade das matrículas permaneceu na rede municipal entre 2004 e 2013, com um decréscimo da taxa de atendimento de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

13,84% ao longo do período. Essa concentração de matrículas e queda no atendimento foi uma tendência verificada nas diferentes regiões de governo (conforme apêndice 6).

Embora a Capital do Estado continue apresentando a maior concentração de estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental (25,62% do total em 2004 e 24,28% em 2013) também nessa rede de ensino foi verificada queda na taxa de atendimento (-19,28%). A única região de governo com aumento na taxa de matrículas no período analisado foi a Norte Fluminense (18,34%), sendo que as demais tiveram queda que variaram de -19,31% (Região Serrana Fluminense) e -1,22% (Região Noroeste Fluminense).

Em relação aos anos finais do ensino fundamental, ao contrário do verificado em nível nacional, as redes municipais de ensino também mantiveram a liderança das matrículas do Estado entre 2004 e 2013, com taxa de crescimento de 2,5%. Considerando que o total de matrículas diminuiu nesse segmento de ensino ao longo da série histórica estudada, a explicação mais plausível é que parte das matrículas da rede estadual tenha sido transferida para as redes municipais de ensino, daí o seu crescimento.

A rede municipal do Rio de Janeiro permaneceu com o maior número de estudantes matriculados no segundo segmento do ensino fundamental, concentrando 22,02% em 2004 e 22,80% do total do Estado, apesar da queda de 1,85% na taxa de matrículas. Em relação às regiões de governo, não foi verificada uma tendência geral, sendo a maior taxa de crescimento observada na Região das Baixadas Litorâneas (41,19%) e um decréscimo de 9,33% na Região Serrana entre 2004 e 2013 (ver apêndice 7).

Foge ao escopo deste trabalho analisar os processos de ampliação e migração de matrículas entre as dependências administrativas no Estado do Rio. A maior concentração de matrículas no ensino fundamental, anos iniciais e finais, no Estado do Rio tem sido verificada nas redes municipais de ensino, tal situação foi uma das motivações para a eleição desta dependência administrativa para o estudo em tela. O fato do atendimento no primeiro segmento estar concentrado em todas as redes municipais fluminenses fortaleceu o interesse em selecionar tal segmento como foco da análise. A cidade do Rio de Janeiro, capital do estado, foi excluída da pesquisa devido às características populacionais, econômicas e de matriculas no ensino fundamental (mais de 700.000 alunos, a maior rede municipal da

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

América Latina) que a diferenciam demasiado dos demais municípios do estado e justificando estudos à parte, alguns dos quais já vêm sendo desenvolvido no GESQ e por outros grupos de pesquisa.

O aumento de responsabilidades das localidades na implantação das políticas sociais, entre elas a educação, sustentou o interesse pelo estudo da administração educacional em nível de secretarias municipais de educação (SME). A proposta é estudar a gestão das secretarias, a partir de diferentes perfis de resultados no primeiro segmento do ensino fundamental.

O texto da tese está organizado em mais cinco capítulos, além desta apresentação. O capítulo dois é dedicado ao estudo da qualidade e equidade da oferta educacional no Estado. Neste capítulo, além de apresentar o panorama educacional fluminense, apresento os critérios de seleção das redes municipais de ensino para os estudos de caso que compõem a presente pesquisa.

Na sequência, no capítulo três, apresento as categorias-referência que conduziram a organização dos protocolos utilizados no trabalho de campo. Depois, relaciono as estratégias e instrumentos da pesquisa e traço o itinerário trilhado para sua realização.

Nos capítulos quatro e cinco, traço o panorama geral dos municípios de Itaboraí e Angra dos Reis, concluindo com os dados educacionais e da gestão local, a partir das categorias-referência: contexto socioeducacional, arranjo institucional e focalização da gestão.

E no capítulo seis, teço as considerações finais, relacionando aspectos comuns e divergentes das gestões dos municípios em estudo.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

2
O desafio da qualidade e da equidade na oferta pública da educação nas redes municipais de ensino do Estado do Rio de Janeiro

A garantia do direito à educação com qualidade ainda é um desafio no Brasil, considerando a enorme desigualdade social, econômica e cultural do país. Ao longo das últimas décadas presenciou-se uma série de políticas que objetivaram melhorar a situação, como a indução da ampliação da oferta através de um esforço continuado de colaboração intergovernamental, especialmente no ensino fundamental, e a criação e consolidação do sistema de avaliação da educação básica (SAEB). No entanto, problemas como a distorção idade-série, a reprovação e a evasão escolar ainda conduzem a desfechos escolares desfavoráveis para parcela significativa da população mais pobre do país.

O capítulo está organizado em três seções. Num primeiro momento será desenvolvido o conceito de qualidade na educação e a descrição da situação dos municípios fluminenses na garantia desse direito social. Em seguida, o tema da equidade será apresentado como contraponto à desigualdade educacional verificada ao longo da história da educação brasileira, com destaque para a análise dessa questão nas redes municipais de ensino do Estado do Rio de Janeiro. Por fim, serão apresentados os municípios fluminenses selecionados para os estudos de caso da pesquisa coletiva do GESQ e desta em particular, bem como os critérios utilizados para a escolha dos mesmos.

2.1.
Uma educação com qualidade

A polissemia da expressão “qualidade de ensino” tem sido discutida por vários autores, tendo em vista que a interpretação normalmente está baseada em valores, experiências e posição social dos indivíduos (EMERIQUE, 2005; OLIVEIRA e ARAUJO, 2005; DOURADO, OLIVEIRA e SANTOS, 2007; BRANDÃO, WALDHELM e FELIPE, 2008; WALDHELM, 2009; entre outros).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Desenvolvendo um levantamento histórico, Oliveira e Araujo (2005) apresentam três significados distintos que a expressão qualidade de ensino foi adquirindo e integrou a agenda das políticas educacionais desenvolvidas no país.

O primeiro significado para qualidade de ensino situa-se no período da passagem do modelo agroexportador brasileiro para o urbano-industrial[35]. Assim, havia pressão pela abertura de escolas primárias para as camadas populares, além dos ginásios e escolas de ensino superior para as camadas médias em função do processo de industrialização[36]. Qualidade, então, estaria relacionada à constatação da insuficiência de escolas para atender parcela significativa da população em idade escolar. Para resolver o problema, foram desenvolvidas políticas de construção de prédios e aquisição de material. Paralelamente, no entanto, assistiu-se a uma ampliação dos quadros do magistério para atender a essa expansão, que, no entanto, foi acompanhada da precarização do trabalho docente, tanto em termos salariais, como das condições de trabalho. Nesse sentido, a partir da década de 1940, embora a preocupação tenha se concentrado na ampliação da oferta, o sistema educacional não sofreu a necessária reestruturação para receber o novo público que estava adentrando o sistema educacional, particularmente no que toca à formação docente.

Ao final da década de 1980, embora o país já tivesse expandido muito o acesso ao sistema, ainda apresentava taxas muito altas de reprovação na etapa obrigatória de escolaridade. Passou-se então a gestar um novo sentido para a qualidade de ensino, dessa vez, relacionando-o ao fluxo escolar (considerando o quantitativo de estudantes que progrediam ou não no sistema educacional). Os dados disponíveis sobre fluxo no censo demográfico (anos de estudos completados) e censo escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono) tornavam possíveis os estudos sobre o fluxo da escolarização da população. Inaugura-se assim, especialmente a partir da década de 1990, uma tendência para a adoção de medidas ou políticas para a correção do fluxo escolar, muitas vezes denominadas políticas de ciclos, que se disseminaram amplamente no ensino fundamental.

[35] Início do século XX.

[36] O ensino primário equivaleria aos cinco primeiros anos do ensino fundamental; o ensino médio era subdividido em dois ciclos: o ginásio (quatro anos) e o colegial (três anos) e equivaleria aos quatro anos finais do ensino fundamental e os três (ou quatro) anos do ensino médio.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Incorporando tais preocupações a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394 de 1996) abriu explicitamente a possibilidade de organização da escolarização mais flexível, conforme experiências que já vinham sendo implementadas em vários estados e municípios brasileiros com o objetivo de regularização do fluxo no ensino fundamental, a saber: a adoção dos ciclos de aprendizagem, a promoção continuada e os programas de aceleração da aprendizagem (OLIVEIRA e ARAUJO, 2005; EMERIQUE, 2007).

A crescente atenção à necessidade de superação do fracasso escolar, priorizando o acesso e a permanência por maior tempo na escola, conduziu à constatação de que os estudantes não eram submetidos a ofertas igualitárias de ensino, situação que se agravava no final da escolarização. Ou seja, alunos matriculados em um mesmo ano de escolaridade, mas estudando em unidades de ensino diferentes poderiam adquirir competências cognitivas muito distintas, por conseguinte, sua inserção social posterior também era diferenciada (SOARES e MAROTTA, 2009, p. 74).

Com a implantação e consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), na década de 1990, é que passamos a dispor também de dados sobre o desempenho escolar[37]. A partir dessas informações e seu cotejo com dados similares de outros sistemas educacionais (como o PISA[38] a partir do ano 2000) se tornou possível "atrelar qualidade e proficiência" (FERNANDES e GREMAUD, 2009; SOARES e MAROTTA, 2009). De acordo com seus formuladores, as informações disponibilizadas podem subsidiar a implementação, a reformulação e o monitoramento das políticas nos vários entes federados, contribuindo, dessa maneira, com a melhoria da qualidade, equidade e eficácia da educação brasileira.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

[37] O SAEB é um conjunto de avaliações externas em larga escala coordenado pelo INEP, cujo objetivo é "realizar um diagnóstico do sistema educacional brasileiro e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino que é ofertado" (INEP). INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Portal**. Histórico do Saeb. <Disponível em http://provabrasil.inep.gov.br/historico>. Acesso: 8 de mar. 2014.

[38] *Programme for Iternational Student Assentment*, coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), "é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países" (INEP, Ações Internacionais. PISA, 2015).

Para a avaliação proposta pelo SAEB, são utilizados dois instrumentos: as provas, determinando a proficiência nos diferentes componentes curriculares, e questionários contextuais para alunos, professores, diretores e escolas.

Em 2005, o SAEB passou por uma reestruturação, passando a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como Prova Brasil[39]. A ANEB manteve a estrutura amostral de aplicação a dez estudantes por turma nas diferentes redes de ensino, mantendo o foco na gestão da educação básica. Já a Prova Brasil é uma avaliação censitária aplicada a alunos da rede pública no 5º e 9º ano do ensino fundamental. Com formato semelhante ao da ANEB, a Prova Brasil é composta de teste de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática e questionários contextuais[40]. Participam turmas de, no mínimo, vinte alunos de todas as escolas públicas do país e os resultados são disponibilizados por escola, rede e ente federativo[41].

A organização do SAEB mostra que a avaliação deixou de ser exclusivamente centrada no indivíduo-aluno, passando a também considerar as "condições em que o ensino é oferecido, formação do professor, condições de trabalho, currículo, cultura e organização da escola e, ainda, a postura de seus dirigentes e demais agentes educacionais" (BARRETO, 2001, p. 49). Dessa forma os sistemas de avaliação em larga escala favoreceram os estudos sobre qualidade educacional, pois disponibilizam instrumentos e informações tanto sobre o desempenho dos alunos em termos de aprendizagem de conteúdos, habilidades e competências, como também sobre os fatores contextuais que podem interferir nesses resultados (ALBERNAZ, FERREIRA e FRANCO, 2002; ALVES, 2007; PAES DE CARVALHO *et al*, 2012).

Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 8), partindo de um "levantamento de estudos, avaliações e pesquisas e, ainda, a contribuição dos países membros das Cúpulas das Américas com base em instrumento de coleta de dados", chegaram à

[39] Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005.

[40] O levantamento justifica-se por considerar o contexto dos alunos e da escola. Dentre as possibilidades do instrumento, está o desenvolvimento de investigação de fatores associados ao desempenho escolar. Informação apresentada no *website* do INEP, hiperlink "Prova Brasil e SAEB – Questionários socioeconômicos".

[41] Desde 2013, o SAEB passou a ser composto por três avaliações: a ANEB, a ANRESC e a ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização). O que diferencia esta última das demais avaliações externas em larga escala é sua aplicação anual a todos os alunos do Ciclo de Alfabetização da rede pública de ensino (BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

conclusão que o conceito de qualidade muda com o tempo mediante as exigências sociais e é polissêmico, sendo necessário ser compreendido a partir de duas dimensões, a saber:

> i) extraescolares: capital econômico e social das famílias e dos alunos e sua influência no desempenho destes; a importância de aplicação de políticas públicas e projetos educacionais compensatórios para o enfrentamento da violência, fome, drogas, etnia, entre outros, que são considerados impedimentos para a promoção da qualidade e ações do Estado para a garantia do direito à educação, incluindo o acesso e a permanência na escola) e
>
> ii) intraescolares: condições de oferta do ensino (financiamento e infraestrutura) no nível do sistema de ensino; no nível da escola, a gestão e organização do trabalho escolar; profissionalização e ação pedagógica no nível do professor, e no nível do aluno o acesso, permanência e o desempenho escolar.

Os autores ressaltaram ainda a preocupação com a avaliação da qualidade da educação, destacando, então, a importância que as mesmas têm adquirido no cenário educacional. Nesse sentido, as dimensões extra e intraescolares ficam evidenciadas nos resultados dos processos avaliativos na medida em que se associam tais fatores ao trabalho escolar e ao aprendizado dos alunos. Na perspectiva destas considerações sobre a associação entre proficiência e qualidade fiz a opção pelo princípio do critério objetivo para identificar as redes municipais que promovem qualidade educacional. Para tanto, associei qualidade do ensino ao sucesso escolar, medido a partir da proficiência dos alunos nos testes padronizados em larga escala da Prova Brasil. Tal escolha não desconsidera outras dimensões que contribuem para a promoção da qualidade, mas é feita em função da possibilidade de operacionalizar o conceito a partir dos resultados das avaliações externas como a Prova Brasil, que oferecem resultados para praticamente todas as escolas e redes públicas de ensino do país desde 2005. Dessa forma proficiência é compreendida como

> uma medida que representa um determinado traço latente (aptidão) de um aluno, assim sendo, podemos dizer que o conhecimento de um aluno em determinada disciplina é um traço latente que pode ser medido através de instrumentos

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

> compostos por itens elaborados a partir de uma matriz de habilidades (CAED, Avaliação, 2015).

Complementarmente, desempenho é a interpretação pedagógica da proficiência, ou seja, é a publicização daquilo que o estudante classificado em determinado nível é capaz de realizar.

No capítulo anterior apresentei o contexto dos municípios no mesmo período em que dispomos de informações acerca da qualidade da oferta educacional aferida em testes padronizados em larga escala. No item a seguir apresento o estudo da qualidade educacional das redes municipais fluminenses, considerado alguns de seus indicadores, a saber, taxa de distorção idade-série, taxa de aprovação e a proficiência dos alunos de 5º ano do ensino fundamental na Prova Brasil de 2011.

2.1.1.
A qualidade educacional das redes municipais fluminenses

A educação é direito público subjetivo, obrigatória dos 4 aos 17 anos, sendo garantidos o acesso, a permanência e a garantia de um padrão de qualidade[42]. Ao longo da história da educação brasileira, na perspectiva de garantir o direito de aprender, a expressão qualidade de ensino assumiu três distintos significados: acesso à escola, fluxo e desempenho escolares (OLIVEIRA e ARAUJO, 2005).

De acordo com o estudo desenvolvido por Dourado, Oliveira e Santos (2007), a qualidade do ensino deveria ser compreendida a partir das dimensões extra e intraescolares, considerando que uma boa escola se faz com uma série de condicionantes.

Especificamente em relação ao ensino fundamental, etapa de ensino que é o foco deste estudo, a atual legislação educacional fornece elementos para compreender o que o legislador indica como uma educação de qualidade: tem como objetivo a formação básica do cidadão mediante

> I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
>
> II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

[42] Constituição Federal artigos 205, 206 e 208.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

> III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;
>
> IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.
>
> § 1º É facultado aos sistemas de ensino desdobrar o ensino fundamental em ciclos (LDBEN, 9394/96, artigo 32).

Destarte, é possível perceber que o ensino deve promover o domínio de determinados conteúdos pelo estudante e, quando isso ocorre, pressupõe-se que o aluno teve uma educação de qualidade. Para verificar a oferta educacional bem-sucedida, ou com qualidade, considerando o aspecto cognitivo, o governo federal criou um sistema de avaliação, o SAEB. A dimensão da construção da cidadania enquanto promoção de sucesso da escola não é verificada por esse sistema (SOARES, 2004).

Assim, para o estudo em tela, a primeira aproximação realizada com as redes municipais de ensino com vistas à análise da qualidade recaiu sobre os indicadores de rendimento (taxa de distorção idade-série, taxa de aprovação e desempenho na Prova Brasil), objeto de estudo deste item. Após a seleção das redes de ensino, os estudos de caso contemplaram os diferentes aspectos apresentados pelas equipes locais e considerados, por elas, como condicionantes da promoção da qualidade, objeto dos capítulos quatro e cinco.

O adensamento da caracterização da oferta educacional no estado passa necessariamente pela verificação das condições em que essa oferta de ensino tem sido dispensada aos alunos entre os anos de 2004 e 2013. Nesse sentido, por serem associados à qualidade, dois indicadores de rendimento foram selecionados para serem explorados, as taxas de distorção idade-série e aprovação. Na sequência, os resultados dos alunos na Prova Brasil nas edições de 2007 a 2011 também são apresentados, posto que, como já assinalado no item anterior, constituem a referência do conceito de qualidade de ensino que optei por adotar no desenvolvimento deste trabalho.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

2.1.1.1.
A Taxa de distorção idade-série

Levando em consideração o sistema seriado de educação, há uma correspondência entre idade do aluno e a série/ano que deveria ser cursado com aquela idade, supondo um fluxo de escolarização sem interrupções ou reprovações. No caso do ensino fundamental de oito anos (oito séries anuais), a idade esperada para o ingresso é de sete anos. Com a inclusão da classe de alfabetização nesta etapa de ensino, os anos iniciais passaram, então, para nove anos, com entrada esperada aos seis anos[43]. Assim, é possível identificar a idade adequada para cada ano de escolaridade, sendo, então, a taxa de distorção idade-série calculada a partir do "percentual de estudantes, em um determinado ano/série, com dois anos ou mais acima da idade recomendada para a etapa" (INEP, 2015)[44].

No que tange aos anos iniciais do ensino fundamental, metade das redes municipais do estado do Rio de Janeiro apresentou taxa entre 25% e 35%, entre 2007 e 2013, como apresentado na Tabela 3[45].

Tabela 3: Taxa de Distorção Idade-Série. Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Redes Municipais do Estado do Rio e Cidade do Rio de Janeiro – Período 2007-2013.

	Municípios			
Taxa de distorção idade-série	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**
Até 25%	23	22	28	31
Entre 25% e 35%	42	45	40	45
Entre 35% e 50%	27	23	23	14
Acima de 50%	0	2	1	1
Total	**92**	**92**	**92**	**92**

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Censo Escolar. MEC. INEP. 2007-2013.

Estes resultados se distribuíram pelas regiões de governo, apresentando ligeira melhora (ver apêndice 8). A Capital do Estado permaneceu com a menor taxa de distorção idade-série entre 2007 e 2013, a saber até 25%. As regiões Noroeste Fluminense e Centro-Sul Fluminense também se destacaram com maior concentração de municipalidades nessa situação. Contudo, nas regiões Norte e

[43] BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.
[44] Portal INEP, InepData, Painel Educacional. Disponível em http://inepdata.inep.gov.br/. Acesso: 24/09/2015.
[45] As informações de 2004 e 2005 não foram apresentadas, porque até o ano de 2006 os dados disponibilizados eram agregados, não sendo, portanto, a análise por nível de aluno.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Serrana foram identificas localidades cujas redes apresentavam acima de 50% de distorção, ou seja, com a metade ou mais dos estudantes cursando os anos iniciais do ensino fundamental com dois anos ou mais de atraso escolar. Dentre as hipóteses explicativas estão a entrada tardia no ambiente escolar, a repetência ou mesmo a evasão.

Em relação aos anos finais do ensino fundamental, a maior concentração na taxa de distorção idade-série ficou entre 35% e 50% no período de 2007 e 2013, superior, portanto, ao que foi verificado nos anos iniciais, como registrado na Tabela 4.

Tabela 4: Taxa de Distorção Idade-Série. Anos Finais do Ensino Fundamental. Redes municipais do Estado do Rio e Cidade do Rio de Janeiro – Período 2007-2013.

	Municípios			
Taxa de distorção idade-série	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**
Até 25%	1	1	1	0
Entre 25% e 35%	14	17	15	15
Entre 35% e 50%	52	56	60	66
Acima de 50%	22	14	13	8
Total[46]	**89**	**88**	**89**	**89**

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Censo Escolar. MEC. INEP. 2007-2013.

Em relação às regiões de governo, a distribuição ficou mais concentrada, também, na faixa de 35% a 50% (ver apêndice 9). Apesar da ligeira melhoria nessa taxa, percebe-se que a distorção idade-série permaneceu alta nos anos finais do ensino fundamental ao longo do período estudado. O destaque está na Capital do Estado, que apresentou aumento na taxa, se comparada ao primeiro segmento do ensino fundamental, ficando entre 35% a 50% em 2007, 2011 e 2013 e entre 25% e 35% em 2009.

Como é possível perceber, apesar da pequena melhora no indicador, especialmente nos anos finais, a situação é na verdade persistentemente grave e demanda por políticas educacionais.

[46] Em relação ao primeiro segmento do ensino fundamental, só foram incluídos os municípios cujos dados foram divulgados pelo INEP e, em relação ao segundo segmento, aqueles que possuíam matrículas na rede municipal de ensino.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

2.1.1.2.
A Taxa de Aprovação

A taxa de aprovação pode ser considerada um bom indicador de rendimento escolar, visto que um sistema de ensino que garante qualidade da educação seria aquele cujos alunos teriam sua trajetória escolar bem-sucedida e em idade adequada. Especificamente em relação aos anos iniciais do ensino fundamental, a maioria dos municípios do estado do Rio de Janeiro concentrou-se na faixa de 80% a 90% entre 2005 e 2013, conforme apresentado na Tabela 5[47].

Tabela 5: Taxa de Aprovação. Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Redes Municipais do Estado do Rio de Janeiro e Cidade do Rio de Janeiro – Período 2005-2013.

	Municípios				
Taxa de Aprovação	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**
Até 70%	3	3	2	2	0
Entre 70% e 80%	39	26	26	16	2
Entre 80% e 90%	42	54	57	58	57
Entre 90% e 100%	4	8	6	15	32
Total[48]	**88**	**91**	**91**	**91**	**91**

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Censo Escolar. MEC. INEP. 2005-2013.

Além disso, entre 2011 e 2013, também foi possível verificar o aumento no número de municipalidades que se concentraram na faixa de 90% a 100% e apenas duas com até 80% de aprovação. Entre as regiões de governo, com exceção da Região Norte (até 2011), todas, incluindo a Capital do Estado, apresentaram taxa de aprovação a partir de 70% (ver no apêndice 10).

Considerando as informações apresentadas, foi possível verificar o aumento da taxa de aprovação no Estado do Rio entre 2005 e 2013, contudo ela ainda permanece baixa. Tomemos como exemplo as municipalidades na faixa de 90% a 100%, que em 2005 foram apenas 4 cidades (4,45%) em 2013 chegou-se a 32 (35,2%). Nessas localidades cerca de 10% de todos os estudantes matriculados no período inicial não concluíram com sucesso, ao final, o ano de escolaridade no primeiro segmento do ensino fundamental. Assim, pode-se perceber que a qualidade com equidade, desde os anos iniciais, ainda é um desafio na educação fluminense.

[47] A taxa de aprovação é disponibilizada pelo INEP, sendo que os dados de 2004 não foram incluídos porque a sua divulgação começou a partir da primeira edição da Prova Brasil em 2005.
[48] Só foram apresentados os dados das redes de ensino disponibilizados pelo INEP.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Em relação aos anos finais do ensino fundamental a situação ainda é pior, pois a maioria dos municípios teve taxa de aprovação entre 70% e 90% entre 2005 e 2013, como se pode verificar na Tabela 6.

Tabela 6: Taxa de Aprovação. Anos Finais do Ensino Fundamental. Redes Municipais do Estado do Rio de Janeiro – Período 2005-2013.

	Municípios				
Taxa de Aprovação	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**
Até 70%	17	10	12	9	5
Entre 70% e 80%	38	44	40	33	40
Entre 80% e 90%	17	27	30	39	37
Entre 90% e 100%	1	2	2	6	5
Total	**73**	**83**	**84**	**87**	**87**

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Censo Escolar. MEC. INEP. 2005-2013.

Nesse sentido, apesar de melhora na taxa, pode-se verificar que apenas cinco municipalidades chegaram ao ano de 2013 com aprovação no segundo segmento do ensino fundamental na faixa entre 90% até 100% enquanto outras cinco ficaram com até 70% dos estudantes aprovados apenas. Nas diversas regiões de governo, a situação não foi muito diferente (ver no apêndice 11). A única região que se destacou, positivamente, no final do período foi a Noroeste Fluminense, na qual se encontram as cinco cidades em que a taxa de aprovação dos anos finas da rede municipal ficou na faixa entre 90% a 100%.

O resultado do segundo segmento do ensino fundamental na cidade do Rio também ficou pior que o do primeiro segmento, e concentrou-se na faixa entre 80% e 90%. Apesar disso, se relacionarmos ao restante das redes municipais, que possuem número muito menor de matrículas, ainda pode ser considerado um destaque positivo.

As regiões de governo que chegaram ao ano de 2013 sem nenhuma cidade com taxa de aprovação na faixa até 70% foram a Noroeste Fluminense, a Serrana e a da Costa Verde.

Como já foi destacado, no território fluminense as redes municipais de ensino concentram o maior número de matrículas no primeiro segmento do ensino fundamental. A distorção idade-série constitui um problema que vai aumentando na medida em que os anos de escolaridade avançam e o rendimento dos estudantes também vai diminuindo ao longo da sua escolarização. Assim, cabe indagar quais são os esforços e políticas das diferentes redes de ensino para enfrentar estes

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

desafios. Espera-se que este trabalho, senão respostas, possa ao menos lançar alguma luz sobre tais questões.

2.1.1.3.
Proficiência na Prova Brasil

Como já assinalado, neste estudo consideramos que a qualidade do ensino pode ser aferida por resultados em testes padronizados em larga escala. Dessa forma como nosso recorte contempla apenas as séries iniciais do ensino fundamental, tomaremos como referência o desempenho dos alunos de 5º ano do ensino fundamental na avaliação de matemática da Prova Brasil das redes municipais de ensino com exceção da Capital. A escolha por este componente curricular deve-se "ao seu caráter tipicamente escolar (...), em comparação com o conhecimento da língua nativa, que, necessariamente, é desenvolvido nos diversos ambientes frequentados pelos jovens" (FRANCO *et al*, 2007, p. 285).

A Prova Brasil é elaborada a partir de Matrizes de Referência, que reúnem os conteúdos a serem avaliados em cada disciplina e ano de escolaridade. Para sua elaboração foi feito um recorte com aquilo que pode ser mensurado no tipo de instrumento avaliativo utilizado no teste. As matrizes estão divididas em temas ou tópicos e estes em descritores. São os descritores que especificam o que cada habilidade implica e são as referências para a construção dos itens das provas (INEP, 2015). No caso do componente curricular Matemática, para o 5º ano de ensino fundamental, as questões estão organizadas por meio de situações-problema que devem ser resolvidas pelos estudantes[49].

Para medir o desempenho dos estudantes das escolas participantes da Prova Brasil, o INEP organizou a escala de proficiência, que no caso do ensino de matemática varia do nível 1 ao 12. A medida dos níveis inicia-se com 125 pontos, com intervalos de 25 e atinge um máximo de 425 pontos. Os resultados dos testes aplicados na edição 2001 do SAEB foram utilizados para elaborar cinco categorias de desempenho: muito crítico, crítico, intermediário, adequado e avançado. Para o 5º ano do ensino fundamental em Matemática, as categorias foram organizadas da seguinte maneira:

> **Muito crítico:** Não conseguem transpor para uma linguagem matemática específica, comandos operacionais elementares

[49] A Matriz de Referência de Matemática, 5º ano do ensino fundamental, consta no anexo 1.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

> compatíveis com a 4ª série (Não identificam uma operação de soma ou subtração envolvida no problema e/ou não sabem o significado geométrico de figuras simples). Os alunos neste estágio não alcançaram o Nível 1 da escala do SAEB.
>
> **Crítico:** Desenvolvem algumas habilidades elementares de interpretação de problemas aquém das exigidas para a 4ª série (Identificam uma operação envolvida no problema e nomeiam figuras geométricas planas mais conhecidas). Os alunos neste estágio alcançaram os Níveis 1 ou 2 da escala do SAEB.
>
> **Intermediário:** Desenvolvem algumas habilidades de interpretação de problemas, porém insuficientes em relação ao esperado para os alunos da 4a série (Identificam, sem grande precisão, até duas operações e alguns elementos geométricos envolvidos no problema). Os alunos neste estágio alcançaram os Níveis 3 ou 4 da escala do SAEB.
>
> **Adequado:** Interpretam e sabem resolver problemas de forma competente. Apresentam as habilidades compatíveis com a 4ª série (Reconhecem e resolvem operações com números racionais, de soma, subtração, multiplicação e divisão, bem como elementos e características próprias das figuras geométricas planas). Os alunos neste estágio alcançaram os Níveis 5 ou 6 da escala do SAEB.
>
> **Avançado:** Apresentam habilidades de interpretação de problemas num nível superior ao exigido para a 4ª série (Reconhecem, resolvem e sabem transpor para situações novas, todas as operações com números racionais envolvidos num problema, bem como elementos e características das figuras geométricas planas). Os alunos neste estágio alcançaram o Nível 7 da escala do SAEB (MEC/INEP, 2003, p. 9 – adaptado pela autora).

Desde 2008, o Ministério da Educação enfatiza a importância de se estabelecer um nível adequado de proficiência dos estudantes a partir do desempenho na Prova Brasil. Na época, para efeito de formulação das políticas públicas, o Ministério informou que utilizaria as indicações da organização não-governamental "Todos Pela Educação" para os diferentes anos de escolaridade e disciplinas. Assim, a escala pedagógica definida para o ensino de matemática no 5º ano do ensino fundamental varia entre 125 e 350 pontos, sendo 300 o valor máximo esperado e 225 a média considerada adequada para os concluintes desta etapa de ensino (RIBEIRO, 2012). Optei então por utilizar esta pontuação como referência para analisar as médias das redes de ensino fluminenses no que tange à promoção da qualidade de ensino, como já relatado.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Para tanto, utilizei os microdados da Prova Brasil das edições de 2007, 2009 e 2011 disponibilizados pelo INEP no portal do próprio Instituto[50]. Cabe assinalar que à época em que foi desenvolvida esta análise e selecionados os municípios para a realização dos estudos de caso os dados de 2013 ainda não estavam disponíveis.

Assim, dos 83.402 estudantes matriculados no 5º ano do ensino fundamental nas redes municipais de ensino do Estado do Rio, com exceção da Capital, em 2007, apenas 0,2% não realizou a avaliação de Matemática da Prova Brasil, ou seja, nosso universo foi composto por dados de 83.184 alunos. Em 2009, dos 93.714 estudantes, 99,8% realizaram a avaliação, ou seja, 93.491 alunos. No que tange ao ano de 2011, para a realização dos cálculos, os microdados foram disponibilizados da seguinte maneira: i) foram incluídos apenas aqueles dos estudantes devidamente declarados no Censo Escolar de 2011 e ii) para o cálculo dos resultados foram incluídos os cadernos de provas dos alunos que responderam ao menos três questões das duas disciplinas avaliadas (INEP, 2012, Manual do Usuário). Sendo assim, dos microdados de 106.178 alunos, após essa triagem inicial, foram considerados, para fins de análise, 72,5% desse total, ou seja, informações de 90.221 discentes.

Como as informações referem-se há 70% ou mais dos estudantes presentes no dia da aplicação do teste, espera-se que forneçam um retrato aproximado das redes municipais fluminenses em determinados anos.

Para a análise pretendida as informações dos alunos foram agregadas pelas unidades "município" e "dependência administrativa" ou rede de ensino. A Tabela 7 apresentada a seguir mostra que a qualidade do ensino é um desafio para a maioria das redes municipais do Estado do Rio.

Tabela 7: Desempenho no teste de matemática, 5º ano, Prova Brasil 2007, 2009 e 2011. Redes Municipais do Estado do Rio de Janeiro, exceto a capital

Situação do Município	Ano		
	2007	2009	2011
	N	N	N
Abaixo da média	87	84	73
Na média	0	1	3
Acima da média	3	6	15
Total	90*	91	91

Fonte: Questionário de Alunos. Prova Brasil. 2007.2009.2011.
*Em 2007 a rede municipal de Sumidouro não participou da Prova Brasil.

[50] Disponível em http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Pode-se observar que ao longo das três edições da Prova Brasil os resultados apresentaram ligeira melhora, ou seja, crescendo de três (3,3%) em 2007 para 18 (19,8%) a quantidade de redes municipais de ensino que alcançaram desempenho na média ou acima dela, mas mais de 80% das redes municipais continuaram com desempenho abaixo da média esperada de proficiência em matemática para o 5º ano de escolaridade (225 pontos na escala do SAEB)[51].

Considerando tais resultados, a pesquisa ora apresentada pretende buscar informações sobre os esforços empreendidos pelos gestores municipais rumo a uma educação com qualidade. Assim, espera-se identificar o foco do trabalho realizado pelas equipes dos órgãos centrais que podem, em alguma medida, explicar os resultados das redes nas avaliações em larga escala. Quais são os desafios, limites e possibilidades que possuem para a realização dos trabalhos? Como se dão os fluxos de comunicação e decisão na esfera central? Que capacidade técnica possuem esses profissionais para organizarem e desenvolverem políticas educacionais, considerando o alinhamento entre os problemas identificados e as ações empreendidas? Quais os instrumentos que utilizam para realizarem o diagnóstico das redes de ensino? E para o monitoramento da aprendizagem dos estudantes?

A busca de respostas a essas indagações motivou o trabalho de campo realizado nas redes de ensino selecionadas, tendo como um dos critérios a produção ou não da qualidade de ensino. Nesse sentido, a proposta consiste em conhecer secretarias de educação com diferentes perfis de rendimento e compreender os esforços empreendidos pelos gestores educacionais.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

2.2.
Equidade educacional

Considerando que um sistema educacional ideal seria aquele em que os estudantes tivessem acesso aos bancos escolares, não desperdiçassem tempo com reprovação e nem abandonassem antes de concluírem, e que aprendessem, foi criado, em 2007, um indicador para qualidade educacional, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. O índice é a combinação do desempenho em teste padronizado (Prova Brasil para os municípios ou Saeb para

[51] Os apêndices 12 e 13 detalham estes resultados para o conjunto das redes municipais do estado.

as unidades da federação e o país) e da taxa de aprovação, dado apresentado pelas escolas no Censo Escolar.

A consolidação de um sistema de avaliação educacional nos moldes do SAEB contribuiu sobremaneira para o diagnóstico da qualidade da oferta de ensino no Brasil. Contudo, passados alguns anos desde a criação do IDEB, algumas críticas foram tecidas, com vistas ao seu aprimoramento e consequente utilização do indicador nas políticas públicas (SOARES, 2009; ALVES e SOARES, 2013). É o caso do estudo desenvolvido pelo professor José Francisco Soares (2009), no estado de São Paulo, ao propor outro indicador, o IDESP[52]. Para o pesquisador, um bom sistema educacional ou escola seria aquele cujos estudantes concluíssem o ensino fundamental apresentando desempenho cognitivo adequado à etapa de escolarização concluída no tempo previsto para seu desfecho. Soares (2009, p. 37) critica a composição do IDEB utilizando a nota média de desempenho de alunos de uma escola ou sistema, pois uma mesma média

> pode ser obtida com valores muito diferentes para os porcentuais nos diferentes níveis de desempenho. Muitos desses perfis são claramente pouco equitativos, pois, para obter médias de desempenho maiores, deixam para trás alunos com desempenho baixo.

Assim, embora o autor defenda a ideia básica da construção do IDEB (agregando desempenho e fluxo), propõe a inclusão de uma dimensão da equidade no desempenho, utilizando percentuais de alunos em diferentes níveis de desempenho de acordo com a distribuição de seus resultados na escala do SAEB/Prova Brasil, ao invés da média aritmética dos resultados por escola ou sistema de ensino.

Em livro organizado por Brooke (2012), acerca dos marcos históricos das reformas na educação ao longo dos dois últimos séculos, a temática da equidade mereceu um capítulo à parte. Assim, no contexto da garantia da educação como direito social, inúmeras políticas foram desenvolvidas em diferentes contextos sociais. Baseando-se nos estudos de Lima e Rodrigues (2008) e Sherman e Poirier (2007), o autor apresenta dois sentidos para o termo equidade: i) “tratar de forma igual os desiguais ou ii) tratar de forma desigual os desiguais” (BROOKE, 2012, p. 394). O primeiro sentido estaria relacionado à oportunidade da oferta educacional a todos os grupos sociais, sem distinção. Dessa forma, espera-se que

[52] Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

os estudantes tenham a oportunidade de participar em condições de igualdade da experiência escolar, o que pode ser identificado como "equidade horizontal". O segundo estaria relacionado ao reconhecimento de que os alunos não adentram ao espaço escolar em condições socioeconômicas e culturais semelhantes; por conseguinte, um sistema educacional justo seria aquele que promoveria políticas distintas para grupos de estudantes diferentes, o que pode ser identificado como "equidade vertical".

Dubet (2008) tece críticas à igualdade meritocrática das oportunidades educacionais, característica das sociedades democráticas que produziria uma desigualdade justa, na medida em que "considera que os indivíduos são fundamentalmente iguais e que somente o mérito pode justificar diferenças de remuneração, de prestígio, de poder... que influenciam as diferenças de *performance* escolar" (DUBET, 2008, p. 11). O autor problematiza o princípio da igualdade das oportunidades a partir de três princípios de justiça: i) desenvolver a *igualdade distributiva das oportunidades* como forma de zelar pela garantia da equidade escolar, ou seja, ofertando, por vezes mais aos menos favorecidos com vistas a minimizar os efeitos da competição pura[53]; ii) julgar um sistema escolar pela forma como os mais fracos são tratados conduziria a *igualdade social das oportunidades,* que em última instância questiona se o mérito e a competição deveriam permear a escolaridade obrigatória[54] e iii) à escola caberia garantir *a igualdade individual das oportunidades* ao relativizar o peso dos diplomas no mercado e ao refletir acerca da formação dos sujeitos como dimensão ética da educação.

A ampliação da oferta escolar verificada desde a metade do século passado em nosso país pode ser considerada um passo no caminho da qualidade. Contudo, passadas duas décadas do acesso praticamente universalizado no Brasil, é preciso

[53] I*gualdade distributiva das oportunidades:* pensa-se em dar mais e, sobretudo melhor, aos que têm menos. Para tanto, seriam necessários outros princípios de justiça, como: i) políticas de discriminação positiva que atingissem os indivíduos e também os estabelecimentos de ensino mais frágeis e ii) mobilização das famílias e dos estudantes, indispensáveis ao sucesso escolar, ou seja, o conhecimento das regras e dos códigos intraescolares explícitos ou não que fazem toda diferença para o sucesso escolar.

[54] *Igualdade social das oportunidades:* relaciona-se à garantia de aquisições e competências consideradas elementares para os alunos considerados mais fracos ou menos favorecidos. A consequência direta dessa afirmação estaria em definir os conteúdos de uma cultura comum que todos os alunos deveriam adquirir no período da escolarização obrigatória. Dessa maneira, mesmo que os melhores estudantes aproveitassem melhor e pudessem até progredir mais rapidamente, seria garantido um mínimo comum a todo estudante ao final de seu processo de escolarização.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

analisar a distribuição mais igualitária do acesso aos conteúdos escolares, com políticas de visaram normalizar o fluxo e também a aferição dos rendimentos dos estudantes em testes padronizados em larga escala com vistas à garantia do direito de aprender competências e habilidades adequadas ao nível de escolaridade.

Na Prova Brasil, o resultado do estudante é apresentado em pontos numa escala (escala SAEB). O Movimento "Todos pela Educação", por seu turno, utilizando essa escala, indicou qual seria a pontuação a partir da qual o estudante demonstraria domínio da competência avaliada. Assim, decidiu-se que os alunos seriam distribuídos em quatro níveis de acordo com os pontos obtidos na avaliação externa: insuficiente, básico, proficiente e avançado.

O estudo ora desenvolvido visa conhecer e compreender como redes municipais de ensino promovem a qualidade, sem perder de vista a questão da equidade. Por isso, interessa-nos, também, verificar em que medida os alunos de diferentes origens alcançam sucesso no processo educativo e como as redes escolares contribuem para a promoção da equidade vertical. Ou seja, interessa-nos saber se e como as redes educacionais municipais contribuem para desenvolver a *igualdade distributiva das oportunidades* e a *igualdade social das oportunidades educacionais*, uma vez que essa perspectiva supõe a existência de políticas eficazes nesta direção.

Assim, inspirada no conceito de justiça elaborado por Dubet (ibid) e nos estudos realizados por Lima e Rodrigues (2008, *apud* BROOKE, 2012) e Sherman e Poirier (2007 *apud* BROOKE, 2012), bem como nos trabalhos empíricos desenvolvidos por Soares (2004; 2009), operacionalizarei o conceito de equidade considerando determinado percentual de estudantes com nível satisfatório, ou suficiente, nos testes em larga escola de Matemática[55]. Assim, a partir de uma análise descritiva da soma dos alunos de 5º ano que participaram da Prova Brasil em 2011 e que atingiram os níveis proficiente e avançado na avaliação de matemática nas redes municipais de ensino, com exceção da Capital, foi estipulado que seria considerada equitativa a rede com 40% ou mais de alunos nessa condição[56]. Ou seja, redes de ensino que teriam garantido pelo menos a 40% de seus estudantes a aquisição de uma cultura comum.

[55] Outros trabalhos sobre equidade educacional: Gomes (2005); Franco *et al* (2007); Ribeiro (2012).
[56] O detalhamento do estudo será apresentado no próximo item.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

2.2.1.
A equidade educacional nas redes municipais do Estado do Rio de Janeiro

Inicialmente, a análise da equidade educacional das redes municipais de ensino fluminenses concentrou-se no percentual de estudantes nos níveis de proficiência considerados satisfatórios, ou seja, proficiente ou avançado.

O Plano Nacional da Educação é um instrumento de planejamento que "determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos" (Portal PNE, 2015). A meta 7 do PNE, relacionada à qualidade educacional, tem como estratégias:

> 7.2) assegurar que:
>
> a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% (setenta por cento) dos (as) alunos (as) do ensino fundamental e **do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo**, e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável;
>
> b) **no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem** e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável (BRASIL, PNE, 2014).(grifo meu)

O Movimento "Todos pela Educação" estimou como meta intermediária para o ano de 2011 que 40,1% dos estudantes fluminenses deveriam estar com o aprendizado esperado, ou seja, nos níveis proficiente ou avançado, para o 5º ano do ensino fundamental em matemática.

A situação das redes municipais fluminenses (com exceção da Capital), em relação à equidade em 2011, a partir dos dados da Prova Brasil/Matemática para o 5º ano do ensino fundamental, está registrada no Quadro 1.

Quadro 1: Indicador de Equidade: percentual de alunos nos níveis adequado ou avançado em matemática no 5º Ano nas redes municipais do Estado do Rio de Janeiro

Média	37,4162
Mediana	36,3636
Desvio Padrão	12,11955
Mínimo	11,78
Máximo	66,13

Fonte: Microdados Prova Brasil, 2011.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Como é possível observar, o percentual de alunos no nível considerado satisfatório varia bastante (de 11,78% a 66,13%), mas, mesmo assim, as redes municipais mais equitativas do Estado do Rio não ultrapassam cerca de 66% de estudantes com aprendizado adequado ao ano de escolaridade. Assim, considerando o Plano Nacional de Educação, as metas intermediárias apresentadas pelo "Todos pela Educação" e a situação das redes municipais fluminenses em 2011, utilizei como referência o percentual de equidade a rede ter 40% dos alunos com proficiência adequada ou avançada. Trata-se de uma meta cujo valor não se distancia das indicações externas e contempla a análise descritiva realizada, pois 40% constitui um valor que está um pouco acima da média e da mediana da variável em estudo como mostrou o Quadro 1.

No que tange à equidade, a situação das redes municipais de ensino do estado foi melhorando ao longo do tempo, pois em 2007 apenas em 10 (11,1%) redes municipais os estudantes conseguiram atingir os níveis proficiente ou avançado no teste de Matemática (ver apêndices 14 e 15). Em 2009 esse conjunto passou a ser integrado por 23 (25%) redes municipais no estado e em 2011 por 32 (35%), como observado na Tabela 8 a seguir.

Tabela 8: Situação das Redes Municipais de Ensino (excluindo a capital) em relação ao percentual de alunos nos níveis adequado ou avançado, considerando os resultados em matemática no 5º ano, Prova Brasil 2007, 2009, 2011.

Percentual de alunos com proficiência adequada ou avançada por Rede Municipal de Ensino			
	Ano		
	2007	2009	2011
	N	N	N
Abaixo de 40%	80	68	59
Quarenta por cento	0	3	2
Acima de 40%	10	20	30
Total	**90***	**91**	**91**

Fonte: Elaboração própria a partir dos Microdados Prova Brasil. 2007, 2009, 2011.
* As escolas municipais de Sumidouro não participaram da Prova Brasil 2007.

Apenas seis municipalidades conseguiram se manter na condição de promotoras de equidade nas três edições da Prova Brasil[57]. Em outras prefeituras, embora menos de 40% dos alunos se encontrassem no nível satisfatório em 2007,

[57] Casimiro de Abreu e Rio das Ostras, nas Baixadas Litorâneas; Miracema e São José de Ubá, na Região Noroeste Fluminense; Miguel Pereira, na Região Centro-Sul Fluminense e Aperibé, na Região Noroeste Fluminense.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

em 2011 se mostraram redes mais equitativas[58]. Algumas localidades, contudo, estavam com 40% ou mais do corpo discente do 5º Ano do ensino fundamental nos níveis proficiente ou avançado em 2007, mas não conseguiram manter essa situação ao chegar na edição de 2011 da Prova Brasil[59].

Como é possível observar, a garantia do direito à educação com qualidade não constituiu realidade para a maioria das redes municipais de ensino fluminenses. A oferta educacional mais equitativa, nos anos iniciais do ensino fundamental, representa um desafio para 65% (2011) das secretarias municipais de educação do estado. Nesse sentido, conhecer qual o foco e o funcionamento da gestão educacional em nível local pode ajudar a compreender como as oportunidades escolares têm se dado desde os anos iniciais da escolarização.

2.3. Qualidade e equidade educacional nas redes municipais do Estado do Rio de Janeiro

Para organizar o estudo sobre qualidade de ensino, a referência foi a nota média 225 pontos em matemática para o 5º ano do ensino fundamental; na sequência, para identificar as redes de promotoras de equidade educacional, foi considerado o percentual de 40% ou mais dos alunos nos níveis proficiente ou avançado. O passo seguinte consistiu em identificar redes municipais com quatro diferentes perfis de desempenho: com qualidade e com equidade, sem qualidade e com equidade, com qualidade e sem equidade e sem qualidade e sem equidade[60]. No entanto, a partir dos critérios, aplicados aos resultados da Prova Brasil 2007, 2009 e 2011 em matemática no 5º ano, foi possível identificar as municipalidades fluminenses em apenas três perfis distintos, como registrado na Tabela 9:

[58] Comendador Levy Gaspariam, Mendes, Paty do Alferes, Três Rios e Vassouras, na Região Centro-Sul Fluminense; Cambuci, Italva, Itaocara e Santo Antonio de Pádua, na Região Noroeste Fluminense; Angra dos Reis e Mangaratiba, na Região Costa Verde; Barra Mansa, Itatiaia, Piraí, Quatis e Volta Redonda na Região Médio Paraíba; Macaé e São João da Barra, na Região Norte; Bom Jardim, Petrópolis, São José do Vale do Rio Preto, Teresópolis, Sumidouro (sem participação em 2007) e Trajano de Moraes, na Região Serrana e Armação de Búzios, nas Baixadas Litorâneas.

[59] Campos de Goytacazes, Cardoso Moreira e São Fidelis, na Região Norte e Varre-Sai, na Região Noroeste Fluminense.

[60] Ao longo do texto, a categoria "qualidade de ensino" poderá vir apresentada partir da descrição desta variável, a saber: desempenho médio de 225 pontos ou mais e a expressão "sem qualidade" por desempenho médio abaixo de 225 pontos. A categoria "equidade educacional" poderá vir apresentada por 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado e "sem equidade" por menos de 40% dos alunos nos níveis adequado ou avançado. As combinações destas categorias seguirão o mesmo critério.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Tabela 9: Situação das Redes Municipais de Ensino (excluindo a capital) em relação à Qualidade e Equidade, considerando os resultados em matemática no 5º ano, Prova Brasil 2007, 2009, 2011

Situação do Município	Ano		
	2007	2009	2011
	N	N	N
Desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado	80	68	59
Desempenho médio abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado	7	16	14
Desempenho médio 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado	3	7	18
Total	90*	91	91

Fonte: Elaboração própria a partir do microdados da Prova Brasil. 2007, 2009, 2011.
* A rede municipal de Sumidouro não participou da Prova Brasil em 2007.

Uma única rede municipal de ensino se manteve com o desempenho médio 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado nas três edições da Prova Brasil[61]. Outras 10 municipalidades também se destacaram positivamente entre a edição de 2007 da avaliação e 2011, posto que as redes se encontravam na situação de "desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado" e passaram para "desempenho médio abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado"[62]. Três redes municipais de ensino estavam na categoria "desempenho médio abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado" e avançaram para "desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado"[63].

E, ainda, aquelas que encontravam-se na condição de "desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado" e que passaram a condição de "desempenho de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado", constituindo as redes com maior crescimento em termos de rendimento[64]. E duas redes de ensino, que

[61] Aperibé (Região Noroeste Fluminense).
[62] Cambuci (Região Noroeste Fluminense); Macaé (Região Norte Fluminense); São José do Vale do Rio Preto (Região Serrana); Armação de Búzios (Baixadas Litorâneas); Barra Mansa, Itatiaia e Piraí (na Região do Médio Paraíba); Três Rios e Vassouras (Região Centro-Sul Fluminense) e Angra dos Reis (na Região da Costa Verde).
[63] Miracema (Região Noroeste Fluminense); Rio das Ostras (Baixadas Litorâneas) e Mendes (Região Centro-Sul Fluminense).
[64] Italva, Itaocara, Santo Antonio de Pádua (Região Noroeste Fluminense); São João da Barra (Região Norte Fluminense); Bom Jardim, Nova Friburgo, Petrópolis, Sumidouro, Teresópolis e Trajano de Moraes (Região Serrana); Quatis e Volta Redonda (Região do Médio Paraíba);

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

se encontravam na condição de "desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado" em 2007, a situação piorou na Prova Brasil 2011 e elas passaram nesse ano a categoria "desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado"[65].

As conquistas das décadas de 1990 e 2000 no âmbito da ampliação de acesso à escola básica, realçaram o desafio da oferta de ensino com qualidade e equidade pelas redes de ensino, em particular, as municipais, dado que recaiu progressivamente sob sua responsabilidade a oferta pública nos anos iniciais. A tabela 9 mostrou que as redes municipais fluminenses não têm conseguido oferecer ensino com qualidade para a maioria de seus alunos: em 2011 apenas cerca de 20% delas conseguiram promover qualidade com equidade.

Os dados disponibilizados, seja por avaliações externas ou das próprias redes, poderiam oportunizar aos dirigentes municipais de educação elementos para a elaboração de diagnósticos das redes de ensino sob sua responsabilidade, viabilizando o desenvolvimento de políticas educacionais consistentes e focalizadas para o enfrentamento da questão. O esforço empreendido nessa primeira etapa da tese vai na direção de contribuir para esse diagnóstico. No próximo item, a partir dos diferentes perfis de rendimento em termos de qualidade e equidade encontrados nas redes municipais do estado do Rio de Janeiro, buscou-se selecionar uma cidade de cada categoria para aprofundar o estudo, desta vez indo a campo para conhecer as realidades locais e as propostas de trabalho das secretarias municipais de educação.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

2.4. Para uma mirada mais de perto: a seleção das redes municipais de ensino para os estudos de caso

Para a seleção das redes municipais de ensino foram considerados os critérios que contemplassem os trabalhos da pesquisa "Gestão e Qualidade da Educação nas Redes Municipais de Ensino do Estado do Rio de Janeiro", desenvolvida pelo GESQ, na qual esta tese é um dos produtos.

Comendador Levy Gaspariam, Miguel Pereira e Paty do Alferes (Região Centro-Sul) e Mangaratiba (Região da Costa Verde).

[65] Varre-Sai (Região Noroeste Fluminense) e Campos dos Goytacases (Região Norte Fluminense).

Nessa perspectiva, buscamos selecionar uma localidade de cada subconjunto (desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado, desempenho médio abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado e desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado) para realizar estudos de caso. Para tanto, a referência utilizada foi a edição de 2011 da Prova Brasil, resultado mais recente disponibilizado pelo INEP à época.

Como o interesse da pesquisa consistia em estudar redes municipais de ensino que tivessem uma cultura institucional mais estabelecida, foi feito um estudo priorizando (ressaltando que a Capital do estado não está incluída) os municípios instalados até o ano de 1995, o que resultou num novo conjunto de 80 municípios[66].

Outro critério aplicado se refere ao tamanho do município, considerando seu contingente populacional, tendo como base a distribuição dos municípios nas classes de tamanho da população estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: até 5.000, de 5.001 a 10.000, de 10.001 até 20.000, de 20.001 até 50.000, de 50.001 até 100.000, de 100.001 até 500.00 e mais de 500.000. Classificamos então os municípios de acordo com o porte, em cinco grupos, a depender do número de habitantes: pequeno porte I (até 20.000), pequeno porte II (acima de 20.000 até 50.000), médio porte (acima de 50.000 até 100.000), grande porte (acima de 100.000 e até 900.000) e metrópole (acima de 900.000), como mostra a Tabela 10 a seguir:

Tabela 10: Classificação dos municípios fluminenses instalados até 1995 (excluindo a capital), de acordo com o número de habitantes em 2011.

Classificação dos municípios, por número de habitantes	Município	
	N	%
Pequeno porte I (até 20.000)	23	28,8%
Pequeno porte II (acima de 20.000 até 50.000)	23	28,8%
Médio porte (acima de 50.000 até 100.000)	10	12,5%
Grande porte (acima de 100.000 e até 900.000)	23	28,8%
Metrópole (acima de 900.000)	1	1,3%
Total	**80**	**100%**

Fonte: IBGE. Estimativa Populacional para os municípios brasileiros. 2011.

Considerando a viabilidade de realização dos estudos de caso nos prazos requeridos para as teses que integram o esforço coletivo de pesquisa do GESQ e

[66] A relação dos municípios excluídos da análise porque foram instalados após 1995 encontra-se no apêndice 16.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

as características organizacionais específicas de cada subconjunto, optamos por priorizar os municípios de médio e grande porte apenas. Dessa forma a margem de escolha recaiu sobre os 33 municípios que possuíam entre 50.000 e 900.000 habitantes em 2011.

Como atestam décadas de pesquisa educacional, nacional e internacional, o *background* familiar exerce grande influência sobre o desempenho escolar (HASEMBALG e SILVA; 2000 entre outros). Desse ponto de vista, um grande desafio das redes públicas de educação é promover o aprendizado para crianças de origem social menos abastada. Por esta razão, o passo seguinte para selecionar as redes municipais de ensino que seriam objeto dos estudos de caso consistiu em construir um indicador do nível socioeconômico (NSE) dos estudantes. Para isso utilizamos a mais alta escolaridade dos pais como *proxy* de nível socioeconômico das famílias e alunos, em consonância aos estudos que têm reiterado a correlação entre a escolaridade das famílias e sua condição socioeconômica, especialmente no Brasil (HASENBALG e SILVA, 2000; SOARES, 2004; CURY e MENEZES-FILHO, 2006; MENEZES-FILHO, 2007; BARBOSA, 2009; SILVA e BARBOSA, 2012; entre outros).

O NSE médio de cada rede foi encontrado a partir das respostas dadas pelos alunos no questionário contextual, especificamente nas questões sobre a escolarização do pai e da mãe[67]. Cabe destacar, no entanto, que a alternativa "não sei" era uma das opções de resposta.

Embora alguns pesquisadores optem por considerar tal resposta como decorrente das famílias em que os pais possuem baixa escolarização (PAES DE CARVALHO, *et al*., 2009; entre outros), o presente estudo optou por realizar uma análise de correlação para verificar se esta opção de resposta estaria mais associada à "não resposta" ou, de fato à "baixa escolaridade".

O estudo de correlação possibilita verificar o grau de associação entre duas ou mais variáveis; sendo que na correlação linear, quanto maior o valor (-1 a 1), mais forte é a associação. No caso deste trabalho, ao relacionar a variável "não sei" como "baixa escolaridade" e "não sei" como "não resposta", a maior associação foi verificada como "não resposta" ou "dado ausente"[68].

[67] Questões 19 e 23 do questionário contextual de alunos da Prova Brasil 2011.
[68] Estudo de correlação apresentado no apêndice 17.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

A partir destas considerações as respostas foram agregadas em uma nova variável binária: baixa escolaridade (pais até ensino médio incompleto) e alta escolaridade (pais com ensino médio completo ou superior), como registrado na Tabela 11.

Tabela 11: Nível socioeconômico das famílias dos alunos das 33 redes municipais de ensino (com exceção da Capital) de porte médio ou grande em termos populacionais instaladas até 1995, a partir das respostas dos discentes do 5º ano no questionário contextual da Prova Brasil 2011.

Nível socioeconômico das famílias	Respostas	
	N	%
Baixa escolaridade	24.948	29,8
Alta escolaridade	20.853	25
Total	45.821	54,8
Dado ausente	37.796	45,2
Total	**83.617***	**100**

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Prova Brasil 2011. INEP, 2011.
* Respostas dos alunos das 33 localidades que faziam parte do universo do estudo.

Como mostra a Tabela 11, o estudo foi conduzido com respostas de pouco mais de 50% dos alunos de 5º ano de escolaridade participantes da Prova Brasil na edição de 2011. Apesar da limitação das informações disponíveis, considerando que as matrículas estão majoritariamente concentradas nessa etapa de ensino nas redes municipais de ensino, nos pareceu que poderíamos considerar esses dados no processo de seleção dos municípios para estudo, como uma aproximação razoável do conjunto do alunado dessas redes. Desse universo, a escolha recaiu sobre os 29,8% de respostas das famílias com baixa escolaridade como *proxy* do nível socioeconômico dos alunos e suas famílias.

A variável NSE foi, então, agregada por município (exclusivamente a rede municipal de ensino) e, em seguida, foi estipulado o percentual-referência para a seleção das redes de ensino que atendessem um maior percentual de alunos provenientes de famílias com menor escolaridade. Com esse interesse, foi realizada uma análise descritiva da variável, como registrado no Quadro 2.

Quadro 2: Distribuição de frequência do nível socioeconômico dos pais dos alunos das 33 redes municipais de ensino (com exceção da Capital) de porte médio ou grande em termos populacionais, instalados até 1995 – Baixa Escolaridade

Média	29,9659
Mediana	29,4872
Desvio Padrão	4,16150
Mínimo	22,78
Máximo	39,02
Total	**33(100%)**

Fonte: Microdados da Prova Brasil, 2011.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Observa-se que o percentual de pais com baixa escolaridade variou de 22,78% a 39,02% nas redes de ensino municipais. Considerando a pouca diferença entre os valores da média e da mediana, a opção foi de utilizar 30% como a referência para a seleção dos municípios com NSE baixo e, portanto, foco do estudo pretendido.

Dessa forma chegamos a um novo subconjunto com 14 municípios, os quais foram novamente agrupados segundo a nota na Prova Brasil 2011 em matemática no 5º ano (proficiência como indicador de qualidade) e o percentual de alunos atendidos que alcançaram níveis adequados ou avançados de proficiência no mesmo exame (como medida de equidade), como registrado na Tabela 12.

Tabela 12: Situação das redes municipais de ensino (com exceção da Capital), instaladas até 1995, de médio de grande porte, com nível socioeconômico baixo, a partir dos perfis de desempenho médio na Prova Brasil e percentual de alunos nos níveis adequado ou avançado. Prova Brasil - 2011

Situação dos municípios	Município
Desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado	8
Desempenho médio abaixo de 225 e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado	4
Desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado	2
Total	**14**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Prova Brasil. 2011.

A partir daí cada subgrupo de municípios classificados segundo seu desempenho médio em matemática e conforme a distribuição percentual de seus alunos nos níveis adequando ou avançado de proficiência foi analisado individualmente, considerando o critério do número de matrículas no ensino fundamental em 2011 e sua localização em termos das regiões de governo fluminenses. Esperava-se, assim, identificar cidades com características parecidas em cada perfil de rendimento para proceder à seleção de dois municípios em cada classificação a fim de prever possibilidades de algum dos candidatos aos estudos de caso não concordar em participar da pesquisa.

Em relação ao grupo com “desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado”, a situação das oito redes de ensino estava configurada como registrado no Quadro 3.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Quadro 3: Redes Municipais de Ensino com desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado

Município	Região de Governo	Total de matrículas no ensino fundamental
Araruama	Baixadas Litorâneas	14.183
Cabo Frio	**Baixadas Litorâneas**	**23.822**
Campos dos Goytacazes	Norte	35.300
Guapimirim	Metropolitana	5.139
Itaboraí	**Metropolitana**	**24.506**
Itaperuna	Noroeste Fluminense	6.473
São Pedro da Aldeia	Baixadas Litorâneas	9.283
Valença	Médio Paraíba	5.827

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar 2011. INEP.2011

Como pré-selecionadas, ficaram Cabo Frio e Itaboraí, pois dentre as redes com maior número de matrículas no ensino fundamental compunham a dupla que mais se aproxima**.**

No que tange ao grupo cujo "desempenho médio está abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado", a distribuição das matrículas pelas localidades era a seguinte:

Quadro 4: Redes Municipais de Ensino na categoria "desempenho médio está abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado"

Município	Região de Governo	Total de matrículas no ensino fundamental
Angra dos Reis	**Costa Verde**	**17.992**
Barra Mansa	**Médio Paraíba**	**15.800**
Petrópolis	Serrana	33.002
Três Rios	Centro Sul Fluminense	6.413

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar 2011. INEP. 2011

Com base nas mesmas considerações do caso anterior, nesse as opções recaíram sobre Angra dos Reis e Barra Mansa.

E em relação ao grupo com perfil "Desempenho médio 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado", a opção seria entre duas municipalidades, como apresentado no Quadro 5.

Quadro 5. Redes Municipais de Ensino na categoria "Desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado"

Município	Região de Governo	Total de matrículas no ensino fundamental
Nova Friburgo	Serrana	12.820
Teresópolis	Serrana	19.865

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar 2011. INEP.2011

A etapa seguinte foi, a partir da pré-seleção destas seis redes de ensino, escolher como primeiras opções em cada grupo aquelas com o maior número de matrículas no ensino fundamental que estivessem localizadas em diferentes

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

regiões de governo. Dessa forma, se chegou às três secretarias municipais de educação selecionadas para a pesquisa qualitativa, como registrado no Quadro 6.

Quadro 6: Municípios selecionados para os estudos de caso no Estado do Rio

Perfil	Região de Governo	Município
Desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado	Metropolitana	Itaboraí
Desempenho médio abaixo de 225 e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado	Costa Verde	Angra dos Reis
Desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado	Serrana	Teresópolis

Fonte: Elaboração própria.

Selecionadas as localidades para os estudos de caso, o trabalho de campo direcionou-se para a gestão em nível de órgão central numa tentativa de conhecer quais são os trabalhos realizados pelas diferentes administrações e, em que medida, as ações empreendidas se refletem em seus resultados nas avaliações externas em larga escala.

Conseguimos a autorização para a realização das pesquisas nas três cidades para iniciar o trabalho de campo, como será descrito no próximo capítulo. Entretanto, devido à instabilidade política em Teresópolis, tivemos enorme dificuldade para coletar o material necessário para a realização do estudo ao longo do ano de 2015 com tempo hábil para sua análise. Após inúmeras investidas e, com o tempo já expirando, decidimos que, para esta tese, não seria viável a análise dos dados deste município. Assim, optamos por desenvolver o estudo da gestão da educação municipal apenas nos municípios de Itaboraí e Angra dos Reis, como será relatado nos próximos capítulos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

3
Lançando o olhar sobre as administrações municipais a partir das contribuições da Administração Educacional e da Sociologia das Organizações

Os estudos sobre a gestão de secretarias municipais de educação ainda são raros no Brasil. Este capítulo apresenta uma revisão bibliográfica sobre o tema e esboça o balizamento teórico que norteará a análise dos dados coletados nesta pesquisa. O capítulo está organizado em três seções: i) num primeiro momento, ainda que brevemente, discorro sobre a evolução do conhecimento científico da Administração da Educação e sobre a contribuição da Sociologia das Organizações para o estudo desenvolvido sobre as secretarias de educação; ii) a seguir descrevo algumas categorias selecionadas como proposta para a análise, a partir do levantamento bibliográfico realizado para a pesquisa; e, na sequência, iii) será apresentado o percurso percorrido para a realização do trabalho de campo, com as estratégias utilizadas para o levantamento dos dados.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

3.1.
Os estudos sobre administração da educação e sociologia das organizações

A administração é um fenômeno observado há muito tempo, contudo, as investigações sobre a administração educacional são relativamente novas e ainda pode ser considerada recente a consolidação da área como "disciplina acadêmica" nos cursos superiores de ensino (CHIAVENATO, 2000; BARROSO, 2005[69]; MESSAS, 2007). Até a década de 1950, os estudos sobre administração educacional ficaram praticamente centrados nos EUA e adotaram como referência os princípios de racionalidade típicos das técnicas de administração dominantes na organização científica do trabalho. Entretanto, eram frágeis do ponto de vista

[69] A elaboração desta parte do texto utilizou como principal referência Barroso (2005).

teórico, posto que as produções eram influenciadas especialmente por registros de experiências práticas dos administradores (ibid., p. 5).

De acordo com Barroso, nesse período, com a intenção de construir uma teoria sobre a administração da educação baseada na contribuição das ciências sociais (sociologia, antropologia e psicologia) surgiu o "New Movement", nos EUA. Para seus ideólogos as organizações seriam orientadas por metas; independeriam das pessoas e seriam como instrumentos de ordem na sociedade, servindo tanto à sociedade quanto às pessoas. Nesse sentido, as principais áreas de desenvolvimento do "New Movement" teriam se baseado nos estudos do modelo de sistema social, nos trabalhos sobre o papel desempenhado pelos administradores dos distritos escolares[70] ou das escolas e aqueles relacionados ao clima organizacional (BARROSO, 2005, p.16).

No cenário nacional, os primeiros escritos sobre Administração Educacional datam da década de 1930, período em que foram lançadas as bases do capitalismo industrial, que requeria a formação de mão-de-obra qualificada para os trabalhos nas cidades. Assim, não é de se estranhar que os pressupostos da Teoria Geral da Administração (TGA), que influenciaram os estudos da administração das empresas, tenham referendado os do campo educacional (ZUNG, 1984; RUSSO, 2004; MESSAS, 2007).

Na década de 1960, em discurso proferido na abertura do I Simpósio de Administração Escolar, Anísio Teixeira defendeu a especificidade dessa área, diferenciando-a da administração das fábricas.

Na tentativa de dar um caráter científico à investigação sobre a administração da educação, o "New Movement" sofreu inúmeras críticas, gerando o que pode ser identificado como uma "teoria alternativa", caracterizada pelo subjetivismo e pela perspectiva moral na administração. As organizações, nessa abordagem, seriam invenções sociais, portanto, dependentes das pessoas e também instrumentos de poder controlados por alguns indivíduos que as utilizariam para atingir os fins que considerassem positivos.

Em contrapartida, partindo do princípio de que era possível compreender a subjetividade humana a partir das ciências naturais (em especial a ciência cognitiva e a neurociência), desenvolveu-se uma "nova ciência para a

[70] Os distritos escolares, nos EUA, grosso modo, seriam as secretarias municipais de educação no Brasil.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

administração educacional". Nessa perspectiva, Evers e Lakomski (2000) fundaram a teoria denominada "pragmatismo materialista", cujo mérito, segundo Barroso (ibid., p.23), consiste na superação das dicotomias "saber teórico e conhecimento prático; administração das aprendizagens e processos educacionais; fatos e valores; meios e fins", entre outros, que as teorias anteriores não conseguiram realizar. Organizações, de acordo com esta teoria, seriam "padrões reais de associações humanas" (EVERS e LAKOMSKI, 1996, p. 139-140, *apud* BARROSO, 2005, p. 24).

No que tange à evolução do conceito de "organização" e das práticas de "análise organizacional", é possível identificar três fases distintas. Num primeiro momento, no final dos anos 1960, a perspectiva que enfatizava o ambiente externo como responsável pelo desenho organizacional, própria das teorias contingenciais da administração, cedeu lugar para a "construção da realidade organizacional através de processos internos de relações de poder e de intervenções simbólicas" (BARROSO, 2005, p. 26).

O interstício de 1970 e 1980 foi caracterizado pela diversificação teórica e metodológica nas investigações sobre as organizações. Segundo Barroso (ibid., p. 26), foi o período caracterizado pelo "fim de uma visão ortodóxica das organizações e pela ênfase dada aos processos culturais e simbólicos através dos quais as organizações são socialmente construídas e as análises organizacionais academicamente estruturadas". Foi o período em que cresceram de importância as análises em nível macro das relações de poder e dos sistemas ideológicos que configuram as organizações.

A partir do final dos anos 1980, a análise organizacional foi caracterizada pela diversidade, pluralismo, incerteza e fragmentação, com abertura para outros campos disciplinares, característica que pode ser observada também na contemporaneidade. Assim, mesmo sem a unificação das disciplinas, diante da complexificação, proliferação e diversificação das organizações na sociedade, ocorreu o desenvolvimento de áreas disciplinares que as utilizam como unidade de análise. Nessa perspectiva, a sociologia das organizações influenciou várias áreas, inclusive a educação e mais especificamente a análise da gestão da educação.

Os estudos das organizações desenvolveram-se, inicialmente, no contexto da gestão das empresas, por isso tinham como objetivo a busca pela eficiência das

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

estruturas e dos processos do trabalho[71]. Teve início a partir do modelo burocrático, sendo Weber considerado o precursor do estruturalismo, na teoria da organização (CHIAVENATO, 2003). Contudo, sob a influência das ciências sociais (psicologia social e sociologia), as investigações passaram a considerar as organizações como sistemas sociais, e não mais como estruturas ou unidades de gestão.

Os estudos sociológicos das organizações passaram a constituir uma área disciplinar fortemente marcada pelas perspectivas estrutural e funcionalista de Merton e seus continuadores sobre as disfunções burocráticas de Parsons a respeito das estruturas das organizações formais e suas relações com o sistema social que a engloba (BARROSO, 2005).

Em linhas gerais, é possível identificar três principais tendências de análise sociológica das organizações. A primeira delas, ocorrida na década de 1970, foi resultado da crise sofrida na perspectiva estrutural-funcionalista, promovendo diversificados interesses de investigação, culminando com o aparecimento de inúmeras correntes, como a culturalista, a crítica, a ecológica e a institucional. A segunda tendência de análise refere-se à passagem do campo conceitual de estudo, a saber, de "organização" para "ação organizada". Esta relativização da noção de organização feita por Friedberg (1993) foi baseada nas críticas que o autor fez a alguns fundamentos do conceito clássico de organização, como i) ao seu caráter instrumental em relação às finalidades exógenas ao serviço das quais se limitaria a ser correia de transmissão; ii) à premissa de unidade e coesão que faria com que fosse identificada ao um todo homogêneo cuja racionalidade seria imposta ao comportamento dos seus membros e iii) à premissa da fronteira que separaria o seu funcionamento interno dos acontecimentos exteriores, sendo as estruturas dirigentes apenas mediadoras das ações externas e o interior das organizações. A terceira tendência pode ser caracterizada pelo alargamento do campo teórico e empírico para novas questões, assim sintetizados por Barroso (2005, p. 29): "a coordenação das ações individuais como expressão de acordos e convenções entre os diferentes 'mundos' que compõem a organização; a passagem da noção de organização à noção de rede".

[71] Primeiro terço do século XX.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

A sociologia das organizações tem produzido conhecimentos que podem favorecer a reflexão sobre as práticas dos agentes institucionais, como os dirigentes. Nesse sentido, é possível perceber a convergência ou aproximação crescente entre o campo de estudos das organizações e o da gestão, como verificado principalmente nos estudos sobre a escola.

A sociologia da escola nasceu da mudança na unidade de análise, no âmbito da sociologia da educação, que tomou o estabelecimento escolar como objeto, fazendo uso "de teorias, conceitos e procedimentos metodológicos inspirados na sociologia das organizações" (BARROSO, 2005, p.31; LIMA, 2011). Essas análises decorreram das reações às pesquisas macrossociológicas sobre os efeitos das escolas que vigoravam desde meados da década de 1960 e do movimento de renovação da sociologia da educação no Reino Unido.

No que tange aos debates sociológicos da década de 60 do século passado, com os estudos voltados principalmente para a relação entre a escola e a sociedade, as pesquisas empíricas desenvolvidas nesse período, principalmente nos Estados Unidos (Relatório Coleman), na Inglaterra (Relatório Plowden) e na França (demografia escolar), indicaram as características socioeconômicas familiares (origem social) como o principal fator explicativo das desigualdades escolares entre os estudantes.

No Reino Unido, na década de 60, sob a forma de reação aos paradigmas macrossociológicos, deu-se o movimento de uma nova sociologia dos estabelecimentos escolares, intitulado sociologia da escola (Shipman, 1968, *apud* Derouet, 1987).

Nas décadas de 1980 e 1990 verificou-se a expansão em vários países do que foi denominado por Derouet (1987) como "sociologia pragmática da organização escolar", influenciada principalmente pela emergência das políticas de descentralização, reforço da gestão, autonomia, projeto pedagógico, entre outras, no campo educacional.

De acordo com Lima (2011, p. 10) a valorização da unidade de análise estar voltada para as escolas significa que

> entre o Estado e o ator, entre o sistema educativo globalmente considerado e a sala de aula, passamos a observar ações e contextos organizacionais concretos, que, seguramente, interagem e se cruzam com aqueles elementos, podendo ser distinguidos deles em termos de análise.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Passadas algumas décadas dos estudos em nível micro, ou seja, da unidade de ensino, alguns autores sugeriram ampliar as investigações sobre as escolas para um contexto mais global, incluindo como unidade de análise o sistema educativo (DEROUET, 1996). Nessa mesma direção, Lima (1992) sugeriu que a sociologia das organizações educativas se abrisse para outros campos disciplinares com vistas à cobertura da diversidade de objetos e problemáticas que resultam da visão contextualizada das organizações. A investigação sobre os órgãos municipais de educação, objeto desta tese, foi realizada considerando essa perspectiva analítica.

Alguns levantamentos sobre o "estado da arte" em administração educacional no Brasil também colaboraram para situar a pesquisa no campo. É o caso do estudo comparativo desenvolvido por Calderón e Ferreira (2011) acerca das tendências temáticas da produção científica sobre administração da educação no país, a partir de pesquisas sobre o estado da arte, e as tendências delineadas na Revista Ibero-Americana de Educação - RIE no período de 1993 a 2008. Especificamente em relação à área da administração da educação, os autores identificaram a predominância dos trabalhos sobre a educação básica (25 dos 48 volumes estudados da revista). Dentre os 378 artigos publicados, 238 relacionavam-se a algum aspecto da administração educacional[72]. Em relação aos estudos brasileiros voltados para a identificação de tendência na pesquisa na área da administração educacional, os autores selecionaram os resultados de quatro pesquisas de estado da arte apresentadas na sequência.

O levantamento bibliográfico realizado por Castro e Werle (2004) utilizou um banco de dados composto por 3.573 artigos publicados entre 1982 a 2000 em 54 periódicos nacionais, subdivididos em dois períodos, de 1982 a 1994 e de 1995 a 2000. Alguns temas constituíram um núcleo temático comum e com certa estabilidade nos dois períodos, como administração do ensino superior, administração da educação e determinantes do contexto, política educacional, políticas públicas e administração educacional escolar. Para os autores, a

[72] Os autores não fazem referência dos critérios utilizados para chegarem ao total de trabalho que depois foram analisados. Os estudos foram distribuídos por 20 categorias, elencados por ordem de frequência: sistemas educativos de países ou blocos regionais; novas tendências curriculares; profissionais da educação, formação e prática; multiculturalidade, educação indígena e bilinguismo; gestão da escola; ensino superior; avaliação da aprendizagem e desempenho; qualidade e equidade; cooperação internacional; educação infantil; financiamento da educação; democracia na escola; competitividade e desenvolvimento econômico; ensino médio; ensino não presencial; escola e gênero; governabilidade democrática e sistemas educativos; educação profissional; alfabetização; outros.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

relevância dos trabalhos relacionados ao ensino superior poderia sinalizar para a incapacidade do meio acadêmico em ampliar o círculo de referência e validar aquilo que afetaria diretamente sua prática. E a predominância dos estudos voltados para políticas públicas e políticas educacionais indicaria a sobreposição de uma visão macro sobre as análises de nível micro (CALDERÓN e FERREIRA, 2011, p. 326). Além dos grandes temas, foram identificadas 59 palavras-chave, o que levou as autoras a assinalar a riqueza e complexidade do campo, que possui interfaces com outras áreas de conhecimento.

Pereira e Andrade (2005, *apud* CALDERÓN e FERREIRA, 2011) pesquisaram os periódicos da Associação Nacional de Pesquisa e Administração da Educação – ANPAE, no período de 1983 a 1996. Os autores ressaltaram dois períodos históricos, a saber, a década de 1980 e primeira metade de 1990. O primeiro período foi caracterizado pela politização do campo educacional, marcado pela transição democrática, a alta inflacionária, os movimentos sindicais e a presença de novos agentes coletivos na cena política. O segundo período foi marcado pelo início das reformas do Estado e da globalização da economia. Desta última fase, os autores destacaram o retorno das teorias da administração das empresas na educação, com debates sobre qualidade total, gestão e qualidade, municipalização e a necessidade de um "estado mínimo". Assim como o trabalho de Castro e Werle (ibid.), a administração do ensino superior foi um tema que concentrou elevado número de estudos.

A contribuição da pesquisa desenvolvida por Maia e Machado (2006) relaciona-se às temáticas Gestão e Administração, sendo analisados 45 artigos da Revista da ANPAE, períodos de 1983 a 1996 e de 1997 a 2000[73]. As autoras identificaram três períodos de evolução da temática ao longo dessas décadas. O primeiro, início da década de 1980, foi caracterizado pelo resgate do papel político da administração da educação e as consequências das práticas administrativas para as classes populares. O segundo período, segunda metade da década de 1980, caracterizou-se pela introdução do termo gestão associado à ideia de gestão democrática. O terceiro, iniciado no final da década de 1980 e se estendendo por toda a década de 1990, foi marcado pela utilização do termo administração vinculado a formas autoritárias de trabalho, individualismo e

[73] Revista Brasileira de Administração da Educação e Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, respectivamente.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

centralização de poder e do termo gestão associado às relações horizontais, coletividade descentralização e convivência democrática (CALDERÓN E FERREIRA, 2011, p. 329).

Wittman e Gracindo (2001, *apud* CALDERÓN e FERREIRA, 2011) também realizaram um estudo a partir de 922 documentos: dissertações de mestrado, teses de doutorado e pesquisas acadêmicas, no período compreendido entre 1991 e 1997. O trabalho foi promovido pela ANPAE e contou com a colaboração de sua rede de pesquisadores associados espalhada pelo Brasil. Para a realização da pesquisa optou-se pela categorização dos resumos em 11 categorias, discriminadas na seguinte ordem: profissionais da educação; formação e prática; políticas de educação: concepções e programas; gestão da escola; escola/instituições educativas e sociedade; gestão da universidade; direito à educação e legislação do ensino; gestão dos sistemas educativos; municipalização e gestão municipal da educação; planejamento e avaliação educacionais e o público e o privado na educação, sendo o tema da formação profissional o que mais se destacou. Entretanto, a administração no ensino superior não teve a mesma predominância nestes trabalhos como havia tido nos estudos desenvolvidos por Pereira e Andrade (2005) e de Castro e Werle (2004). Cabe assinalar que, no que tange ao trabalho sobre gestão de sistema/rede de ensino, observam-se poucas referências nos estudos ora apresentados.

A partir da revisão bibliográfica apresentada, procurei em diferentes fontes os relatórios que tratassem da temática estudada, a saber, secretarias municipais de educação. Para tanto, fiz uma busca no portal "Banco de Teses da CAPES" (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), que, desde 2002, disponibiliza resumos de teses e dissertações defendidas em programas de pós-graduação do país, facilitando o acesso aos trabalhos[74]. Em 2014 e 2015, período em que foi realizada a pesquisa no banco de dados, o portal estava em manutenção, sendo possível acessar as produções de 2011 e 2012 exclusivamente.

Dessa maneira, a partir da "Busca Básica", fiz a primeira investida a partir da inserção da palavra-chave "gestão educacional". Considerando que é um tema muito amplo, apareceram 941 registros, sendo 530 na área de educação, ou seja, 56,32%, e os demais estavam distribuídos por diversificadas áreas, como

[74] Portal de Teses da Capes, disponível em http://bancodeteses.capes.gov.br/.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

administração, ciências e humanidades, ensino e aprendizagem, entre outros. O termo abrangeu diversidade de áreas e também de abordagens, desde a gestão da sala de aula até política pública em uma localidade.

Assim, como o foco da pesquisa estava direcionado à gestão em redes municipais de ensino, refinei um pouco mais a busca, pesquisando trabalhos com as expressões "gestão educacional e redes de ensino", "gestão educacional e rede de ensino", "administração educacional e redes de ensino" e "administração educacional e rede de ensino". Considerando que vários trabalhos eram comuns às combinações feitas, ao final dispus de 86 produções acadêmicas. Desse total, 68 eram de mestrado acadêmico, 11 de mestrado profissional e sete em nível de doutorado, sendo que 54 estavam concentrados na área da educação.

Na sequência, realizei uma pesquisa nas edições da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), publicação quadrimestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), nos últimos cinco anos (2010 a 2014). Assim, partindo do mesmo critério de selecionar textos cujo foco seria a gestão/administração em nível de rede/sistema de ensino municipal, foram selecionados 76 artigos publicados na revista. A leitura dos resumos e das palavras-chave levou à necessidade de ler alguns textos na íntegra antes de selecioná-los. Além disso, alguns artigos caracterizados como "estado da arte" e "conceituais" foram identificados e, devido à pertinência dos estudos à temática da gestão educacional em redes municipais, foram incluídos também.

Desde o início dos anos 2000, o Ministério da Educação, em parceria com suas autarquias, o INEP e o FNDE, ou com instituições como o Banco Mundial, a UNDIME e a UNESCO[75], vem desenvolvendo estudos sobre experiências bem-sucedidas de aprendizagem em redes municipais de ensino e também sobre o órgão gestor e o dirigente de educação. Tive acesso a sete destes trabalhos, que foram incorporados às demais produções para análise, por pertinência à temática.

Assim, o universo de 169 publicações sobre gestão educacional em redes municipais de ensino foi agrupado em sete temas: políticas públicas; gestão democrática e sistemas educativos; profissionais da/na educação: formação e

[75] FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; UNDIME: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

prática; gestão e avaliação interna e externa; financiamento da educação; órgãos dirigentes municipais de educação; outros.

Segundo Souza (2006, p. 26), política pública é um "campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)". Nessa perspectiva, passa por um ciclo, que, sinteticamente, contempla os seguintes estágios: formulação, implementação, monitoramento e avaliação. O tema "políticas públicas" foi o que apresentou o maior número de títulos no levantamento bibliográfico realizado (55), distribuídos por diferentes áreas do campo educacional[76]. São elas: planejamento - geral e em redes de ensino: (BONAMINO e PAES DE CARVALHO, 2005; SILVA, 2011; ARAÚJO, 2012; ROOS, 2012; CORREA, 2013; entre outros); ampliação do ensino fundamental para nove anos (LEAL, 2011; LIMA, 2011, GIL, 2012; SILVA, 2013); currículo (ALVES, 2011; GOMES, 2011; KEMPA, 2011; NASCIMENTO, 2012; MOREIRA, 2012; SANTOS, 2012); inclusão social e educacional (ACOSTA, 2011; ARROYO, 2011; DELGADO e PESSOA; 2011; SOUZA, 2011; SILVA, 2012; JOSLIN, 2012; entre outros); gestão escolar/educacional (MEC/INEP, 2005; 2007; CAMINI, 2010; DANTAS, 2011; GOULART, 2011; PALUDETO e TORRES, 2014; SOUZA e MARTINS, 2014); educação integral (TEMPONI e MACHADO, 2011; VALARADARES, 2011; ASSIS, 2012; SILVA, BUSNELLO e PEZENATTO, 2014); educação de jovens e adultos (LARA, 2011; ROMANIO, 2011); educação infantil (ROSA, 2011; GUIZZO e FELIPE, 2012; REIS, 2012; FERNANDES, GIMENES e CAMPOS, 2013), juventude (MELO, 2012) e alfabetização (SANTOS, 2012; SOUZA, 2012). Como é possível observar, as políticas públicas abrangem um número considerável de estudos dos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino e gestão educacional, mas não necessariamente a organização do órgão gestor. Assim, como a tese versa sobre o conhecimento da organização e do trabalho desenvolvido pelas secretarias municipais de educação, as obras acima citadas poderão auxiliar na análise dos dados empíricos coletados na ida a campo, com destaque para as ações prioritárias das equipes gestoras. Dessa forma, por ora serão analisados uma obra sobre

[76] A relação completa dos títulos da revisão de literatura consta no apêndice 18.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

planejamento e dois trabalhos sobre gestão educacional, por relacionarem-se diretamente à temática da tese.

Em "Avaliação da Implementação do PES – Planejamento Estratégico – nas secretarias de educação nas quais este produto do programa FUNDESCOLA[77] foi implementado", Bonamino e Paes de Carvalho (2005) construíram uma metodologia para avaliação do PES nas secretarias de educação. Dessa maneira, a partir da análise de documentos, observações e estudo-piloto em seis secretarias de educação, elaboraram três categorias-chave para a avaliação do impacto e possibilidades da implantação do PES nos órgãos gestores. São elas:

> **Cultura Organizacional -** estrutura organizacional da secretaria e sua dinâmica de funcionamento, quadros técnicos existentes, estilos de gestão e liderança, processos decisórios, grau de autonomia e responsabilização dos diferentes atores, articulação entre atores e diferentes instâncias de decisão e execução.
>
> **Focalização da Gestão -** acuidade e consistência no diagnóstico dos problemas da secretaria, coerência entre as estratégias e metas estabelecidas a partir do PES, grau de articulação das ações definidas, práticas de monitoramento e avaliação.
>
> **Desenvolvimento Institucional -** valorização da dimensão técnica do trabalho da secretaria, grau de fortalecimento institucional interno e externo, relação com a rede pública e com as escolas, capacitação dos diferentes agentes e graus de internalização do PES, modalidades de apropriação da metodologia do PES, sustentabilidade do PES (BONAMINO e PAES DE CARVALHO, 2005, p. 28).

A partir dos estudos-piloto, as autoras organizaram um quadro conceitual para a etapa seguinte da pesquisa. As categorias já utilizadas na primeira etapa do estudo sofreram alguns ajustes e foram reorganizadas em quatro eixos: contexto externo, contexto interno (cultura organizacional), focalização da gestão e desenvolvimento institucional.

"Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral, Ceará" (MEC/INEP, 2005) objetivou apresentar os aspectos da política educacional de Sobral na gestão 2001-2004 que promoveram qualidade de ensino na rede municipal. O trabalho foi realizado tendo como fontes de dados os documentos da secretaria e trabalho de campo. Os indicativos para a melhoria da qualidade foram agrupados em três eixos: i) avaliação e monitoramento do ensino-

[77] Fundo de Desenvolvimento da Escola.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

aprendizagem (etapas: diagnóstico, planejamento, avaliação e monitoramento); ii) mudança na prática pedagógica das escolas (metodologia de ensino própria para a alfabetização; incentivos salariais para os professores alfabetizadores e formação continuada) e iii) fortalecimento da autonomia das escolas. Na sequência, alguns desafios foram enumerados, como a expansão das ações e resultados das séries de alfabetização para os anos finais do ensino fundamental; aprimorar o reforço escolar para alunos de 2º a 4º anos que participam das turmas de alfabetização; ações para diminuir as diferenças de resultados entre as escolas, entre outras.

O "Prêmio Inovação em Gestão Educacional 2006 – Experiências Selecionadas" (MEC/INEP, 2007, p. 15) teve como objetivo

> incentivar o desenvolvimento de experiências inovadoras em gestão educacional municipal, reconhecendo que os municípios brasileiros têm papel decisivo para o avanço da educação no país e vêm empreendendo esforços nem sempre reconhecidos pelas autoridades estaduais e nacionais.

O estudo foi realizado a partir de trabalhos recebidos pelo Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional do INEP, sendo divulgadas dez experiências bem-sucedidas na publicação de 2007. As categorias analíticas e questões de investigação organizaram-se em três aspectos: informações básicas, foco e implementação e impactos da inovação. Em cada municipalidade o foco da inovação política recaiu sobre determinados aspectos. À título de ilustração, citamos a experiência de gestão participativa de Amparo (SP), de avaliação institucional em Igrejinha (RS) e o programa de regularização do fluxo escola em São Mateus (ES).

Pelas experiências apresentadas, é possível perceber que uma gestão educacional pode focalizar e empreender esforços em diferentes aspectos educacionais que poderão promover o sucesso escolar dos estudantes. Nas experiências mencionadas, o conhecimento da realidade local e um planejamento, com acompanhamento, parece ter feito a diferença no que tange à qualidade educacional.

No contexto de descentralização e municipalização da educação foi possível verificar que muitas municipalidades optaram pela criação de sistemas de ensino próprios, de maneira que os gestores locais assumiram, com autonomia, a formulação de políticas para a educação infantil e o ensino fundamental (ANDRADE, 2010; DA HORA, 2010). A inclusão da gestão democrática na

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Constituição Federal de 1988 foi um ineditismo em relação às legislações anteriores; sendo esta definida como um dos princípios da educação pública. Nesse sentido, os gestores de sistemas educacionais tiveram como tarefa a elaboração de orientações específicas para a implementação desse princípio educacional (MENDONÇA, 2000). O tema da gestão democrática e sistemas educativos permanece como um dos mais estudados no cenário da gestão educacional. No levantamento bibliográfico realizado foram identificados 34 títulos sobre o assunto, abordado de diversas maneiras: controle e participação social (BASSI e CAMARGO, 2010; INFORSATO *et al*, 2011; SILVA, N., 2011; OLIVEIRA, 2012; SOUSA, R. L. M., 2012; entre outros); participação estudantil (FARIA, 2011); representação social da gestão democrática (ACHILLES, 2011; CORREIA, 2011; BERTONCINI, 2012); gestão da rede de ensino (SERGIO JUNIOR, 2011); gestão escolar e cargo de diretor (SILVA JUNIOR, 2011; CÓSSIO, *et al*., 2010; MARTINS, 2012; FISCHER e GUIMARÃES, 2013); teóricos (MARTINS e SILVA, 2010; SILVA, 2010; SOUZA, D., 2010; ARAUJO, V., 2011; AZEVEDO JR., 2011; OLIVEIRA e LOPES, 2012) e sistema educacional/de ensino (ANDRADE, 2010; DA HORA, 2010 e NOVAES e FIALHO, 2010; WERLE, THUM e ANDRADE, 2010)[78].

Como é possível observar, as abordagens acima citadas contemplam as diferentes instâncias da gestão democrática, seja em nível de sistema (conselhos e ouvidorias em controle e participação social e forma de assunção ao cargo de direção em direção e cargo de diretor) ou de unidade de ensino (conselhos escolares e participação das famílias em participação e controle social e elaboração do projeto político-pedagógico em gestão escolar).

Merecem destaque os trabalhos sobre os sistemas educativos que foram desenvolvidos a partir de estudo teórico e de trabalho empírico. Com base em entrevistas, questionários e documentos locais sobre gestão educacional, Andrade (2010) estudou o processo de criação do Sistema de Educação do Município de Recife entre 2002 e 2008. O autor identifica iniciativas de gestão democrática no processo de "criação e/ou reativação de conselhos escolares; a instituição do Núcleo de Gestão Democrática com a incumbência de facilitar a interlocução entre a Secretaria de Educação e as escolas; e a reativação da Conferência

[78] As instâncias de democratização da educação foram apresentadas por Souza *et al* (2005) e referendaram a relação de subitens para o tema da gestão democrática e sistemas educativos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Municipal de Educação" (ANDRADE, 2010, p. 144). A pesquisa flagrou dificuldades para a efetivação desse modelo gestionário, como a desarticulação entre o órgão de decisão e planejamento (secretaria de educação) e as instâncias executoras (as escolas); entre as proposições da Conferência de Educação e as decisões do Conselho Municipal e as da Secretaria de Educação; além de ser constatado que não há uma prática de diálogo entre o Conselho de Educação e o órgão central da educação. Dessa maneira, ao final da pesquisa o autor conclui que o modelo de gestão democrática no sistema educacional em Recife constituiu mais uma inspiração do que uma prática.

Werle, Thum e Andrade (2010) estudaram os sistemas municipais de educação no Rio Grande do Sul criados entre 1997 e 2007 encontrando 10 eixos que estruturavam as respectivas legislações:

> (1) estrutura e organização da educação, (2) ação redistributiva, (3) gestão democrática, (4) valorização do professor, (5) planejamento/Plano Municipal de Educação, (6) recursos financeiros para a educação, (7) instituições escolares, níveis e modalidades, (8) regime de colaboração, (9) avaliação externa e articulação com o sistema nacional de avaliação, (10) atenção a peculiaridades locais (WERLE, THUM e ANDRADE, 2010, p. 382).

Nas considerações finais, os autores indicam que: i) a criação de sistemas de educação coincidiu com o período de mudança do executivo; ii) a qualidade dos textos das leis das municipalidades que criaram seus sistemas mais recentemente é melhor do que daquelas que criaram logo após a publicação da atual lei nacional da educação; iii) não havia grande interesse pela criação de sistemas de ensino próprios pelas municipalidades do estado, posto que até 2007 apenas 37% delas tinham optado por essa forma de organização educacional. Para Werle, Thum e Andrade (2010, p. 392), a criação de um sistema municipal de educação exigiria competência técnica, administrativa e política já instalada para desenvolver a as políticas educacionais. Entretanto, nas condições atuais, com a mesma quantidade de funcionários, sem formação específica para a assunção a determinados cargos e sem articulação com outras instâncias governamentais, a criação dos sistemas de ensino não estaria contribuindo para a promoção da qualidade educacional.

Da Hora (2010) estudou os sistemas educativos de quatro municípios da Baixada Fluminense: São João do Meriti, Nova Iguaçu, Belford Roxo e Mesquita. A análise foi realizada a partir do ciclo de políticas de Bowe, Ball e Gold (1992,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

apud DA HORA, 2010), constituído pelos contextos de influência, da produção de texto e da prática (DA HORA, 2010, p. 568). Em termos metodológicos foi realizada pesquisa bibliográfica, análise documental dos processos organizativos e de gestão da educação e entrevistas com os gestores educacionais (ibid., p. 570-571). Segundo a autora, o modelo de gestão característico desses sistemas de ensino foi o orientado pela teoria clássico-burocrática, evidenciado por: i) divisão detalhada de funções e tarefas; ii) relações hierarquizadas e de subordinação; iii) indicação político-partidária para as funções diretivas; iv) a direção ainda assume a função de dirigente técnico, entre outros.

O tema "Profissionais da/na educação: formação e prática" abrangeu 27 títulos, sendo distribuídos em formação, prática e plano de carreira. No item formação, há trabalhos acerca da formação inicial ou continuada de professores (BARRETO, 2011; MINGARELLI, 2011; COSTA, 2012; MAGALHÃES, 2012; entre outros); de gestores escolares ou dirigentes municipais (AGUIAR, 2011; BOLSON, 2011; MIRANDA, 2012; SANTOS, D. T., 2012; AMARAL e FREIRE, 2013; entre outros); de supervisores de ensino (SILVA, J. B. P., 2012); estagiários (SALLES, 2011) e conselheiros escolares (BATISTA, 2010). Em prática ou exercício profissional há obras que versam sobre a regulação do trabalho (LIMA, M., 2011; CATANZANO, 2012; FERNANDES, SCAFF E OLIVEIRA, 2013; OLIVEIRA, 2011a); uso da leitura e da escrita no exercício profissional (SILVA, L., 2012); perfil do professor (VERNICK, 2011) e perfil do gestor escolar ou educacional (INEP, 2010; CONCEIÇÃO e PARENTE, 2012; DUARTE e CARDOSO, 2014). Terceiro maior grupo ocupacional e maioria no quantitativo de servidores públicos, os professores têm exercido importante função social, na medida em que são responsáveis pelo processo de socialização de crianças e jovens pela via escolar (ANDRADE, 2011). Contudo, as constantes exigências de formação, tanto inicial quanto continuada não têm sido acompanhadas pela valorização profissional devida, principalmente se comparado com outros profissionais com ensino superior. No que diz respeito ao cargo de gestor escolar, ainda é comum a assunção por indicação política, nem sempre atrelada aos critérios de formação e consulta à comunidade escolar (como prevê o Plano Nacional de Educação 2014-2024). Sobre o tema plano de carreira e valorização profissional foram identificadas três obras (VASSOLER, 2011; RAFANHIM, 2012; SUBIRA, 2012), bem como dois trabalhos de revisão

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

bibliográfica, uma sobre o provimento do cargo de diretor (MAIA e MANFIO, 2010) e uma sobre profissão docente (PALAFOX, KLINKE e SILVA, 2013). Estes estudos irão, em alguma medida, colaborar para as análises sobre os profissionais da educação das redes de ensino. Dentre eles, destaco três pesquisas (uma sobre formação do dirigente municipal de educação - DME - e duas sobre perfil do DME), por tratarem de uma figura importante para o estudo em tela acerca dos órgãos gestores da educação.

"Formação de dirigentes municipais de educação: a experiência do PRADIME na UFRJ" (AMARAL e FREIRE, 2013) traz um relato de experiência acerca da realização de um curso de extensão, na modalidade à distância, dirigido aos DMEs fluminenses e que foi realizado entre março e agosto de 2011. Dos 92 secretários de educação das redes municipais de ensino do Estado do Rio de Janeiro, 46 iniciaram o curso, mas apenas 9 deles chegaram a conclui-lo.

"Dirigentes municipais de educação no Brasil: regulação intermediária do sistema educacional" foi o trabalho desenvolvido por Duarte e Cardoso (2014). A pesquisa foi realizada a partir de informações coletadas em entrevistas com 23 DME, das regiões Nordeste e Sudeste do Brasil, sendo estes considerados agentes de regulação intermediária (OECD, 1995). A análise foi desenvolvida considerando duas categorias, a saber, a trajetória sócio profissional dos dirigentes, e articulação intra-sistêmica, ou seja, as "relações que são estabelecidas com os cidadãos eleitores, com as escolas e seus profissionais e a equipe que compõe a Secretaria Municipal de Educação (...), ou, ainda, com outros órgãos e pessoas que compõem o poder executivo" (ibid., p. 515; 524). Os autores concluíram que os dirigentes atuam tendo como modelo a sua trajetória político-profissional, ou seja, o gênero e a trajetória profissional organizam lógicas de ação diferenciadas, e o porte do município (DUARTE e CARDOSO, 2014, p. 530). A atividade básica é caracterizada pela regulação intra-sistêmica, de maneira adversa à literatura, que prevê que a atuação dos dirigentes estaria relacionada à regulação para o desempenho escolar.

A pesquisa "Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação", promovida pelo INEP (2010), em parceria com a UNDIME e a UNESCO, foi organizada a partir da aplicação de um *survey* respondido voluntariamente por 3.410 secretários municipais de educação (61,3% do total de municipalidades na época). O relatório foi organizado considerando as seguintes categorias: características pessoais;

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

formação; perfil político; perfil profissional; desafios e prioridades da gestão; questões relacionadas ao PAR e ao IDEB; levantamento de necessidades de capacitação e assessoramento e apoio à gestão. Dessa maneira traçou-se um perfil dos dirigentes municipais de educação brasileiros. Especificamente em relação aos temas relacionados à gestão dos secretários à frente dos órgãos gestores, o destaque recaiu sobre a preocupação com a infraestrutura das escolas. Outros temas, como a aprendizagem dos alunos e a participação das famílias e da comunidade, também tiveram relevância. Em geral, a Gestão Estratégica, a Financeira e a Pedagógica foram os temas mais lembrados quando se consideram as necessidades de capacitação ou assessoria dos dirigentes e de sua equipe. A interação com a UNDIME apareceu como sendo positiva também.

As políticas de avaliação da aprendizagem e do rendimento escolar têm ocupado grande espaço das agendas política e técnica dos países da América Latina nos últimos anos (ASSUNÇÃO e CARNEIRO, 2012). A partir da divulgação do IDEB, estados, municípios e escolas tiveram seus resultados amplamente divulgados, amplificando o debate nacional acerca da qualidade da educação. Assim, cada órgão/entidade é convocado a repensar o trabalho e a qualidade da oferta educacional sob sua responsabilidade. No levantamento bibliográfico, o tema "gestão e avaliação interna e externa" concentrou trabalhos, em sua maioria, relacionados à avaliação externa e desempenho. Nesse sentido, dos 24 trabalhos localizados nesse tema, três tiveram como objeto de estudo a avaliação institucional elaborada pelos próprios agentes escolares (SILVA, V. B. 2012; MACHADO e ALAVARSE, 2014), incluindo o desenvolvido por estudantes (TOMCHINSKY, 2011). Quanto aos demais, o foco foi dado às avaliações (incluindo o IDEB) nas políticas educacionais (BLASIS, 2011; FRANKLIN, 2011; OVANDO, 2011; RAMALHO, 2012; RODRIGUES, 2012; SALGADO JR. e NOVI, 2014), e à formação continuada (OLIVEIRA, 2011; SANTANA, 2011). Especificamente para o estudo das secretarias de educação, alguns trabalhos que tomaram as redes de ensino e as escolas com resultados diferenciados nas avaliações externas como *loci* de pesquisa, como Lima (2011), Tizzei (2011), o trabalho de Silva (2012) sobre a rede municipal de ensino de Barra Mansa no Rio de Janeiro, e os estudos "Caminhos do direito de aprender: boas práticas de 26 municípios que melhoraram a qualidade da educação" (UNICEF, 2010).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

As pesquisas acima citadas foram realizadas a partir de estudos quantitativos iniciais, seguidos de trabalho de natureza qualitativa. Todas apresentaram a análise de contexto (local e educacional), que contribuiu para a seleção das redes e/ou escolas, bem como constituiu um dos componentes explicativos para os resultados alcançados pelas localidades. Assim, Lima (2011), estudou dez municípios sul-mato-grossenses, com mil alunos ou mais, sendo cinco com os mais elevados IDEBs em 2007 e cinco com os maiores aumentos no IDEB do 5º ano do ensino fundamental entre 2005 e 2007. A análise das políticas educacionais das redes de ensino recaiu sobre os seguintes eixos: "gestão da rede; gestão escolar; formação e carreira docente; avaliação de desempenho dos alunos" (ibid, p. 71). Isto com vistas à verificação de três características das políticas, a saber, i) subsidiariedade ("as políticas são centradas na prestação de socorro às redes escolares municipais, não estão expressas em planos de médio e longo prazo; a maioria das vezes as redes operam uma política de repasse pontual ou de intermediação no plano local das polícias nacionais"), ii) coordenação ("o grau de institucionalização da rede que lhe permite dispor de condições para estruturar, ordenar e organizar a ação educacional da rede; considera também a existência de abertura para encaminhamentos e liderança na esfera da governança, levando em conta as parcerias e as interações com organizações governamentais e não-governamentais") e iii) democratização ("utilizou-se como critério de existência e continuidade dos seguintes itens: eleição de diretores, conselhos escolares, APM, participação da comunidade na elaboração PPP, cumprimento do PPP, fóruns avaliativos, relação escola família, CME, Programa de formação de gestores e direitos dos professores") (ibid., 96).

A característica subsidiária foi a que prevaleceu nas redes de ensino pesquisadas. Em alguns casos, as secretarias trabalham para socorrer as escolas em suas necessidades imediatas, em outras os gestores atuam como mediadores locais das políticas federais e em alguns casos há elaboração de iniciativas próprias, como a formação de professores. A autora concluiu que a característica subsidiária seria uma das estratégias utilizadas para que as redes atingissem os resultados do IDEB. E em relação aos avanços, Lima (2011, p. 101) os relacionou a alguns fatores, como "maior atenção das SEMEDs e equipe gestora escolar ao acompanhamento do fluxo e do desempenho dos alunos, assim como a políticas

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

de formação de professores e, também, formas diversas de atendimento ao aluno no contra turno escolar".

Tizzei (2011) pesquisou quatro unidades de ensino na rede municipal de Campinas (SP), duas com bom desempenho no Projeto GERES[79] polo Campinas e duas com resultado ruim. De acordo com a autora, o trabalho teve como objetivo mostrar quais os fatores intraescolares, em especial aqueles relacionados à gestão, poderiam contribuir ou prejudicar o processo educacional dos estudantes, a despeito de seu contexto socioeconômico de origem. Para a realização do trabalho de campo, foram organizados questionários[80] para professores e funcionários, cujas respostas contribuíram para traçar o perfil de cada gestão, bem como realizadas entrevistas com os membros da equipe diretiva (diretor geral e adjunto e coordenador pedagógico). As escolas com bom desempenho apresentaram algumas características comuns, como a participação dos profissionais na elaboração da proposta educacional e objetivos compartilhados por todos. Enquanto as escolas com baixo desempenho tiveram como uma de suas marcas os conflitos interpessoais e de interesses como dificultadores do trabalho.

A pesquisa desenvolvida por Silva (2012) em quatro escolas do município de Barra Mansa (RJ), que obtiveram resultado do IDEB acima do projetado em 2005, ele caiu em 2007 e teve aumento significativo em 2009, a partir da aplicação de questionário, observação e entrevistas, considerou os seguintes aspectos: identificação das escolas; estrutura organizacional das escolas; infraestrutura das escolas; diretores e professores. Em sua análise, a autora observou que o nível socioeconômico dos alunos de duas escolas era baixo e nas outras duas foi considerado médio, porém as quatro unidades de ensino dispunham dos mesmos materiais e recursos. As diretoras organizaram um diagnóstico das escolas após a divulgação do IDEB 2009 para relacionar fatores que poderiam ter impactado negativamente os resultados e concluíram que o principal foi a baixa autoestima dos estudantes.

[79] O GERES é um projeto de pesquisa longitudinal que focaliza a aprendizagem nas primeiras fases do Ensino Fundamental para estudar os fatores escolares e sócio-familiares que incidem sobre o desempenho escolar (Portal Geres, Estudo Longitudinal da Geração Escolar 2005).

[80] Itens que integravam o questionário: motivação pessoal, realização profissional, motivação dos gestores, aceitação da comunidade, participação dos professores, participação dos funcionários, participação dos alunos, participação da comunidade, espaços de participação (professores e funcionários) e espaços de participação (alunos e comunidade).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

O estudo “Caminhos do Direito de Aprender: boas práticas de 26 municípios que melhoraram a qualidade da educação” (UNESCO, 2010) foi conduzido com o objetivo de “identificar os passos considerados mais relevantes para o avanço das redes municipais em relação à qualidade da educação”, sendo a principal referência o aumento no IDEB em 2007 em relação ao de 2005, mesmo em contexto socioeconômico desfavorável. Os aspectos congruentes foram agrupados em quatro eixos: i) fator desencadeador (a divulgação do IDEB 2005 contribuiu para os municípios se organizarem para enfrentarem a realidade); ii) fator catalisador (a figura de liderança do gestor e de sua equipe foi considerada fundamental para o sucesso das redes); iii) fatores de avanço (organizados em três eixos: formação de professores; práticas pedagógicas e ambiente de aprendizagem) e iv) fatores de base (foram pouco citados, mas levados em consideração na análise: valorização profissional e boas condições de trabalho, ampliação do tempo na escola e documentos norteadores) (UNICEF, 2010, p. 15). Como desfecho, o estudo apontou, ainda, alguns desafios enfrentados pelas municipalidades, a saber, currículo, infraestrutura, formação de professores e o fortalecimento de um sistema de garantia de direitos (ibid., 2010, p. 9).

A vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação foi instituído a partir da Constituição Federal de 1934. A Carta Magna de 1988 estabeleceu percentuais obrigatórios para cada ente federado e, ainda, preceitua o que compete a eles legislar em matéria educacional. Após a aprovação da LDB de 1996, a adoção de fundos específicos foi retomada com o advento do FUNDEF e, na sequência, o FUNDEB (MARTINS, p., 2010). No levantamento bibliográfico, o tema do financiamento foi comum a 13 títulos, sendo também agregados por interesses específicos. São eles: regime de colaboração (COSTA, 2010; RIBEIRO, 2011; FERNANDES, 2012; SANTOS, 2012; CARVALHO, 2014); descentralização de recursos (FARENZENA, 2010; HALLAK e POISSON, 2010; ABOUKALAN, 2011; CARNEIRO, 2012; NEGRINI, 2012); contabilização de receitas e despesas em educação (DAVIES, 2010) e teórico (MARTINS, 2010). Mesmo considerando que o financiamento seja uma temática cara para o entendimento da gestão educacional, situação ilustrada com a inclusão dessa questão na revisão de literatura, nenhum título foi destacado, uma vez que

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

tal dimensão não foi o foco do estudo em tela sobre secretarias municipais de educação[81].

A partir da promulgação da CF de 1988, as municipalidades aumentaram as responsabilidades no que tange à educação, podendo adquirir maior autonomia na gestão de suas redes com a criação de sistemas de ensino próprios. Diversos estudos apontaram que o processo de municipalização do ensino fundamental se acentuou após a promulgação da nova constituição e, em vários estados, ganhou novo impulso a partir do FUNDEF e depois do FUNDEB. A ampliação do atendimento escolar municipal compôs um contexto de crescente complexidade da gestão educacional em nível municipal, aumentando a necessidade de equipes técnicas preparadas para o crescimento quantitativo e a maior diversidade de público e profissionais sob sua responsabilidade. O interesse pelo estudo das secretarias municipais de educação com diferentes perfis de rendimento se assenta sobre esse novo contexto e seus desafios. No levantamento bibliográfico realizado, o tema "órgãos dirigentes municipais de educação" foi identificado em duas pesquisas, a seguir apresentadas.

A pesquisa de Gaspareto *et al* (2001) sobre o desenvolvimento institucional dos órgãos dirigentes municipais de educação foi realizada em 239 municípios dos 247 que fizeram parte da zona de atendimento prioritário do projeto FUNDESCOLA. E teve como objetivos:

> conhecer o perfil do órgão de educação (...), suas funções, sua organização, relacionamento com outros órgãos e com a comunidade, práticas de gestão, principais problemas e desafios face ao novo contexto legal de construção de autonomia da escola e dos sistemas de ensino (...) e também a existência de correlações entre variáveis institucionais e os resultados dos sistemas de ensino (ibid., p. 2).

O questionário foi o instrumento de coleta de dados, sendo organizado em cinco blocos de perguntas[82]. Os cinco eixos, relacionados aos parâmetros institucionais de desenvolvimento, foram analisados na perspectiva de traçar um perfil institucional das secretarias municipais de educação. Na sequência, com o objetivo conhecer "em que medida as condições institucionais podem contribuir

[81] A temática do financiamento em secretarias municipais de educação com diferentes perfis de rendimento no Estado do Rio de Janeiro será desenvolvida por Marcelo da Silva Machado, em sua tese de doutoramento.

[82] Infraestrutura, Ordenamento Jurídico, Gestão e Planejamento, Democratização da Gestão e Controle Social e Relações Institucionais.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

para melhorar os indicadores de desempenho" (ibid., p. 110), os autores organizam o estudo de correlação dos índices de desenvolvimento institucional criados (geral - sem índice de organização administrativa, índice de infraestrutura, índice de organização administrativa, índice da gestão administrativa, índice da gestão técnico-política, índice de gestão pedagógica, índice da gestão orçamentário-financeira, índice da democratização da gestão e controle social, índice do relacionamento inter e interinstitucional, índice de ordenamento jurídico); outras variáveis estruturais (percentual de professores com ensino superior e relação número de servidores/número de docentes, faixa de população do município, taxa de urbanização, número médio de alunos por turma e média de horas-aula por dia) e indicadores de desempenho educacionais (taxa de aprovação, taxa de reprovação, taxa de abandono e distorção idade-série).

Assim, os autores destacaram dois aspectos da pesquisa que podem servir de inspiração para futuros trabalhos: o perfil dos órgãos dirigentes municipais de educação e o efeito dos indicadores de desenvolvimento institucional sobre os indicadores de desempenho educacional.

O estudo "Desempenho dos alunos na Prova Brasil: diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino", coordenado por Parandekar, Oliveira e Amorim (2008, p. 159) objetivou "identificar boas práticas de gestão em nível municipal que levaram determinadas redes municipais a obterem resultados melhores do que os esperados, dado o seu contexto socioeconômico" e teve como foco as secretarias municipais de educação. Em trabalho de natureza quanti-qualitativa, foram selecionados quatro municípios em 10 unidades da federação das Regiões Nordeste, Sudeste, Norte, Centro-Oeste e Sul: dois desviantes positivos (a maioria das escolas está com bons resultados e algumas escolas apresentam a média acima das demais); um desviante zero (menos da metade das escolas apresentaram bons resultados) e um desviante negativo (o desempenho na Prova Brasil no 5º ano foi abaixo do esperado). As entrevistas e os questionários aplicados aos secretários de educação, assim como entrevistas realizadas com os diretores e professores foram analisadas considerando alguns aspectos que estariam associados ao bom desempenho escolar da rede: i) liderança do secretário municipal de educação; ii) visão de planejamento; iii) programas federais, estaduais e municipais destinados à educação; iv) importância da educação infantil; v) caracterização (arranjo

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

institucional) da Secretaria de Educação; vi) apoio e acompanhamento das escolas; vii) gestão escolar; viii) professores atuantes, capacitados e compromissados com a educação de qualidade e ix) elos entre comunidade, secretarias municipais e escolas.

Além dos trabalhos já citados, foram identificados ainda 14 sobre outros temas na revisão bibliográfica: sete estudos sobre direito e educação (CURY e FERREIRA, 2010; OLIVEIRA, R., 2011; SILVEIRA e PIETRO, 2012; CURY, 2013; FARENZENA e LUCI, 2013; SAVIANNI, 2013; SILVA e PERONI, 2013); três de educação comparada (TROJAN, 2010; SOUZA e MARTÍNEZ, 2010; GOROSTIAGA, 2011); três sobre educação e poder (VIEIRA, 2011; FERREIRA e CURY, 2014; SOUZA E TAVARES, 2014) e um com o estado da arte em administração educacional (CALDERÓN e FERREIRA, 2011), já analisado no início do capítulo.

Os estudos realizados para esta etapa do trabalho serviram como fonte de inspiração para a organização de algumas categorias-referência que foram utilizadas na análise das secretarias municipais de educação, como apresentado na próxima seção.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

3.2. Uma proposta para a análise da gestão das secretarias municipais de educação

Selecionadas as redes de ensino, considerando os diferentes perfis de qualidade e de equidade, conforme descrito no capítulo 2, iniciamos um trabalho de campo com vistas a compreender como as equipes gestoras locais se organizavam do ponto de vista administrativo e quais as principais ações desenvolvidas. Nessa perspectiva, a metodologia utilizada foi o estudo de casos múltiplos. De acordo com Yin (2001, p. 32), “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. E os casos múltiplos, “devem ser vistos como experimentos múltiplos (ou levantamentos múltiplos), isto é, seguir a lógica da replicação” (ibid., p. 54). Assim, cada caso deve ser visto de maneira completa, sendo que as conclusões devem/podem ser replicadas em outros casos individuais (ibid., p. 72). Para desenvolver os estudos de caso elenquei algumas categorias-

chave, com vistas à coleta de dados e sua posterior análise: contexto socioeducacional, arranjo institucional e focalização da gestão, a seguir descritos.

3.2.1.
Contexto Socioeducacional

A partir da CF/88 os municípios constituem o terceiro ente federado, com o mesmo nível de autonomia dos Estados, Distrito Federal e União, assumindo várias responsabilidades e encargos. Especificamente em relação à educação, podem optar por organizar seus próprios sistemas de ensino, o que faz com que de administradores de redes passem a gestores de sistemas (GASPARETTO *et al.*, 2001), com as responsabilidades definidas na constituição federal[83] e na legislação educacional, com destaque para o artigo 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional promulgada em 1996:

> Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:
>
> I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
>
> III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
>
> IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
>
> V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
>
> Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (LDBEN, 9394/96, art. 11).

Os dispositivos legais que garantem maior autonomia aos entes federados no Brasil coincidem com um período em que, em escala global, se redefine o papel do Estado e, no caso da educação, atribuem-se novos papeis aos diferentes agentes. Nesse sentido, é possível observar a existência de três níveis de

[83] Artigo 211, parágrafo 2º.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

regulação: regulação transnacional, regulação nacional e regulação local, ou microrregulação local (BARROSO, 2006).

Nessa perspectiva, pode-se dizer que os municípios e os órgãos dirigentes municipais de educação atuam na esfera da regulação local (BARROSO, 2006; DUARTE e CARDOSO, 2014), ou seja,

> na coordenação da ação dos atores no terreno, que resulta do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias em presença quer, numa perspectiva vertical entre "administradores" e "administrados", quer numa perspectiva horizontal, entre os diferentes ocupantes dum mesmo espaço de interdependência (BARROSO, 2006, p. 56-57).

Assim, os polos de influência são diversificados e podem encontrar-se em formas institucionalizadas ou coletivas de intervenção ou mesmo pela influência dos atores individuais no sistema educativo. No primeiro caso, põem-se em evidência as dimensões de coordenação, controle e influência por aqueles que possuem autoridade legítima para introduzir regras na ação social. E, no segundo caso, evidencia-se uma regulação situacional, ativa e autônoma. De acordo essa abordagem, em sistemas complexos como o sistema educacional, há diversidade de fontes, modalidades e finalidades da regulação, de acordo com a variedade de atores, suas posições, interesses e estratégias (ibid., p. 13).

No caso das municipalidades, seja na condição de gestoras de sistemas ou de redes de ensino, podem ser consideradas uma instância de "regulação intermediária" posto que são níveis que estão situados entre a escola e o governo central (BARROSO, 2006; OECD 1995, *apud* DUARTE e CARDOSO, 2014).

No caso brasileiro, cabe aos sistemas de ensino assegurar progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas públicas (LDBEN, 9494/1996, art. 15); o que nos leva a caracterizar os estabelecimentos de ensino como um caso de microrregulação ou regulação local.

Em relação ao estudo das secretarias municipais de educação, é preciso levar em consideração a influência dos atores locais (com interesses políticos, da categoria profissional docente ou ainda comunitários) que exercem a regulação horizontal; contudo, o esforço desta pesquisa recaiu sobre os modos de regulação

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

institucional[84] dos municípios. Isso porque o trabalho de campo centrou-se nos profissionais (burocracia e comissionados) que atuam no órgão gestor educacional.

Os municípios, com seus sistemas de ensino e os órgãos gestores, também podem constituir um tipo de "regulação autônoma" posto que têm como tarefas organizar diagnósticos da realidade educacional e propor políticas públicas condizentes com as necessidades locais. E os estabelecimentos escolares, com progressivos graus de autonomia, também constituem esse tipo de regulação.

Contudo, as possíveis vantagens de tal princípio devem ser consideradas com cautela, visto que os múltiplos espaços de "regulação autônoma" podem acentuar não só a diversidade, mas também as desigualdades (DUBET, 2002; BARROSO, 2006). Ainda segundo Barroso (ibid., p. 58) os processos de "regulação autônoma"

> agravam a tensão existente entre os princípios de justiça, de equidade e de democracia intrínsecos ao conceito moderno de educação e ao imperativo de garantir a diversidade de meios e processos ajustados à satisfação das necessidades educativas específicas dos alunos, individualmente considerados, ou enquanto membros de diferentes grupos de pertença, definidos em função de critérios sociais, culturais, étnicos, religiosos, linguísticos e outros.

Destarte, não se trata de restringir ou eliminar os espaços de "regulação autônoma", mas saber "como dar coerência nacional e um sentido coletivo (...) a decisões locais e diversificadas, tomadas em função de interesses individuais, ou de grupos, igualmente constituídos" (ibid., p. 58-59).

Em relação à realidade brasileira, marcada por profundas desigualdades sociais, econômicas e regionais, a implantação de políticas locais não pode prescindir de parâmetros mais gerais relacionados à educação. Assim, o contexto local deveria ser a base para toda e qualquer ação do poder público, mas sem perder de vista a dimensão global, ou seja, de nacionalidade.

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

[84] De acordo com Barroso (2006) a regulação institucional é um "conjunto de ações postas em prática por uma instância (governo, hierarquia duma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém uma certa autoridade".

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

as informações selecionadas foram analisadas em duas dimensões i) contexto sócio-histórico (aspectos demográficos, econômicos, sociais, culturais e políticos e ii) contexto educacional.

Em relação ao primeiro aspecto, o interesse recaiu sobre a distribuição da população pelo território, as fontes de economia locais, a qualidade de vida (IDHM), os equipamentos culturais e o cenário político. De acordo com Paes de Carvalho (2006), a dimensão contextual é significativa para o estudo da gestão educacional por causa das diferenças regionais. Não se pode perder de vista também a cultura política local, não raro caracterizada pelo patrimonialismo e clientelismo político (MENDONÇA, 2000), o que condiciona as possibilidades de atuação do gestor, particularmente sua autonomia técnica e política no desenho e implementação das políticas educacionais.

No que diz respeito à educação, o foco direcionou-se à abrangência do atendimento e aos indicadores de qualidade (taxas de aprovação, de distorção idade-série e proficiência na Prova Brasil) e de equidade. Esses indicadores auxiliarão no dimensionamento dos desafios educacionais das localidades em estudo, à semelhança da pesquisa realizada por MEC/UNICEF (2006); Lima (2011); Paes de Carvalho *et al.* (2011); entre outros.

Dubet (2008), ao estudar a temática educacional, o faz a partir do princípio de justiça. Nesse sentido, uma educação justa (ou equitativa), não deveria prescindir de garantir a todos os estudantes, ou ao maior número possível, sobretudo aos menos favorecidos os mais elevados níveis escolares. Para o autor, equidade exige política, ações desenvolvidas para que determinados resultados sejam alcançados.

De acordo com Souza, C., (2006, p. 26), “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. E acrescenta que, considerando as diversas definições e modelos é possível sintetizar algumas proposições, dentre elas: i) que a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz; ii) que ela é uma ação intencional, portanto, com objetivos a serem alcançados e iii) que passa por diversos processos após a decisão pela implantação, a saber: implementação, execução e avaliação (SOUZA, C. 2006, p. 36-37).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Destarte, o contexto socioeducacional será a referência para compreender a realidade local, considerando-a como objeto do diagnóstico para a elaboração das políticas educacionais das secretarias em estudo. A partir dele se pode analisar a seleção das prioridades (proposições) da gestão local e, consequentemente, o foco da gestão, que será outra categoria-referência de análise a ser descrita mais adiante.

3.2.2.
Arranjo Institucional

Os sistemas de ensino podem ser considerados organizações complexas, formados por relações complementares e até contraditórias, como regras e improviso, indivíduos e estruturas, entre outros; daí a diversidade de tipologias de modelos organizacionais. Lima (2011, p. 18), influenciado pela proposta de análise apresentada por Per-Erik Ellström (1983, *apud* LIMA, 2011), relacionou quatro modelos das organizações educacionais: racional, político, de sistema social e anárquico, incluindo no estudo os elementos objetivos (clareza e consenso compartilhados e transparência) e tecnologias (conhecimentos dos procedimentos). Para o autor (ibid., p. 21) o modelo racional ou burocrático destaca o “consenso e a clareza dos objetivos organizacionais (...) e pressupõe a existência de processos e de tecnologia claros e transparentes”. Nesse modelo, as organizações são consideradas como a realização de objetivos, numa perspectiva instrumental para a tarefa e na importância de estruturas organizacionais.

O modelo racional/burocrático foi inspirado nos estudos realizados pelo sociólogo alemão Max Weber acerca da Teoria da Burocracia. De acordo com Weber (1999, p. 193) “toda dominação manifesta-se e funciona como administração. Toda administração precisa, de alguma forma, da dominação, pois, para dirigi-la, é mister que certos poderes de mando se encontrem nas mãos de alguém”. Por "dominação" compreenderemos, então, aqui, uma situação de fato, em que uma vontade manifesta ("mandado") do "dominador" ou dos "dominadores" quer influenciar as ações de outras pessoas (do "dominado" ou dos "dominados"), e de fato as influenciam de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (“obediência"). (WEBER,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

1999, p. 191). Nessa perspectiva, para a subsistência da dominação, há três princípios fundamentais que a legitimam, a saber: as regras racionais, a tradição ou o carisma. Esses tipos fundamentais de estruturação da dominação podem ser assim encontrados na realidade histórica:

> Quando a ação social de uma formação de dominação se baseia numa relação associativa racional, encontra seu tipo específico na "burocracia". A ação social, numa situação vinculada a relações de autoridade tradicionais, está tipicamente representada pelo "patriarcalismo". A formação de dominação "carismática" apoia-se na autoridade não racionalmente nem tradicionalmente fundamentada de personalidades concretas (WEBER, 1999, p. 197-198).

Para Weber (ibid, p. 198-200) o funcionalismo moderno manifesta-se da seguinte forma: ele é regido por competências oficiais fixas ordenadas mediante regras; é hierárquico; pressupõe formação, o que diferencia os tipos de profissionais e a ocupação dos cargos; a administração dos funcionários pode ser aprendida, posto que deve realizar-se seguindo regras gerais.

Weber (ibid) apresenta, então, as bases fundamentais para uma burocratização da administração, a saber: i) o desenvolvimento da economia monetária, na medida em que os funcionários recebem salário em dinheiro, normalmente fixo, e pensão, na velhice; ii) o desenvolvimento quantitativo e qualitativo do Estado Moderno, que promoveu complexidade na execução das tarefas; iii) a superioridade técnica do modelo burocrático em termos de eficiência; iv) é acompanhada pela concentração dos meios de serviços materiais nas mãos do senhor, que reúne o custo total da administração em seu orçamento e distribui os meios de recursos para as instâncias inferiores, regulamentando e controlando seu emprego.

De acordo com Lima L. (2011, p. 28), quando aplicado ao estudo das escolas (no nosso caso as secretarias municipais de educação), o modelo burocrático

> acentua a importância das normas abstratas e das estruturas formais, os processos de planejamento e de tomada de decisões, a consistência dos objetivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o caráter *preditivo* das ações organizacionais.

Contudo, segundo o autor, um estudo mais acurado das organizações educativas não deve limitar-se à análise das estruturas formais mas considerar, também, o que acontece mesmo que informalmente, na organização. O autor

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

propõe assim outro modelo organizacional que denomina anarquia organizada, assim sintetizada: “um modelo em que os objetivos são considerados pouco claros e em conflito, e as tecnologias são consideradas ambíguas e incertas” (LIMA, 2011, p. 33). Para o autor toda organização pode ser entendida, ao menos parcialmente, como uma anarquia organizada e, por conseguinte, pode apresentar três características gerais: i) “objetivos e preferências inconsistentes e insuficientemente definidos e uma intencionalidade organizacional problemática”; ii) falta de clareza da sua tecnologia (os processos não são compreendidos pelos membros e trabalha-se sem planejamento claro) e iii) participação fluida (há rotatividade entre os participantes nas diferentes esferas de decisão, o que faz com que as escolhas mudem com frequência).

Para o estudo de políticas públicas, segundo o modelo racional/burocrático, seriam analisadas as seguintes etapas: identificação do problema, definição, seleção da solução, implementação e avaliação. Entretanto, podem existir outras maneiras de promover certas ações organizacionais, baseadas, por exemplo, no modelo da anarquia organizada, ou seja, as soluções podem advir de um conjunto de elementos independentes e desligados uns dos outros em termos de intenções e ações, ou mesmo acidentais (LIMA, 2011, p. 37). Nessa perspectiva, conclui o autor que essa segunda metáfora desafia a perspectiva racional/burocrática na medida em que compete com ela na análise de determinados fenômenos e componentes da organização.

O modelo burocrático tem sido um tipo ideal de análise da organização, sendo, não raras vezes, confundido com o próprio aparelho de controle central. Assim, sob a ótica jurídico-normativa, é evidente que o desenho organizacional dos sistemas e redes de ensino, os arranjos organizacionais (ou institucionais) e as estruturas formais estejam predeterminados, ou seja, referendados por orientações gerais. Nesse sentido, um desafio para o estudo das secretarias de educação não reside exclusivamente na identificação das normas, mas em saber se elas estão ou não efetivamente atualizadas no plano da ação organizacional. Daí que, para a pesquisa nos órgãos gestores, foram realizadas análises de documentos legais e norteadores e também entrevistas, numa tentativa de capturar as ações empreendidas pelos gestores locais.

Destarte, para o estudo da categoria **Arranjo Institucional** os aspectos selecionados foram: ordenamento jurídico; estrutura organizacional da secretaria e

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

dinâmica de seu funcionamento; quadros técnicos existentes e formação; gestão administrativa e infraestrutura.

A análise do ordenamento jurídico foi desenvolvida verificando a adequação da legislação municipal no que tange à educação e as legislações federais (GASPARETTO *et al*, 2001).

A estrutura organizacional do órgão gestor e sua dinâmica de funcionamento foram estudadas a partir dos organogramas formais e informais, a composição das equipes de trabalho e os quadros técnicos existentes (GASPARETTO *et al.*, 2001; LIMA, 2011).

Especificamente em relação às equipes de trabalho, de acordo com a Constituição Federal de 1988, a administração pública direta e indireta dos entes federados deve obedecer aos "princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência" (art. 37). O mesmo artigo ainda prevê a investidura aos cargos públicos, que dependerá de aprovação em concurso público, as funções de confiança (exclusivas para servidores ocupantes de cargos efetivos) e os cargos em comissão (preenchidos por servidores de carreira com percentuais mínimos previstos em lei), temas importantes para a análise dos quadros técnicos das secretarias de educação. Esse grupo, em sua maioria, constitui a burocracia responsável pela implementação das políticas. No caso das funções gratificadas ou cargos comissionados, podem constituir os altos e médios escalões dos órgãos gestores. Nessa perspectiva, o secretário municipal de educação normalmente assume a pasta em função de uma indicação política do executivo e torna-se o responsável pela concretização das promessas de campanha do candidato eleito no campo educacional. Os profissionais que compõem seu grupo direto de trabalho podem fazer parte da burocracia educacional ou não.

Na sequência foram analisados o grau de institucionalização, ou alguma forma de sistematização de processos (LIMA, L., 2011) e o fluxo de comunicação: informatização do órgão gestor e relações institucionais; sendo que as perspectivas de democratização da gestão e do controle social perpassaram os vários eixos (GASPARETTO *et al*, ibid.).

E a infraestrutura foi estudada considerando tanto as condições de trabalho do órgão gestor, como os materiais, equipamentos duráveis e recursos pedagógicos disponibilizados para as escolas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

3.2.3.
Focalização da Gestão

No cenário nacional, os primeiros escritos sobre Administração Educacional datam da década de 1930, período em que foram lançadas as bases do capitalismo industrial, que requeria a formação de mão-de-obra qualificada para os trabalhos nas cidades. Segundo Sander (1982, *apud* Messas, 2007), no período de 1930 a 1960 surgiram os trabalhos mais influentes da Administração Pública e da Educação no Brasil e, nessa fase (1937 e 1967), ocorreram reformas administrativas que trouxeram impacto para a área da Administração da Educação.

Analisando a relação entre a Administração Pública e a Educacional, no que diz respeito ao sistema educacional, até a chegada da década de 1980 ainda prevaleceram os estudos sobre as políticas públicas emanadas dos Conselhos Nacional e Estadual de Educação, do Ministério da Educação e da Secretaria de Estado da Educação, respectivamente.

Após a Reforma Gerencial de 1995, de acordo com Dourado (2007, p. 927), uma série de "políticas relacionadas à reestruturação da gestão, organização e financiamento da educação básica" foram observadas. Especificamente nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, as políticas teriam sido focalizadas, com destaque para o investimento no ensino fundamental.

A partir de 2003, com a mudança no quadro político, em nível federal, segundo o autor (ibid.), algumas reorientações puderam ser verificadas e, como exemplo, destacou a promoção da qualidade na educação a partir da relação inclusão e democratização.

Lima (2011) arrolou modelos organizacionais da escola à luz da sociologia e que podem ser adaptados para os estudos das secretarias municipais de educação. Nesse sentido, fez uma distinção entre duas perspectivas, a saber, i) como construções teóricas (modelos analíticos/interpretativos ou normativos/pragmáticos) e ii) como configurações socialmente construídas/em construção (modelos organizacionais de orientação para a ação: modelos decretados, interpretados ou recriados; ou modelos organizacionais praticados ou em ação: modelos em atualização).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Em contextos de descentralização, como no caso brasileiro, observam-se a autonomia relativa dos entes federados (e seus sistemas de ensino) e a progressiva autonomia das instituições escolares. Nessa conjuntura, os modelos decretados podem constituir-se como matrizes de referência favorecendo a intervenção autônoma dos atores (no nosso caso os gestores educacionais locais).

Em sistemas de governo democráticos, como o brasileiro, os sistemas de ensino são regidos por princípios e regras gerais constantes em modelos decretados, contudo, na perspectiva de Lima, permanece a possibilidade de recriação daquele modelo por meio da produção de regras autônomas, que podem ser consideradas legítimas.

Ao elaborar as políticas públicas, como já apresentado nesse trabalho, algumas etapas devem ser consideradas, dentre elas a seleção das ações a serem implantadas, ou seja, há que considerar a focalização da gestão em nível de sistemas/redes de ensino. Assim, considerando o aumento das responsabilidades dos gestores municipais, acrescido especialmente pela ampliação da oferta educacional pelas municipalidades nas últimas décadas, pareceu relevante a categoria **Focalização da Gestão,** analisada nas seguintes dimensões: gestão técnico-política e gestão pedagógica.

Para o estudo da gestão técnico-política considerou-se a identificação das problemáticas educacionais, seu alinhamento com as ações/políticas empreendidas pelos órgãos centrais (GASPARETTO *et al.*, 2001) e as prioridades selecionadas pela equipe gestora. Além disso, foi examinada, também, a demanda local de cooperação técnica para organizar os projetos e/ou ações.

A análise da gestão pedagógica consistiu em verificar o nível de autonomia na tomada de decisão e implementação das políticas educacionais sob a responsabilidade da rede municipal de ensino e a autonomia das escolas. Além disso, a efetividade das ações empreendidas, caso o foco do trabalho tenha sido a dimensão pedagógica. Nesse sentido, três aspectos foram selecionados: i) existência de programas de formação continuada (OLIVEIRA, 2011; COSTA, 2012), ii) projeto político-pedagógico e o suporte que as unidades tiveram para sua realização (GASPARETTO *et al*, 2001; BARROSO, 2005); e iii) acompanhamento/avaliação de resultados escolares (FRANKLIN, 2011; OVANDO, 2011; MACHADO e ALAVARSE, 2014).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

3.3.
O percurso metodológico do trabalho de campo

Como já mencionado, essa investigação se insere na pesquisa "Gestão e Qualidade da Educação nas Redes Municipais de Ensino do Estado do Rio de Janeiro", desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa GESQ - Gestão e Qualidade da Educação[85], que agrega mais outras duas teses de doutorado em andamento. A fusão dessas pesquisas em uma maior, guardando o interesse individual de cada doutorando, se deu pela a identificação das similaridades dos estudos e do quanto cada uma das pesquisas poderia ampliar o alcance de sua investigação, a partir da produção coletiva dos dados e de seu compartilhamento.

A pesquisa do GESQ focaliza a gestão e a qualidade da educação nas redes públicas de ensino do Estado do Rio de Janeiro, abrigando interesses e objetos de pesquisa a um tempo diferentes e complementares. Tais investigações vêm sendo desenvolvidas sempre considerando os resultados nas avaliações externas como um indicador importante sobre a qualidade e a equidade da educação pública, utilizando de forma articulada abordagens quantitativas e qualitativas. Dentre as pesquisas realizadas ou em andamento, destacam-se as com foco na gestão escolar (liderança do diretor e clima escolar), os processos de implementação e efeitos de políticas educacionais, a gestão de cada órgão gestor de educação e do atendimento educacional municipal, bem como a administração do financiamento educacional.

Cada pesquisa individual no grupo tem buscado articular diferentes abordagens de investigação de seu objeto específico pois, como lembra Brandão (2002, p. 13) "a complexidade dos fenômenos sociais implica a impropriedade de qualquer ortodoxia metodológica". No caso específico dessa tese, que estuda a gestão dos órgãos municipais de educação, consideramos relevante a oportunidade de aproximação da rotina de secretarias municipais de educação para apurar o olhar para os desafios colocados para os municípios a partir das políticas de descentralização do Ensino Fundamental.

Os diferentes instrumentos de pesquisa, como elaboração de um questionário para dirigentes municipais de educação, roteiros de entrevistas,

[85] A pesquisa agrega três teses de doutoramento de integrantes do grupo de pesquisa: Andréa Paula de Souza Waldhelm, Andréia Martins de Oliveira Santo e Marcelo da Silva Machado.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

análise de documentos e levantamentos de dados sobre as redes de ensino foram organizados tendo como referência as categorias-referência apresentadas no item anterior, como registrado no percurso metodológico a seguir.

É oportuno registrar que cada um dos pesquisadores, em seu trabalho individual, irá utilizar de maneira mais específica o material produzido. Por ora, a intenção é traçar um panorama geral do trabalho de campo.

3.3.1.
O questionário de dirigentes municipais de educação

A primeira etapa da pesquisa de campo consistiu em elaborar e aplicar um questionário para os dirigentes municipais de educação que atendesse aos três subprojetos da pesquisa "Gestão e Qualidade da Educação nas Redes Municipais de Ensino do Estado do Rio de Janeiro", desenvolvida pelo GESQ.

O instrumento foi elaborado a partir da revisão de literatura e da análise do instrumento elaborado pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE) sobre informações municipais – MUNIC.

Entre os meses de setembro e novembro de 2014 o questionário autoaplicável foi pré-testado a partir de aplicações assistidas em entrevistas com dois dirigentes municipais de educação do Estado do Rio[86], o que possibilitou adequações antes de sua divulgação junto a todas as redes municipais de educação do estado. Após o pré-teste, o instrumento foi configurado no *software* Survey Monkey para que pudesse ser distribuído com a possibilidade de preenchimento via web (*online*) possibilitando a simultânea consolidação dos dados em software de análise de dados quantitativos (SPSS – *Statistical Package for Social Science*).

Em janeiro de 2015 os questionários (anexo 2) ficaram disponíveis para serem respondidos, seja *online* ou em sua versão digital, que poderia ser devolvida pelos Correios. É oportuno registrar que o retorno do questionário respondido foi demorado e difícil mesmo nas três redes municipais de ensino selecionadas para esta pesquisa. Algumas observações a partir das visitas realizadas podem explicar essa dificuldade: os técnicos responsáveis pela realização da tarefa normalmente estão envolvidos com inúmeras atividades e reuniões (às vezes externas); o

[86] Agradecemos aos secretários municipais de educação de Macaé e Quissamã que se disponibilizaram em participar da primeira etapa do levantamento.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

preenchimento requeria informações de diferentes setores e, em algumas secretarias, observou-se certa desarticulação entre eles; para responder a algumas questões, seriam necessários documentos arquivados de outros períodos que, em alguns casos, perdem-se com as mudanças de equipes nas secretarias, ou simplesmente não ficam guardados.

3.3.2.
O trabalho de campo

O primeiro passo para o início do trabalho de campo foi o agendamento de reunião com o dirigente municipal de educação para apresentação da proposta da pesquisa e seus objetivos. Foram agendadas as visitas, durante as quais eram entregues uma cópia do parecer do comitê de ética da universidade para o trabalho, um exemplar do projeto de pesquisa, uma cópia do "Termo de Consentimento Livre e Esclarecido" a ser utilizado nas entrevistas, a relação de documentos básicos que balizam a gestão da educação no município que julgávamos importante coletar. Esclarecidos os objetivos e o escopo do trabalho proposto solicitávamos a assinatura de um "Termo de Autorização" para o desenvolvimento da pesquisa junto à secretaria municipal de educação da rede por ele administrada[87]. O detalhamento de como foi esse primeiro contato se encontra no capítulo referente a secretaria respectiva.

A proposta do trabalho consistiu em acessar diversificadas fontes de evidências, com vistas à convergência de informações. Nesse sentido, levando em consideração que o período em estudo abrangia cerca de uma década (2004 a 2013), os documentos foram instrumentos considerados importantes, pois nem sempre os informantes tinham lembrança de datas e mudanças de nomenclatura, por exemplo, e algumas vezes confundiam os períodos em que algumas ações foram desenvolvidas nas secretarias de educação.

Os documentos têm sido considerados boas fontes de informações nos estudos de caso, por diferentes motivos: contribuem para confirmar os dados advindos de outras fontes, fornecem pormenores que confirmam informações obtidas de outras evidências e favorecem a elaboração de inferências (YIN, 2001., p. 109).

[87] Os modelos dos documentos encontram-se nos anexos 3, 4 e 5.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Segundo Werle (2004, p. 11), as instituições

> são lugares de ação social e, como tal, marcadas pelo tempo, espaços e pessoas, são formas sociais dotadas de organização jurídica e material, cujo estudo envolve a análise de suas origens, gênese, estabilidade, rupturas e processos de formação.

Nesse sentido, a identidade institucional envolve as dimensões objetiva e subjetiva. No que diz respeito ao aspecto objetivo os documentos, atos e correspondências se mostram importantes fontes para compreender esta dimensão. Segundo a autora (ibid.), caberia ao gestor a responsabilidade pelo arquivo desses equipamentos que fazem parte da identidade e memória institucionais. Segundo Werle (2004. p. 118)

> O administrador precisa considerar que o presente, e, portanto, sua ação profissional, situa-se numa dimensão temporal, ocorre em instituições e pessoas que trazem marcas de suas relações, decisões e ações, que são historicamente constituídas no tempo e no espaço.

No que tange às fontes documentais solicitadas nas secretarias de educação também se faz necessário tecer alguns comentários. Desde a primeira visita a cada secretaria foi deixada a solicitação de alguns documentos, como Plano Municipal de Educação, Regimento Escolar, Proposta Pedagógica, Plano de Trabalho Anual ou similar, Organograma da Secretaria com os nomes das diferentes coordenações e órgão e dos respectivos responsáveis, planta baixa do prédio do órgão gestor, Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, decretos, leis e portarias municipais relacionadas à educação municipal e que vigoram no interstício de 2004 a 2013, calendário anual, organograma das escolas, nomes dos conselhos municipais e seus endereços e relação dos convênios institucionais.

A primeira dificuldade consistiu em acessar os documentos de todos os anos solicitados. Mesmo nas cidades em que os materiais constavam nos arquivos, seja da própria secretaria ou de outro departamento, várias informações parecem ter-se perdido com o tempo, ou simplesmente não foram arquivadas. Por motivos diversos, como mudanças de sede, adversidades, falta de espaço físico, entre outros, a identidade das instituições parece ficar restrita às lembranças/memórias orais de quem participou dos eventos ou esteve responsável pelo setor de arquivos dos órgãos. Por causa disso, em todos os encontros foi dispensado algum tempo para reiteração dessa demanda e, quando necessário, de reavaliação e posterior alteração na forma de coleta das informações, com o auxílio de outros

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

instrumentos de pesquisa. Assim, na análise dos dados coletados para esta pesquisa nos próximos capítulos, sempre que a ausência de alguma fonte documental constituir uma limitação para análise, será feita alguma observação, bem como indicada a alternativa utilizada para dar conta da lacuna observada.

Para o conhecimento da realidade educacional de cada município, foram realizados alguns levantamentos anteriores e durante as viagens para visita e entrevistas. Os dados históricos, demográficos, econômicos e culturais foram coletados no portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; aqueles de ordem social, como o IDHM, foram recolhidos do portal "Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil" e os dados educacionais foram organizados a partir da pesquisa no portal do INEP, mais especificamente nos microdados do Censo Escolar e da Prova Brasil.

Notadamente em relação às informações educacionais e culturais, a principal fonte de levantamento de dados foi a "Pesquisa de Informações Básicas Municipais" – MUNIC", do IBGE. Desde 1999 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tem desenvolvido a "Pesquisa de Informações Básicas Municipais" - MUNIC, que, de acordo com o órgão, "se define como pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública municipal e se insere entre as demais pesquisas sociais e estudos empíricos dedicados à escala municipal" (IBGE, 2007, p. 17). Nesse sentido, um levantamento detalhado é realizado em todas as cidades brasileiras, acerca de diferentes aspectos da dinâmica, estrutura e funcionamento das instituições públicas municipais, com destaque para as prefeituras, bem como os diversos setores e diferentes políticas que se relacionam à municipalidade.

Além disso, em cada rede de ensino foram realizados alguns levantamentos, entre eles a ficha funcional de todos os servidores lotados no órgão central em 2015 (modelo no anexo 6); os mapas estatísticos das escolas municipais, tendo como referência o mês de maio dos anos de 2004 a 2013, com informações sobre o quantitativo de profissionais e seu regime de contratação, alunos (por turma), turmas e turnos e os decretos de criação das unidades de ensino[88].

[88] Mapa estatístico é o nome dado pelas secretarias de educação para o documento que as escolas encaminham mensalmente com as seguintes informações estatísticas: quantitativo de alunos por turmas, professores por escola e turmas e servidores lotados na unidade.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Assim como nas outras fontes de dados, os levantamentos de informações de uma série histórica têm sido uma das maiores dificuldades encontradas na pesquisa sobre gestão em redes municipais de ensino. As entrevistas realizadas com técnicos das secretarias de educação nas duas cidades confirmaram que a falta de informatização dos dados torna difícil o acesso aos arquivos e que muitas informações se perdem ao longo do tempo.

Nesse movimento de solicitação dos levantamentos foi possível verificar que a racionalização dos processos, via informatização das informações, ainda parece um desafio para as prefeituras em estudo. Assim, a elaboração de diagnósticos, acompanhamento de ações e avaliação, etapas da administração, ficam comprometidos, ou demandam tempo e número grande de servidores.

As entrevistas são umas das principais fontes de dados dos estudos de caso (YIN, ibd., p. 112). No trabalho realizado nas duas redes de ensino municipais elas também foram instrumentos primordiais, sendo realizadas ao longo dos meses de março a dezembro de 2015.

Assim, depois da primeira incursão no campo, em março, considerando os interesses dos três subprojetos de pesquisa, foi elaborada uma relação dos profissionais que seriam entrevistados. Em cada municipalidade o quantitativo de servidores variou em função da estrutura organizacional das secretarias de educação e também porque alguns agentes foram se apresentando como informantes-chave ao longo do processo da própria pesquisa. Esse foi o caso da coordenação do Projeto Trajetórias, em Angra dos Reis, foco da gestão atual, mencionado em todas as entrevistas e incluída na entrevista. No que tange à atual gestão, a proposta consistiu em entrevistar o(a) secretário(a) de educação ou seu assessor direto e os subsecretários ou quem ocupasse cargo similar na estrutura do órgão gestor. E em relação aos períodos anteriores, o interesse recaiu sobre o(a) ex-secretário(a).

Dessa maneira, um roteiro foi elaborado com temas gerais e, para cada entrevistado(a), por conta de sua posição na hierarquia da instituição ou cargo ocupado, algumas questões foram específicas.

Em linhas gerais, as entrevistas foram organizadas de acordo com as categorias-chave já apresentadas e distribuídas em blocos temáticos da seguinte maneira:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

> **Bloco 1.** Trajetória profissional e período de transição
> **Bloco 2.** Estrutura, funcionamento e profissionais que compõem o setor em que o/a entrevistado/a atua.
> **Bloco 3**. Relações Institucionais: fluxos de comunicação e de decisão
> **Bloco 4.** Percepção sobre a educação no município: problemas educacionais, ações para a resolução e compreensão/explicação dos indicadores educacionais (aprovação, reprovação e desempenho na Prova Brasil)
> **Bloco 5**. Relação do setor em que o/a entrevistado/a atua com as escolas: instrumentos de regulação, fluxo de comunicação
> **Bloco 6.** Relações Interinstitucionais
> **Bloco 7.** Formação (inicial e continuada) e instrumentos de regulação dos recursos humanos do setor em que o/a entrevistado/a atua.

Depois da primeira rodada de entrevistas, ainda no mês de março, o roteiro previamente elaborado passou por uma revisão, para melhor conduzi-las. Na medida em que refletimos sobre as dificuldades encontradas para chegar às respostas às questões de pesquisa, as problemáticas investigadas foram ganhando mais precisão. A revisão dos instrumentos e da condução da coleta de dados tem sido apontada por Zago (2003, p. 307), como rico e essencial para "firmar os procedimentos do trabalho de campo ao mesmo tempo que a entrevista e a problemática ganham em precisão".

Algumas entrevistas foram iniciadas com o entrevistado nervoso ou pouco à vontade, ansioso. Vale ressaltar que as entrevistas foram realizadas, quase em sua maioria, com profissionais do quadro da secretaria, com relação de subordinação ao secretário e, em alguns casos, atuando através de cargos comissionados por indicação política. Os entrevistados que não estavam nessa condição, ou por não fazerem mais parte do quadro, ou por serem do movimento sindical, ou mesmo aqueles já mais velhos e com trajetória de longa data no serviço público, ficavam mais à vontade ao falar das fragilidades da educação no município, por exemplo, mesmo que se referindo à atual gestão.

Depois da revisão do roteiro desse instrumento de investigação e da inclusão da construção do organograma, pudemos constatar que o nervosismo inicial de alguns entrevistados foi dirimido, o que favoreceu a coleta de informações sobre os diferentes tipos de trabalho realizados em cada uma das secretarias municipais de educação.

Cada uma das entrevistas foi iniciada com apresentação dos entrevistadores e seus respectivos interesses de pesquisa, seguida da solicitação de preenchimento

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

de fichas com informações pessoais dele, assinatura do termo de consentimento livre, bem como para gravação em áudio, esclarecendo ainda que o gravador poderia ser desligado a seu pedido em alguma parte da entrevista sem qualquer problema. Inicialmente pedíamos que o entrevistado contasse sua trajetória profissional até chegar a ocupar aquela função no órgão gestor da educação no município.

Em vários encontros, a reconstrução do percurso profissional ou pessoal resultou em momentos de emoção para o informante, o que exigia sensibilidade dos pesquisadores na recondução da entrevista. Magda Soares chama a atenção para o quanto a narração de um fato do passado tem estreita relação com as referências que temos hoje do presente:

> A própria seleção daquilo que incluo na narração obedece ao critério do presente: escolho aquilo que tenha relações com o sistema de referências que me dirige, hoje. A (re) construção do meu passado é seletiva: faço-a a partir do presente, pois é este que me aponta o que é importante e o que não é: *não descrevo*, pois; *interpreto* (SOARES, 2001, p. 20).

Na sequência, com exceção dos ex-secretários e dos dirigentes atuais, os demais entrevistados foram convidados a apresentar o setor, as atividades, os fluxos de comunicação e de decisão e as relações institucionais e interinstitucionais, a partir da construção de um organograma elaborado, de forma lúdica, através de um trabalho de corte e colagem. Isso foi possível porque antes do início das entrevistas, com base nas informações coletadas na visita inicial, a equipe de pesquisadores teve acesso a uma descrição inicial sobre o funcionamento de cada secretaria, com seus diferentes setores e responsáveis. Com isso foram confeccionados pequenos cartões com o nome de cada subsecretaria/setor/departamento/gerência existentes na estrutura, órgãos correlatos da administração local e alguns em branco para que pudessem ser preenchidos durante as entrevistas. Pedia-se então que cada profissional apresentasse a rotina de seu trabalho e das relações estabelecidas com outros órgãos internos ou externos, descrevendo as ações e o tempo dedicado para sua realização, ou seja, o seu cotidiano. Solicitava-se que cada entrevistado utilizasse os cartões no decorrer dessa apresentação colando-os numa folha de papel grande e traçando linhas entre os cartões para registrar graficamente as relações que estavam sendo descritas, montando dessa forma o próprio ponto de vista (e do setor em que atuava) sobre o organograma de funcionamento real da secretaria.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Ao longo da descrição e do registro, os entrevistadores incluíam as perguntas pertinentes ao interesse da pesquisa para apoiar o detalhamento dos fluxos de informação, decisão e execução descritos.

Essa estratégia de entrevista oportunizou que os técnicos pudessem se distanciar do cotidiano de seu trabalho e, em alguns casos, perceber o que realmente faziam. Alguns profissionais se disseram surpresos com o volume de trabalho que realizavam e com o número de pessoas com as quais estabeleciam relação no cotidiano. Nessas situações também foi possível perceber que algumas perguntas levaram o entrevistado a encontrar justificativas ou soluções para algum desafio no desempenho de sua função. Além da descrição das rotinas de comunicação, decisão e execução, apresentamos os dados e indicadores educacionais do município para que reagissem e emitissem sua opinião sobre eles.

Um cuidado que, desde o início, permeou cada encontro, foi não tornar o roteiro e a proposta de construção do organograma instrumentos rígidos, pelo contrário, quando algum tema parecia ser pouco conhecido ou ignorado pelo informante, a conversa seguia em direção aos outros aspectos de interesse da pesquisa. E, quando a construção do organograma se tornava um elemento que limitava a resposta, deixava-se a atividade para os instantes finais da entrevista.

A duração dessa etapa do trabalho foi relativamente longa, além dos deslocamentos, boa parte das entrevistas levou cerca de duas horas. Somou-se a isso, a dificuldade de conciliação dos horários dos pesquisadores e dos entrevistados. Diante da rotina bastante atribulada nas secretarias, o agendamento prévio nem sempre foi respeitado e os horários e dias, em algumas ocasiões, precisaram ser alterados ou reagendados para uma visita posterior. É oportuno registrar que duas entrevistas foram realizadas por telefone (Angra dos Reis) e uma foi respondida em papel (Itaboraí).

Todas as entrevistas realizadas nas redes de ensino foram gravadas e transcritas. Atualmente estamos na fase de revisão e retorno do material para cada pessoa que participou do encontro, como combinado no dia em elas aconteceram.

A partir do cruzamento das informações recolhidas nos diferentes instrumentos de coletas de dados pretendeu-se realizar sua triangulação para a realização da análise de cada caso. De acordo com Sarmento (2003, p. 157) tal procedimento permite “explicar o que eventualmente não converge, a partir de outras fontes ou ângulos de visão, e confirmar mais seguramente o que converge”.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Ainda, de acordo com o autor (2003, p. 157), “a triangulação da informação permite detectar, sempre que ocorre a divergência entre os dados, um ponto de tensão, a contradição, a expressão de um modo singular de ser, ou de pensar e agir, em suma, a exceção”. Dessa maneira, espera-se compreender como a gestão de cada rede educacional supera o desafio de educar com qualidade e equidade a maioria dos alunos em idade escolar que estão sob sua responsabilidade.

Para além destas observações gerais, na descrição de cada estudo de caso serão detalhadas as peculiaridades do trabalho de campo em cada município.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

4
Itaboraí: entre a interferência política e o trabalho técnico

A partir do estudo sobre os diferentes perfis de rendimento, focalizei o trabalho nos processos de gestão que poderiam, em alguma medida, explicar a situação de cada rede de ensino. A proposta consistiu em analisar o contexto em que cada prefeitura e secretaria estão inseridas e sob quais condições a gestão local promove a educação formal dos estudantes matriculados em sua rede de ensino.

Para a realização do trabalho de campo em Itaboraí, o primeiro esforço de pesquisa consistiu em contactar a atual equipe dirigente para a apresentação da proposta do estudo. O primeiro encontro aconteceu em março de 2015, numa entrevista que durou cerca de uma hora e meia, realizada com a atual gestora educacional e as subsecretárias de ensino e de gestão e articulação, no gabinete da dirigente.

As pesquisadoras já haviam realizado um estudo sobre plano municipal de educação, em 2012, na rede de ensino, por isso aproveitaram a reunião para entregar um exemplar do livro com um artigo do PME de Itaboraí à secretária de educação[89]. Na sequência, entregamos uma cópia do parecer do comitê de ética da universidade para o trabalho, um exemplar do projeto de pesquisa, uma cópia do "Termo de Consentimento Livre e Esclarecido" a ser utilizado nas entrevistas, a relação de documentos básicos que balizam a gestão da educação no município que julgávamos importante coletar. Esclarecidos os objetivos e o escopo do trabalho proposto solicitávamos a assinatura de um "Termo de Autorização" para o desenvolvimento da pesquisa junto à secretaria municipal de educação da rede por ela administrada.

Após a dirigente confirmar a participação da rede de ensino na pesquisa, com a assinatura do "Termo para a Autorização de Pesquisa", recebemos a relação

[89] BONAMINO, et al. Lugar e papel da avaliação em planos municipais de educação: uma análise de processos de planejamento educacional. In: SOUZA, Donaldo Bello de e MARTINS, Angela Maria (org.). Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas e práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 303-328.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

dos nomes das subsecretarias e departamento, com os respectivos contatos para o agendamento posterior das entrevistas.

Como o estudo foi realizado considerando o período de 2004 a 2013, após esse primeiro contato com a equipe gestora e a confirmação da realização do trabalho, contactamos outros informantes que consideramos importantes, como as ex-dirigentes municipais (gestões 2005-2008 e 2009 e 2012) e o sindicato dos profissionais da educação.

Especificamente em relação às fontes documentais, a seguir relaciono a lista dos pedidos e o retorno que obtivemos em Itaboraí:

Quadro 7: Relação de documentos solicitados nas redes municipais de ensino e a devolução de Itaboraí.

Documento		Retorno
Regimento Escolar da rede municipal de educação (período: 2004 a 2013)		X
Proposta Pedagógica da rede municipal de ensino (período: 2004 a 2013)		X
Plano de Trabalho Anual (período: 2004 a 2013)		X
Relatório do período de transição de gestão (2004/2005; 2008/2009; 2012/2013)		
Relatório anual dos setores da secretaria e/ou o relatório anual de atividades (período: 2004 a 2013)		X
Ano de criação da Secretaria e nomes já teve ao longo do tempo		X
Organograma da Secretaria (até 2013)		X
Decreto de criação de cargos, desde a criação da secretaria, com descrição das funções		X
Planta baixa do prédio da secretaria		
Plano de carreira e remuneração do magistério (até 2013)		X
Calendário anual (da Secretaria e das escolas da rede municipal de educação). Período: 2004 a 2013		X
Organograma das escolas (período: 2004 a 2013)		
Decreto de criação das unidades de ensino		X
Lei de criação do Conselho Municipal de Educação		X
Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação		X
Deliberações do Conselho que vigoraram entre 2004 e 2013		X
Plano Municipal de Educação (todas as edições)		X
Outros	Princípios Norteadores da Política Educacional	
	Diagnóstico de setor e/ou da Secretaria	
	Decreto de trata da Gestão Financeira Escolar Descentralizada	X
	Regime Jurídico do Servidor Público Municipal/Estatuto do Servidor Público Municipal	X
	Roteiro de Reunião com equipes diretivas	X

Fonte: Elaboração própria.

Desde a primeira visita deixamos a relação dos documentos que utilizaríamos para as análises da educação municipal entre 2004 e 2013, mas só conseguimos adquirir o material (ou parte dele), depois de reiteradas solicitações aos profissionais. No caso de Itaboraí, a falta ou limitação das fontes documentais foram atribuídas à falta de espaço físico na secretaria, à mudança de sede e, ainda,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

à falta de costume em arquivar os materiais no decorrer dos anos. Assim, em grande medida, os documentos que recebemos não contemplavam todo o período solicitado.

Realizamos onze visitas no município, sendo nove para a realização de 13 entrevistas que tiveram duração de cerca de uma hora e meia cada uma. Com exceção da entrevista com a ex-secretária (2005-2008) e do sindicalista, as demais aconteceram no próprio espaço/sala/gabinete de trabalho dos funcionários. A seguir apresento a relação dos entrevistados na cidade:

Quadro 8: Relação de entrevistas realizadas em Itaboraí. 2015.

Secretária de educação (gestão 2005-2008)
Secretária de educação (gestão 2009-2012)
Primeira visita à secretaria (secretária e subsecretárias de ensino e de gestão)
Secretária de educação da atual gestão municipal (2013)
Chefe de gabinete
Subsecretária de Educação Integral e Projetos Estratégicos
Subsecretária de Ensino
Subsecretária de Gestão e Articulação
Subsecretário de Infraestrutura Escolar, Orçamento e Gestão Estratégica
Subsecretária de Administração
Subsecretária de Tecnologias Educacionais e Informação
Diretora Geral do Departamento de Merenda Escolar
Representante da categoria (Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação)

Fonte: Elaboração Própria.

A extensão do prazo de pesquisa, nesse caso, deveu-se a: i) alteração do calendário letivo, com recesso para professores e alunos de cerca de um mês (meados de julho a meados de agosto) devido à falta de merenda escolar; ii) entre julho e agosto, a equipe da secretaria ficou envolvida em um processo seletivo para contratação de profissionais para completar o quadro das escolas, considerando que o antigo contrato havia expirado no final do primeiro semestre e iii) acúmulo de atividades no final do semestre letivo. De acordo com a subsecretária de administração, inicialmente, o processo seletivo aconteceria ao longo do ano, na medida em que os prazos de cada contrato fossem concluídos. Contudo, para aproveitar o período de recesso, optou-se por realizar um único processo de seleção incluindo todas as categorias profissionais.

Durante uma das visitas à secretaria chegamos a presenciar o movimento de profissionais contratados para a escolha da lotação nas unidades de ensino.

O Conselho Municipal de Educação é presidido pela atual secretária de educação, por isso, mesmo cientes que são instrumentos distintos e com objetivos específicos, optamos por não realizar entrevista junto a este órgão, ficando com a

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

análise restrita aos documentos disponibilizados, como lei de criação, regimento interno, plano municipal de educação e deliberações.

De posse das fontes documentais, das entrevistas e dos levantamos de dados acerca da localidade e da educação municipal, organizamos a análise a partir das categorias-referência, já apresentadas no capítulo anterior, considerando o ponto de vista dos agentes educacionais lotados na secretaria municipal de educação em cada caso.

A descrição e análise dos dados da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Itaboraí (SEMEC), objeto deste capítulo, estão organizadas a partir das categorias que serviram de referência para o trabalho de campo, a saber: contexto socioeducacional, arranjo institucional e focalização da gestão.

4.1.
Contexto Socioeducacional

Levando em consideração que a gestão educacional é influenciada pelo contexto local, a análise da gestão da educação municipal de Itaboraí contemplará o contexto sócio histórico da municipalidade. E, em seguida, será apresentado o atendimento educacional itaboraiense, bem como os indicadores educacionais, referência para a elaboração das políticas educacionais para a rede municipal de ensino.

4.1.1.
Contexto sócio histórico

A região onde hoje está localizado o município de Itaboraí, que em tupi significa “pedra bonita” foi, inicialmente, povoada pelos índios tamoios. Sua origem está relacionada à Vila Santo Antonio de Sá fundada em 1567. Trata-se de uma localidade que pertenceu a poucos indivíduos, cujos laços familiares garantiam o controle das terras. A fundação de Itaboraí ocorreu em 1672, com a inauguração de uma capela dedicada a São João Batista, na fazenda do Inguá, atual bairro de Venda das Pedras. Foi elevada à categoria de vila em 1833, em 22 de maio do mesmo ano instalou-se a primeira Câmara de Vereadores e foi elevada à condição de cidade em 1890, com a denominação de Itaboraí. No estado do Rio,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

a cidade se destaca pela beleza e imponência dos monumentos arquitetônicos antigos, lembranças das construções dos períodos colonial e imperial do Brasil.

Inicialmente, a vila viveu grande desenvolvimento econômico, devido ao cultivo da cana-de-açúcar, que desde o período colonial até século XX foi a principal riqueza da região.

Contudo, anos de agricultura intensiva tornaram as áreas aráveis em brejo, favorecendo o assoreamento dos rios, o que destruiu o potencial produtivo e também facilitou a infestação de mosquitos, vetores da febre amarela e da malária, em 1829.

A localidade também serviu de entreposto comercial, recebendo a sua produção e da região serrana e interior fluminense, que escoava pelos rios Macacu, Casseribu e Aldeia até o porto. No período em que as atividades fluviais estavam em queda, a chegada da estrada de ferro promoveu certo fôlego à economia local, em especial ao comércio e à indústria das olarias e cerâmica. No século XIX, o povoado chegou a ter uma vida cultural ativa, chegando a serem construídos dois teatros.

No interstício de 1920 e 1980, o cultivo da laranja favoreceu o crescimento de Itaboraí, que chegou a se tornar o maior produtor do Estado do Rio de Janeiro e o segundo do Brasil. Com o declínio da cultura da laranja, as cerâmicas não chegaram a extinguir-se, mas não constituíram a grande fonte empregadora de outrora; ficaram algumas poucas unidades que procuraram se aprimorar um pouco mais, nos últimos anos do século passado.

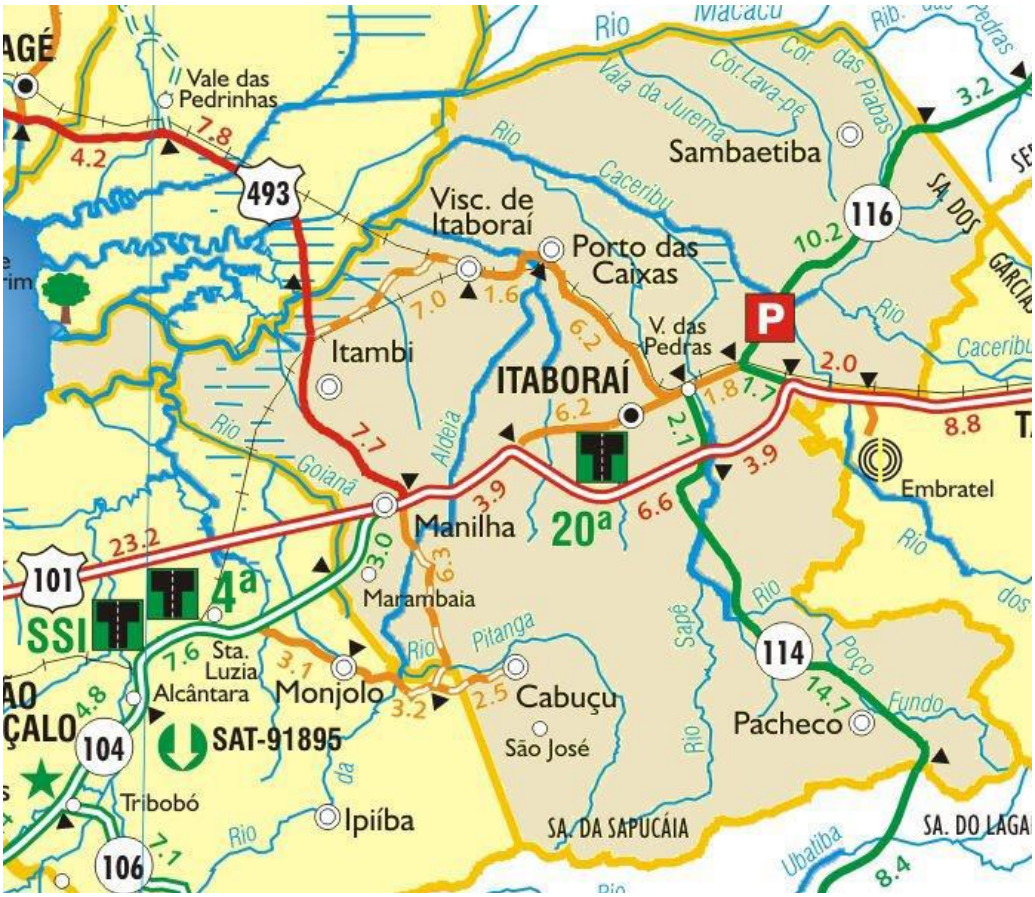
A partir da década de 1970, Itaboraí passou por um intenso processo de urbanização, tornando-se “cidade dormitório” para trabalhadores das grandes cidades próximas (Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo). Tal situação provocou a especulação imobiliária, que trouxe grandes problemas ambientais e sociais para a região, a partir da extinção das antigas plantações de laranja que deram lugar a loteamentos (sem nenhuma infraestrutura urbana).

Itaboraí pertence à região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, possui área total de 430,4 quilômetros quadrados e faz limites municipais, em sentido horário, com Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Tanguá, Maricá, São Gonçalo e baía de Guanabara. Administrativamente, o município está dividido em oito distritos: Centro (Sede), Porto das Caixas, Itambi, Sambaetiba, Visconde de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Itaboraí, Cabuçu, Manilha e Pacheco. O Mapa 4 mostra a localização geográfica do município.

Mapa 4: Município de Itaboraí



Fonte: DER-RJ (2006) *apud* TCE (2014).

A população está concentrada na área urbana (98,81%, de acordo com o Censo Demográfico de 2010) e a taxa de crescimento populacional no período estudado (2004 a 2013) foi de 6,89%, tendo 225. 263 habitantes em 2013.

Idealizado para ser um dos principais empreendimentos da Petrobras no setor petroquímico, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), em fase de construção, foi instalado no município de Itaboraí em 2006. O objetivo era "expandir a capacidade de refino da Petrobras para atender ao crescimento da demanda de derivados no Brasil, como óleo diesel, nafta petroquímica, querosene de aviação, coque e GLP (gás de cozinha)"[90]. A previsão de término da obra deveria ser 2011, com abrangência de 45 quilômetros de área, duas refinarias, uma planta de processamento de gás natural e uma planta petroquímica de última

[90] Portal BR PETROBRAS. COMPERJ.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

geração[91]. Contudo, quase dez anos depois do início da instalação, o *status* da obra, em 2015, era de 82% de avanço da infraestrutura física. De acordo com a notícia veiculada pela EBC Agência Brasil, no mesmo ano, havia mais de 12 mil trabalhadores nas construções, mas as obras das refinarias estavam paradas desde o início das investigações da Operação Lava Jato[92].

A instalação do COMPERJ no município alterou profundamente a economia e o desenvolvimento locais. Vários empreendimentos relacionados direta ou indiretamente ao setor petrolífero foram instalados na cidade. Contudo, a diminuição do ritmo das obras afetou o desenvolvimento dos novos ramos da economia, bem como prejudicou as antigas frentes de trabalho da cidade.

À título de ilustração, ao longo dos meses em que viajamos até a municipalidade para a realização do trabalho de campo, foi comum identificar ao longo das vias prédios já construídos completamente fechados e outros com as obras interrompidas, dando um aspecto de "cidade fantasma" (expressão de um morador) ao município.

Tanto a instalação, quanto a interrupção das obras do COMPERJ afetaram a política educacional, como será registrado mais à frente.

Assim, de cidade com característica interiorana, Itaboraí teve um crescimento muito acelerado e, na mesma proporção, parece que já está sofrendo as consequências desastrosas da crise do petróleo.

Entre 2004 e 2011, a economia local cresceu de forma expressiva, como registrado na Tabela 13.

Tabela 13: Produto Interno Bruto de Itaboraí – 2004 a 2011.

	(por R$1.000,00)				
	2004	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**
Produto Interno Bruto Total	1.193.542	1.249.145	1.493.476	1.892.456	2.617.022
Produto Interno Bruto *per capita*	5.663	5.786	6.921	8.264	11.876

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto. Anos 2004 a 2011.

Nesse período, o crescimento do Produto Interno Bruto Total (PIB) foi de 119,27%, sendo a área de serviços, (incluindo a administração pública) a que teve

[91] Portal EBC Agência Brasil. Economia. 4/10/2015.
[92] Operação que investiga corrupção na Petrobras, envolvendo políticos e empreiteiras. (Folha de São Paulo online, s/d).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

maior participação das atividades econômicas[93]. A taxa de crescimento do PIB *per capita* entre 2004 e 2011 foi de 109,71%.

No que tange à qualidade de vida, medida pelo IDHM, é possível observar que houve melhora no período compreendido entre 2000 e 2010, como mostra a Tabela 14.

Tabela 14: Índice de Desenvolvimento Humano Geral e componentes - Itaboraí, 2000 e 2010.

	2000	2010
IDHM Geral	0,553	0,693
IDHM Longevidade	0,708	0,813
IDHM Educação	0,377	0,593
IDHM Renda	0,633	0,690

Fonte: ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. 2000.2010.

O município passou de baixo desenvolvimento humano para o nível médio. A educação foi a dimensão que apresentou maior crescimento no período (taxa de 25,32%, ou 0,216 em valores absolutos), seguida por longevidade e renda (taxas de crescimento de 14,85% e 9%, respectivamente).

Municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, como é o caso de Itaboraí, segundo o Plano Nacional de Cultura (2010-2020), deveriam possuir ao menos quatro equipamentos culturais[94]. O IBGE organizou, em parceria como Ministério da Cultura, um bloco sobre o tema da cultura em nível municipal nas edições de 2005, 2009 e 2012 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, (IBGE, MUNIC, 2005, p. 20).

De acordo com esse levantamento, os únicos equipamentos culturais que a cidade dispunha até 2005 eram teatro ou sala de espetáculo e uma biblioteca pública, porém as edições seguintes da pesquisa registraram um expressivo aumento dos equipamentos culturais na cidade, como apresentado na Tabela 15.

[93]IBGE e CEPERJ (2004 a 2011).

[94] Os espaços culturais, de acordo com o Plano Nacional de Cultura (2010-2020), compreendem "museus, teatros, salas de espetáculos, arquivos públicos, centros de documentação, cinemas e centros culturais", e são considerados locais "de trocas e de disseminação da cultura. MINISTÉRIO DA CULTURA, Plano Nacional de Cultura 2010-2020, meta 31, disponível em http://pnc.culturadigital.br/metas/municipios-brasileiros-com-algum-tipo-de-instituicao-ou-equipamento-cultural-entre-museu-teatro-ou-sala-de-espetaculo-arquivo-publico-ou-centro-de-documentacao-cinema-e-centro-cultural-na-seguint/. Acesso: 22/10/2015.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Tabela 15: Equipamentos Culturais. Itaboraí. Anos: 2005, 2009, 2012.

Ano	Museu	Teatro ou Sala de Espetáculo	Arquivo Público	Centro de Documentação	Cinema[95]	Centro Cultural[96]	Livraria[97]	Biblioteca Pública
2005[98]		X						X
2009[99]	X	X				X	X	X
2012	X	X	X	X		X		X

Fonte: IBGE. MUNIC. Anos: 2005, 2009, 2012.

Como é possível perceber, Itaboraí vem passando por transformações econômicas e sociais que demandam esforço dos gestores públicos para atender à população nas suas necessidades. Contudo, ao longo de sua história, as influências econômica e política de algumas famílias permanecem, interferindo na administração pública, como veremos a seguir.

4.1.1.1.
O cenário político

Considerando que a complexidade de uma análise sobre o cenário político local iria além das possibilidades desse trabalho, limito-me a apresentar alguns traços mais marcantes que o material de campo indicou serem relevantes para o objetivo da pesquisa. Desde o período colonial, como apresentado no contexto sócio histórico, grande extensão do território que hoje agrega o município de Itaboraí pertenceu a algumas famílias, que detinham o poder local. Com as mudanças de regime político e administrativo e a implantação da República, ainda é possível observar as influências dos antigos donos de terras no executivo local e no legislativo. Segundo a ex-secretária (2009-2012), na cidade ainda é comum as pessoas perguntarem a qual família o indivíduo pertence, inclusive para quem ocupa cargos ou funções gratificadas nas repartições públicas.

Nesse sentido, um aspecto que se destacou durante as entrevistas realizadas com as ex-dirigentes municipais de educação e com a atual equipe gestora da secretaria, foi a interferência dos políticos da cidade na pasta da educação. À título de ilustração, uma ex-secretária de educação, nos relatou que, em 1987, quando assumiu o cargo de inspetora de alunos conseguiu trocar o horário de trabalho

[95] Cinemas: foram levantadas as quantidades de cinemas, e não de salas de projeção.
[96] Centro Cultural: Local destinado a atividades artístico-culturais e que conta com mais de dois tipos diferentes de equipamentos culturais em uso.
[97] Incluída por ser um equipamento privado de distribuição de bem cultural.
[98] Em 2005 não foram incluídos no questionário os seguintes equipamentos: arquivo público, centro de documentação e centro cultural.
[99] Em 2009 não foram incluídos no questionário os seguintes equipamentos: arquivo público e centro de documentação

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

para conciliar com a aula da faculdade por intermédio de um vereador local. No dia, segundo a ex-dirigente, o político a acompanhou até o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) para trocar o seu título de eleitor para a cidade de Itaboraí e, na sequência, telefonou para a secretária de educação e solicitou a troca de horário. Anos mais tarde, quando foi convidada para ser a titular da pasta, não chegou a formar sua equipe de trabalho, chegando à SEMEC, como ela mesma disse, "sozinha". De acordo com a ex-dirigente, a equipe já estava atuando no órgão e ela os conhecia do período em que fora coordenadora lotada na SEMEC. Este foi um tema recorrente nas entrevistas: a indicação política de gestores, para o órgão central e principalmente para as unidades de ensino; um desafio que procurou ser vencido, segundo as titulares da pasta, de maneira distinta em cada gestão.

No que se refere aos chefes do poder executivo, ao longo do período estudado, como é possível observar no quadro 9, entre 2005 e 2007 houve certo alinhamento entre os três entes federados. Especificamente em relação ao cenário local, em cada mandato eleitoral a pasta da educação teve uma titular diferente[100] e, por consequência, prioridades educacionais distintas.

Quadro 9: Candidatos e eleitos para o Executivo de Itaboraí e eleitos do Estado do Rio de Janeiro e Brasil (2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012)

2003			**2008**		**2012**	
Nome		**Partido /coligação**	**Nome**	**Partido/ coligação**	**Nome**	**Partido/ coligação**
Prefeito e Segundo colocado	**Cosme José Salles**	**PT** PTB / PAN / PSDC / PSDB/ PRONA / PC do B / PT do B	**Sérgio Alberto Soares**	**PP**	**Helil Barreto**	**PMDB** PTN / PSC / PRTB / PMN / PSB / PPL
	Sérgio Alberto Soares	**PMDB** PDT / PSL/ PTN / PSC / PL / PPS / PRTB / PHS/ PMN / PTC/ PV / PRP	Audir Santana Baptista	**PTN**	Altineu Cortes Freitas Coutinho	**PR** PRB / PSL/ DEM/ PT do B
2002			**2006**		**2010**	
Governador	Rosinha Garotinho	**PSB** PSB / PPB / PST / PTC / PSC / PRP / PSD / PGT	Sergio de Oliveira Cabral Filho	**PMDB**	Sergio de Oliveira Cabral Filho	**PMDB**
Presidente	Luiz Inácio Lula da Silva	**PT** PT, PL, PCdoB, PMN, PCB	Luiz Inácio Lula da Silva	**PT** PRB/ PC do B	Dilma Vania Rousseff	**PT**

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Tribunal Superior Eleitoral. Anos: 2002. 2004. 2006. 2008. 2010. 2012.

[100] Cosme José Salles foi prefeito por dois períodos consecutivos, 2001-2004 e 2005-2008 e a secretaria de educação teve uma única titular durante esse tempo. Quadro analítico parecido com o apresentado nesse estudo foi organizado por Lima, S. (2011).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

4.1.2.
Contexto Educacional

4.1.1.2.
Atendimento educacional no município

Segundo o Censo Demográfico (IBGE, 2010), a escolarização obrigatória (4 a 17 anos) está praticamente universalizada em Itaboraí, pois 93% da população em idade escolar frequenta creche ou escola, semelhante ao contexto nacional, que era de 89,5% em 2005 e em 2014 chegou a 93,6% (IBGE, PNAD, 2016).

A taxa de analfabetismo também decresceu (IBGE, 2010) de 10,76% em 2000 para 6,56% em 2010. O grupo etário com maior queda foi a população jovem (15 e 24 anos), o que pode ser fruto da ampliação do acesso à escolarização para crianças e adolescentes em idade obrigatória nas últimas décadas no município.

O atendimento educacional no ensino fundamental manteve-se concentrado na rede municipal de ensino, no período estudado, como registrado no Quadro 10.

Quadro 10: Matrículas no ensino fundamental, por dependência administrativa (rede de ensino). Itaboraí. Anos: 2004-2013.

Ano	Matrículas	Estadual		Municipal		Privada	
		N	%	N	%	N	%
2004	**39646**	9530	24,04	25971	65,51	4145	10,46
2005	**40043**	9524	23,78	25721	64,23	4798	11,98
2007	**40322**	7842	19,45	26411	65,50	6069	15,05
2009	**39524**	6673	16,88	25424	64,33	7427	18,79
2011	**38083**	6126	16,09	24506	64,35	7451	19,57
2013	**34855**	4120	11,82	24082	69,09	6653	19,09

Fonte: INEP. Censo Escolar. Anos: 2004-2013.

Assim, mesmo com a diminuição no total de matrículas nessa etapa de ensino, ao longo do período estudado (-12,08%), a rede municipal manteve-se na liderança e ampliou o atendimento chegando ao ano de 2013 com a maioria das matrículas (69,09%). Tal situação pode ser explicada por alguns fatores, a saber: i) a queda na oferta pela rede estadual, tanto no primeiro segmento (-99,03% entre 2004 e 2013), quanto no segundo segmento (-68,96% no mesmo período) e ii) a diminuição na taxa de matrículas no ensino fundamental 1 na rede municipal (de 16,32% entre 2004 e 2013) e o aumento no ensino fundamental 2 (12,68% no período).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

A oferta educacional da rede pública municipal de Itaboraí

O atendimento educacional na rede municipal de ensino em Itaboraí apresentou aumento de 10,50% na taxa de matrícula entre 2004 e 2013; sendo os maiores acréscimos observados na educação infantil (209,24%) e educação de jovens e adultos (235,82%)[101]. Em relação ao ensino fundamental, mesmo com decréscimo na taxa de matrículas (de -7,27%), ao longo do período, foi a etapa de ensino que concentrou maior percentual de estudantes[102].

No que tange à localização, a área urbana manteve a maioria das matrículas e ainda teve acréscimo de 23,97%, enquanto a rural teve decréscimo de 6,28% entre 2004 e 2013. No que diz respeito aos estabelecimentos escolares, por outro lado, ao longo do período, a área rural manteve o maior percentual (65, 67% em 2004 e 50,59% em 2013) mesmo com a instalação do maior número de unidades na zona urbana, como registrado na Tabela 16.

Tabela 16: Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Municipal de Itaboraí, por ano e localização geográfica. Anos: 2004-2013.

Ano	Urbana	Rural	Total
2004	23	44	67
2005	25	39	64
2007	31	35	66
2009	32	39	71
2011	35	41	76
2013	42	43	85

Fonte: INEP. Censo Escolar. Anos: 2004-2013.

Apesar do número de matrículas no ensino fundamental não ter aumentado no período, com a ampliação física da rede de ensino, é possível observar que as escolas ampliaram o atendimento em relação aos níveis e modalidades de ensino, especialmente na educação infantil, nos anos finais do ensino fundamental e na EJA como apresentado na Tabela 17.

[101] Ver apêndice 19.

[102] Anos Iniciais do Ensino Fundamental: 63,24% em 2004 e 47,90% em 2013. Anos Finais do Ensino Fundamental: 28,67% em 2004 e 29,23% em 2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Tabela 17: Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Municipal de Itaboraí, por ano, segmento de ensino e modalidade de ensino. Anos: 2004-2013.

Ano	Educação Infantil	Ensino Fundamental I	Ensino Fundamental II	EJA	Educação Especial
2004	26	55	19	3	3
2005	27	59	20	4	4
2007	28	62	22	4	3
2009	43	62	23	10	3
2011	56	67	24	19	1
2013	64	67	28	19	2

Fonte: INEP. Censo Escolar. Anos: 2004-2013.

De acordo com o subsecretário de Infraestrutura Escolar, Orçamento e Gestão Estratégica, a expansão da rede física foi feita através de prédios alugados, em especial para a educação infantil. A ex-dirigente (2009-2012), durante a entrevista concedida aos pesquisadores, enfatizou que em seu mandato teria tomado esta decisão por causa da demanda de vagas para essa etapa de ensino.

Se o aumento no número de matrículas em alguns segmentos e modalidades de ensino foi verificado ao longo de todo o tempo estudado, chamou a atenção a ampliação da oferta após o início das obras do COMPERJ. Desde a primeira entrevista com a atual equipe gestora, essa foi uma justificativa para demanda sempre crescente de vagas para a rede pública municipal e um dos motivos alegados para explicar sua impossibilidade de atender a todas as solicitações.

A expansão física da rede de ensino de Itaboraí pode ser considerada uma ação que vem garantindo o ingresso de estudantes de diferentes faixas etárias ao espaço escolar, principalmente os grupos de alunos mais novos (educação infantil) e aqueles que não tiveram acesso aos bancos escolares na idade própria (educação de jovens e adultos). A partir de revisão da literatura brasileira acerca de pesquisas sobre eficácia e equidade escolar, Franco e Bonamino (s/d), elencaram algumas categorias relacionadas ao tema, dentre elas os recursos escolares[103]. A partir desses estudos, os autores concluíram que os estabelecimentos escolares sediados em prédios em boas condições de conservação e equipados (e os equipamentos efetivamente utilizados), podem constituir-se em elementos favoráveis ao aprendizado dos estudantes.

No caso específico da rede municipal de ensino itaboraiense, como é possível verificar na Tabela 18, alguns novos espaços têm sido implantados nas escolas, sendo os destaques os laboratórios de informática e as bibliotecas

[103] Os autores elencaram cinco categorias: recursos escolares, organização e gestão da escola, clima acadêmico, formação e salário docente e ênfase pedagógica.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

escolares, potencialmente influenciando de maneira positiva o aprendizado dos alunos.

Tabela 18: Evolução da infraestrutura das escolas. Rede Municipal de Ensino de Itaboraí. Anos: 2004-2013.

	Sala de Professores	Laboratório de Informática	Laboratório de Ciências	Sala de recursos para alunos com necessidades educacionais especiais	Quadra de Esporte	Biblioteca e/ou Sala de Leitura	TOTAL DE ESCOLAS
2004	30 (44,78%)	10 (14,93%)	0 (0%)	0 (0%)	10 (14,93%)	23 (34,33%)	67
2005	34 (53,13%)	2 (3,13%)	0 (0%)	2 (3,13%)	16 (25,00%)	22 (34,38%)	64
2007	37 (56,06%)	3 (4,55%)	1 (1,52%)	4 (3,06%)	20 (30,30%)	28 (42,42%)	66
2009	40 (56,34%)	10 (14,08%)	1 (1,41%)	7 (9,86%)	19 (26,76%)	32 (45,07%)	71
2011	40 (52,63%)	48 (63,16%)	4 (5,26%)	12 (15,79%)	15 (19,74%)	38 (50,00%)	76
2013	41 (48,24%)	60 (70,59%)	4 (4,71%)	18 (21,18%)	23 (27,06%)	43 (50,59%)	85

Fonte: INEP. Censo Escolar. Anos: 2004-2013.

É oportuno registrar que o Programa Biblioteca na Escola é uma iniciativa do governo federal que, desde 1997, tem promovido a ampliação dos acervos literários para estudantes e professores da educação básica da rede pública de ensino cadastrados no censo escolar. Também dentro do regime de colaboração entre os municípios e o governo federal, os laboratórios de informática têm sido implantados nas escolas de educação básica das redes públicas de ensino que fazem adesão ao Programa Nacional de Tecnologia Educacional. Assim, em larga medida, a ampliação desses espaços e equipamentos parece ser motivada pela parceria com o governo federal.

Além disso, as escolas podem receber salas de recursos multifuncionais, caso as secretarias de educação as quais estejam vinculadas tenham elaborado o Plano de Ações Articuladas (PAR) e incluído no diagnóstico a demanda e terem matrículas de alunos público-alvo do atendimento educacional especializado matriculados em salas regulares[104]. A elaboração do PAR também viabiliza a liberação de recursos para a construção de quadras de esportes e cobertura de quadras escolares, em conformidade com a lei 11.578, de 26 de novembro de 2007. Em pesquisa no portal do Ministério da Educação, especificamente em consulta pública do PAR, no termo de adesão de Itaboraí consta a implantação de

[104] O Programa de Implantação das Salas de Recursos Multifuncionais foi instituído pelo Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, por meio da Portaria Ministerial nº 13/2007.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

salas de recursos multifuncionais por meio do Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, do MEC. Donde é possível inferir que a ampliação dos espaços escolares da rede municipal de Itaboraí tem sido favorecida pela transferência de recursos da União.

Segundo a LDBEN, 9394/96 (artigo 62), a formação para o magistério da educação básica deve ser efetuada em nível superior de ensino, em curso de licenciatura plena, sendo admitida, para o exercício da educação infantil e os primeiros cinco anos do ensino fundamental, a formação mínima em nível médio na modalidade normal. Além disso, o Plano Nacional de Educação 2001-2010 já previa que até 2016 todos os profissionais que atuam na educação infantil e nos primeiros cinco anos do ensino fundamental tivessem, no mínimo, formação em nível médio (normal) e que até o final da década 70% desse grupo já possuísse formação em nível superior, licenciatura plena (PNE 2001-2010, IV.10, 17-18). No caso específico de Itaboraí, é possível verificar que, ao longo do período estudado, aumentou o percentual de docentes que atuam nos anos iniciais do ensino fundamental com formação em nível superior com licenciatura.

Tabela 19: Percentual de Professores, por formação. Rede Municipal de Ensino de Itaboraí. Anos: 2004-2013.

	Fundamental incompleto	Fundamental completo	Ensino Médio - Normal/ Magistério	Ensino Médio	Superior completo com licenciatura	Superior completo sem licenciatura	TOTAL
2004*							
2005*							
2007	0 (0%)	1 (0,17%)	276 (46,15%)	17 (2,84%)	237 (39,63%)	67 (11,20%)	598
2009	0 (0%)	0 (0%)	248 (50,10%)	25 (5,05%)	222 (44,85%)	0 (0%)	495
2011	0 (0%)	0 (0%)	308 (51,76%)	35 (5,88%)	252 (42,35%)	0 (0%)	595
2013	0 (0%)	1 (0,17%)	133 (22,97%)	5 (0,86%)	440 (75,99%)	0 (0%)	579

Fonte: Censo Escolar. Anos: 2007-2013.
* Anos em que os dados dos docentes identificavam apenas a função docente (metodologia utilizada até 2006). A partir de 2007 estas informações foram desagregadas.

A partir da caracterização da rede municipal de ensino itaboraiense foi possível perceber que sua ampliação tem se dado principalmente pelo aumento de matrículas na educação infantil e educação de jovens e adultos. Verificou-se, ainda, que aumentou o quantitativo de estabelecimentos escolares, com destaque para a zona urbana do município. As escolas têm sido equipadas com alguns recursos, em especial os laboratórios de informática e as salas de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

leitura/biblioteca. Na sequência a análise recaiu sobre os indicadores educacionais de rendimento e distorção idade-série, a seguir apresentados.

4.1.1.3. Indicadores educacionais do primeiro segmento do ensino fundamental

A qualidade e a equidade da oferta educacional municipal (conforme capítulo 2) podem ser analisadas a partir dos indicadores educacionais que registram o desempenho e o fluxo. Dessa forma apresento a seguir: a taxa de aprovação, distorção idade-série e o desempenho na Prova Brasil para o primeiro segmento do ensino fundamental atendidos na rede municipal de Itaboraí. Como é possível observar no Quadro 11, a taxa de aprovação nos anos iniciais do ensino fundamental aumentou no período compreendido entre 2005 e 2013.

Quadro 11: Taxa de Aprovação e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Rede Municipal de Itaboraí. Anos: 2005-2013.

Ano	Taxa de Aprovação						IDEB
	1º ao 5º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano	
2005	78,4	62,2	80,4	81,5	83,3	87,2	**3,6**
2007	80,0	68,3	82,0	82,0	82,9	86,0	**3,8**
2009	79,5	65,2	80,9	82,9	82,6	87,0	**4,1**
2011	85,4	92,1	79,1	82,1	83,8	89,3	**4,6**
2013	86,0	91,3	94,1	80,8	80,4	84,9	**4,5**

Fonte: INEP. Portal IDEB. Municípios. Ensino Fundamental Regular. Anos Iniciais. Anos: 2005-2013

É oportuno registrar que no texto da lei que institui o sistema municipal de educação de Itaboraí[105], de 2000, já estava prevista a obrigatoriedade do ensino fundamental com duração de nove anos para crianças a partir de seis anos de idade. De acordo com o Projeto Político Pedagógico de 2003 e o Regimento Escolar da Rede Municipal de 2007, a 1ª série estava organizada em 1ª elementar e 1ª complementar. A partir de 2013[106], o Regimento Escolar das Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Itaboraí redefiniu os primeiros anos de escolaridade do ensino fundamental, agregando os três primeiros anos em um ciclo de alfabetização.

[105] Lei Complementar nº 18, de 17 de março de 2000, artigo 16.
[106] Atualizado em 2014.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Em relação às escolas da rede municipal de ensino, entre 2007 e 2013, vem aumentando o percentual daquelas cuja taxa de aprovação atinge 80% ou mais[107].

Entretanto, apesar de também vir diminuindo, o percentual de estabelecimentos escolares com taxa de aprovação até 80% foi de cerca de 20% em 2013. Tal situação pode ser um indicador da heterogeneidade em termos de rendimento escolar observada entre as escolas municipais que atendem aos anos iniciais do ensino fundamental. Ou seja, em algumas instituições escolares um número maior de alunos estaria avançando para os anos de escolaridade seguintes em maior proporção do que em outras.

No que diz respeito à distorção idade-série, como é possível verificar no Quadro 12, a taxa vem caindo desde 2007, especialmente no 1º ano do ensino fundamental na rede municipal de ensino de Itaboraí.

Quadro 12: Taxa de Distorção Idade-Série. Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Rede Municipal de Itaboraí. Anos: 2007-2013.

Ano	1º ao 5º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
2007	40,7	37,2	35,4	42	44,7	44,4
2009	38,9	28,4	37,9	41,3	42,2	44
2011	38,4	28,8	34,4	39,6	46,3	43
2013	34,6	10,2	30,3	41,3	43,5	42,1

Fonte: INEP. Censo Escolar. MEC. INEP. 2007-2013.

Apesar disso, ao longo do percurso escolar, a taxa vai aumentando, chegando a quase metade dos estudantes a partir do 3º ano do ensino fundamental. Considerando que a taxa de não aprovação ao longo dos últimos anos não tem chegado a 20% (geral da rede), alguns fatores podem estar promovendo esse aumento na distorção idade-série, como o ingresso tardio do estudante ao ensino formal ou a evasão. Se formos observar como está a distribuição entre as escolas, apesar grande heterogeneidade, a taxa de distorção idade-série vem diminuindo. Assim, entre 2007 e 2013, o percentual de escolas com até 30% de alunos com distorção idade-série foi aumentando, chegando à maioria delas ao final do período. Esse aumento pode ser explicado pelo crescimento da taxa de aprovação, em especial nos três primeiros anos do ensino fundamental. Contudo, relacionando as taxas de aprovação e de distorção idade-série, concluímos que a regularização do fluxo ainda constitui um desafio educacional na rede de ensino.

[107] As informações de 2004 e 2005 não foram apresentadas porque até 2006 os dados eram agregados, não sendo, portanto, a análise por nível de aluno.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Como apresentado no capítulo 2, os estudos sobre a produção da qualidade e da equidade educacionais foram realizados a partir dos resultados dos alunos de 5º ano do ensino fundamental em matemática, nas edições de 2007 a 2011 da Prova Brasil. Ampliamos aqui a análise dos dados sobre desempenho escolar na rede municipal de ensino de Itaboraí, considerando também os dados de 2013[108].

Para o estudo da qualidade educacional dos anos iniciais do ensino fundamental, a referência utilizada foi a nota média de 225 pontos em matemática no 5º ano do ensino fundamental. Assim, apesar da melhora de 13,15 pontos, em valores absolutos, ou aumento de 6,93% na taxa de desempenho, como registrado no Quadro 13, a rede municipal de ensino não atingiu a pontuação média esperada para o segmento de ensino.

Quadro 13: Desempenho no teste de matemática, rede municipal de Itaboraí, 5º ano, Prova Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013.

Ano	2007	2009	2011	2013
Desempenho	189,69	205,26	207,88	202,84

Fonte: Questionário de Alunos. Prova Brasil. 2007.2009.2011.2013.

Nas edições de 2009 e 2011 algumas escolas conseguiram superar a média em matemática; contudo, em cada edição foram unidades de ensino distintas com média acima da esperada para o 5º ano. A Tabela 20 apresenta a situação das escolas nas várias edições da Prova Brasil.

Tabela 20: Situação de Desempenho no teste de matemática. Escolas da rede municipal de Ensino de Itaboraí. 5º ano. Prova Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013.

Situação da Unidade de Ensino	**Ano**			
	2007	**2009**	**2011**	**2013**
Abaixo da média	26	47	46	49
Na média	0	0	0	0
Acima da média	0	2	3	0
Total	26	49	49	49

Fonte: Prova Brasil. 2007.2009.2011.2013.

Como é possível observar, em termos de resultados na Prova Brasil, há certa homogeneidade entre os estabelecimentos escolares da rede municipal de ensino de Itaboraí.

[108] Em 2007, dos 1902 alunos público-alvo da avaliação estiveram presentes no dia e realizaram-na. Em 2009, foram 2.403 alunos convocados e realizaram o teste 2.011, ou seja, 83,69%. A partir da edição de 2011, só foram disponibilizados os resultados dos estudantes que constavam no Censo do ano da aplicação da Prova Brasil e que responderam ao menos três questões da prova. Assim, naquele ano, dos 2.329 estudantes matriculados, 2.801 (85,5%) tiveram seus desempenhos divulgados. Em 2013, 3031 discentes estavam em condição de realizar a avaliação externa e 2429 (80,1%) realizaram-na e o resultado divulgado.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Considerando o estudo já apresentado neste trabalho no capítulo 2 sobre o percentual de alunos que se encontrava nos diferentes níveis de desempenho e analisando os resultados da rede municipal de Itaboraí para o primeiro segmento do ensino fundamental, foi possível verificar que houve uma ligeira melhora nas edições de 2009 e 2011, como apresentado na Tabela 21.

Tabela 21: Situação dos alunos de 5º ano do ensino fundamental, a partir dos níveis de proficiência. Rede Municipal de Itaboraí. Anos: 2007 a 2013.

Proficiência dos Estudantes	Ano			
	2007	2009	2011	2013
% Insuficiente	37,64	22,29	19,03	23,90
% Básico	44,60	48,31	49,70	47,67
% Adequado	15,97	24,81	26,37	25,13
% Avançado	1,79	4,58	4,90	3,30
Total	100	100	100	100

Fonte: Prova Brasil. 2007.2009.2011.2013.

Considerando, ainda, que não houve aumento no número de matrículas para essa etapa de ensino e que verificou-se aumento na taxa de aprovação, uma hipótese para a oscilação desses percentuais de estudantes no nível considerado satisfatório (adequado e avançado), pode ser a sua permanência na escola por mais tempo, chegando ao ano de escolaridade em que a avaliação externa foi aplicada.

Como apresentado no capítulo 2, o percentual-referência utilizado para classificar a rede de ensino como produtora de equidade foi de 40% dos discentes nos níveis adequado ou avançado. Diante dos resultados apresentados acima, é possível depreender que a rede de ensino não atingiu o percentual de alunos nos níveis esperados ao longo das edições da Prova Brasil.

Observando os resultados das unidades de ensino dos anos iniciais do ensino fundamental, é possível observar que, nas edições de 2009 e 2011 da Prova Brasil, houve aumento no número daquelas em que 40% ou mais de estudantes atingiram os níveis adequado ou avançado, como a seguir registrado.

Tabela 22. Situação de equidade das escolas de 5º ano do ensino fundamental Rede Municipal de Itaboraí. Anos: 2007 a 2013.

Situação da Unidade de Ensino	Ano			
	2007	2009	2011	2013
Abaixo de 40%	26	42	38	45
40%	0	2	1	0
Acima de 40%	0	5	10	4
Total	26	49	49	49

Fonte: Prova Brasil. 2007.2009.2011.2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Dos estabelecimentos escolares com 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado nas edições da Prova Brasil, apenas quatro (8,2%) conseguiram manter essa situação em 2009 e 2011, mas não mantiveram em 2013.

Diante do desempenho abaixo da média para o 5º ano do ensino fundamental e menos de 40% dos estudantes atingirem os níveis adequado ou avançado nas edições da Prova Brasil (critérios utilizados para o estudo em tela), a rede de ensino não foi considerada promotora de qualidade e de equidade ao longo do período estudado.

Como é possível observar na Tabela 23, as edições de 2009 e 2011 foram aquelas em que houve maior dispersão nos resultados das escolas.

Tabela 23: Situação das unidades de ensino da rede municipal de Angra dos Reis a partir dos perfis de rendimento. Prova Brasil. Anos: 2007-2013.

Situação da Unidade de Ensino	Ano			
	2007	2009	2011	2013
Desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado	26	42	38	45
Desempenho médio abaixo de 225 e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado	0	5	8	4
Desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado	0	2	3	0
Total	26	49	49	49

Fonte: Elaboração própria, a partir dos microdados da Prova Brasil. Anos: 2007-2013.

Embora a maioria dos estabelecimentos escolares tenha tido desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado, ou seja, concentrado no perfil sem qualidade e sem equidade, alguns se destacaram positivamente. Esse foi o caso de quatro escolas que, nas edições de 2009 e 2011, conseguiram garantir que 40% ou mais de estudantes atingisse o nível adequado ao 5º ano de escolaridade, considerando o resultado em matemática da Prova Brasil[109].

A partir da análise até aqui desenvolvida é possível observar o quadro educacional dos anos iniciais do ensino fundamental (etapa de ensino priorizada nessa tese) da rede municipal de Itaboraí, com suas conquistas e desafios. O diagnóstico apresentado será a principal referência para as análises desenvolvidas sobre o órgão gestor realizadas na sequência.

[109] Escola Municipal José Ferreira, Escola Municipal Professor Pedro Alves de Araujo, Escola Municipal Promotor Luiz Carlos Caffaro e Escola Municipalizada Maria das Dores Antunes.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

No próximo item, completando o quadro do atendimento no ensino fundamental, apresento uma breve caracterização do segundo segmento de ensino.

4.1.1.4. Indicadores educacionais do segundo segmento do ensino fundamental

O estudo dos indicadores educacionais para o segundo segmento do ensino fundamental agregou as taxas de aprovação e IDEB, distorção idade-série e perfis de rendimento (qualidade e equidade educacional).

Em relação à taxa de aprovação, a rede de ensino apresentou ligeira melhora, apesar do IDEB só atingir a meta projetada em 2005 (apêndice 20). O 9º ano, ano de escolaridade que encerra a etapa de ensino e também que participa da avaliação externa, foi aquele que apresentou maior percentual de aprovação (80% ou mais).

No que tange à distorção idade-série, quase metade dos estudantes do 6º e 7º ano está com dois anos ou mais de defasagem em relação ao ano de escolaridade (apêndice 21). Esse percentual diminui um pouco no 8º e 9º anos. Tal situação pode ser indicador da seletividade interna, em termos de rendimento, dos estudantes, em especial nos anos finais do ensino fundamental. Ou, ainda, da evasão, conforme sugerido pela subsecretária de ensino em entrevista para a pesquisa, o que constitui, segundo esta interlocutora, um desafio que demanda uma política específica.

O estudo da qualidade educacional foi realizado considerando como nota média 300 pontos em matemática para o 9º ano do ensino fundamental[110]. Nesse sentido, em todas as edições da avaliação externa, a rede municipal de ensino não conseguiu atingir a média esperada para esta etapa de ensino. O número de instituições participantes aumentou ao longo do período; entretanto, nenhuma delas conseguiu atingir a média esperada na Prova Brasil (ver apêndice 22).

[110] Em 2007, dos 620 alunos público-alvo da avaliação, 619 (99,9%) estiveram presentes no dia e realizaram-na. Em 2009, foram 1277 alunos convocados e realizaram o teste 1017, ou seja, 79,6%. A partir da edição de 2011, só foram disponibilizados os resultados dos estudantes que constavam no Censo do ano da aplicação da Prova Brasil e que responderam ao menos três questões da prova. Assim, naquele ano, dos 1308 estudantes matriculados, 82,2% (1075) tiveram seus desempenhos divulgados. Em 2013, 1504 discentes estavam em condição de realizar a avaliação externa e 1121 (74,5%) realizaram-na e o resultado divulgado.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Para a realização do estudo da equidade, à semelhança do que foi realizado para os anos iniciais, foi estimado o percentual-referência (ver apêndice 23), sendo que para esta etapa de ensino o valor-referência foi de 20% de alunos nos níveis adequado ou avançado no teste de matemática da Prova Brasil em 2011.

Assim, levando em consideração o percentual de estudantes por nível de desempenho, foi possível verificar que a situação da rede de ensino não foi muito satisfatória também. A grande maioria dos participantes da avaliação externa não atingiu os níveis esperados para o 9º ano do ensino fundamental. Analisando a realidade das escolas, foi possível observar que há uma homogeneidade entre elas, ou seja, a maioria dos discentes permaneceu nos níveis insatisfatório ou básico ao longo das edições da Prova Brasil nas escolas municipais de Itaboraí (ver apêndice 24).

Relacionando as categorias qualidade e equidade, foi possível concluir que a rede de ensino, no que tange aos anos finais do ensino fundamental, apresentou desempenho médio abaixo de 300 pontos e menos de 20% de alunos nos níveis adequado ou avançado, ou seja, ficou concentrada no perfil sem qualidade e sem equidade, levando em consideração os indicadores previamente estipulados para este estudo (apêndice 25). A partir da análise até aqui desenvolvida é possível observar o quadro educacional dos anos finais do ensino fundamental. Nesse sentido, foi possível observar que ainda precisam ser empreendidos grandes esforços pela equipe gestora em prol da garantia de um mínimo comum (no sentido atribuído por Dubet) às crianças e adolescentes matriculados nos anos finais do ensino fundamental.

O diagnóstico apresentado será a principal referência para as análises desenvolvidas sobre o órgão gestor realizadas na sequência.

4.2.
Arranjo Institucional

Para o estudo acerca do arranjo institucional foram considerados cinco aspectos: o ordenamento jurídico, a estrutura organizacional da secretaria e dinâmica de funcionamento; os quadros técnicos existentes e formação; o fluxo de comunicação: informatização da rede e das escolas e relações institucionais e infraestrutura do órgão gestor.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

4.2.1.
Ordenamento jurídico

O estudo do ordenamento jurídico centrou-se na observância do alinhamento entre as legislações educacionais municipais às de outras esferas governamentais. Assim, para este trabalho, será realizada uma descrição de alguns instrumentos normativos: o regimento escolar, a existência e o funcionamento do sistema de educação, a regulamentação e o funcionamento do conselho municipal de educação, as diretrizes do plano municipal de educação e o plano de carreira dos funcionários da área de educação.

A autonomia pedagógica, administrativa e financeira do sistema de ensino está prevista na atual legislação educacional. Nesse sentido, ao exercer a regulação intermediária, o órgão gestor pode elaborar orientações gerais para dar unidade à rede de ensino, numa perspectiva de garantir que o direito à educação seja respeitado em todas as unidades de ensino sob sua responsabilidade de forma equitativa.

O Regimento Escolar constitui um conjunto de normas que regulam a organização e o funcionamento das escolas de uma rede de ensino, podendo, inclusive, cada estabelecimento escolar elaborar o seu, em consonância com o documento comum. Trata-se de um instrumento de organização "administrativa, didática e disciplinar (...) que deve expressar as intenções, os princípios e os pressupostos do projeto pedagógico" (WATANABE, 1999, p. 4).

No período de estudo da educação itaboraiense, identificamos duas edições do documento que estabelece um regimento comum que serve de referência para as escolas municipais, uma de 2007 e outra de 2013[111]. Segundo resposta ao questionário de dirigentes municipais de educação do GESQ (2015), a versão mais recente foi elaborada com a participação da equipe técnica da secretaria, dos professores, da direção das escolas, dos funcionários e do Conselho Municipal de Educação, o que pode ser indicador de uma gestão com perfil mais participativo.

[111] Atualizada em 2014.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Em entrevista com a ex-dirigente (2005-2008)[112], inicialmente, foi relatado que o Regimento Escolar estaria defasado em relação à legislação educacional em vigor desde 1996, sendo necessário adequá-lo às novas orientações gerais da lei federal; mas, em outro momento, nos foi informado que a secretaria não havia esse documento, por isso teria sido construído de "acordo com os dispositivos legais e contemplando as ações das subsecretarias" (Ex-dirigente 2005-2008). Analisando os diferentes documentos solicitados e recebidos, levantamos a hipótese de que, a entrevistada tenha se confundido e, ao invés de nomear "projeto político-pedagógico" (PPP), tenha utilizado o mesmo termo para os dois registros distintos. Nesse caso, em sua gestão teria sido atualizado o regimento escolar e elaborado o PPP da rede[113].

Para a elaboração do regimento de 2007 foi composta uma comissão formada por diretores de escolas municipais e membros da equipe de supervisão da SEMED. Após elaborada, a minuta com o conteúdo do documento seguiu para as escolas, com vistas à análise e incorporação de sugestões. Na sequência, foi revisada pela comissão, levando em consideração o material realizado nas escolas. O novo texto da minuta foi, então, encaminhado para o Conselho Municipal de Educação e para a Procuradoria do Município para análise e parecer. Devolvidos à SEMEC, o regimento seguiu para o registro em cartório[114]. Dentre os temas normatizados no documento estão: equipe técnico-pedagógica das escolas, a parte de escrituração escolar, os objetivos dos níveis e modalidades de ensino ofertados pela rede, o PPP das escolas, bem como os critérios de matrícula, avaliação e calendário escolar.

É oportuno registrar que, dentre as várias ações que constituíram o foco da gestão 2005-2008, como será apresentado na categoria "focalização da gestão", a elaboração do Regimento Escolar é uma delas. Em sua entrevista, a explicação que a ex-dirigente deu foi que o documento estaria defasado e era preciso adequá-lo à nova LDB 9394/96.

[112] A dirigente municipal ficou à frente da pasta em dois períodos: 2001-2004 e 2005-2008. As respostas às perguntas foram respondidas levando em consideração os oito anos como gestora educacional.

[113] A ex-dirigente só concordou em conceder a entrevista se a mesma fosse por escrito. Então, não tivemos como dirimir essa dúvida.

[114] O regimento está organizado em títulos que dão a dimensão dos temas formalizados, conforme registrado no apêndice 26.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Em 2013[115] foi lançada nova versão para o Regimento das Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Itaboraí. Mais uma vez há referência à participação dos profissionais lotados no órgão central e escolas na elaboração do mesmo. A estrutura final do documento ficou bem enxuta, mas contemplou as mesmas temáticas do documento anterior, como a organização das unidades de ensino e suas equipes de trabalho, as finalidades e objetivos do nível, etapas e modalidades de ensino ofertado pela rede de ensino, as atribuições do corpo docente e discente, bem como o calendário e matrícula[116].

A participação dos profissionais da rede de ensino ao longo do processo de elaboração do Regimento Escolar merece alguns comentários. Ela pode sinalizar para uma gestão com característica democrática ou, ainda, a possibilidade de maior adesão do grupo às normas registradas no documento, uma vez que tiveram a oportunidade de sugerir o seu conteúdo.

No contexto de descentralização da gestão educacional e da municipalização do ensino é que são criados os sistemas municipais de educação, numa perspectiva de assunção da autonomia, em seu âmbito de prioridades, pelas localidades (ANDRADE, 2010). Especificamente em relação à Itaboraí, a criação do sistema de educação data de 17 de março de 2000, em consonância com a Constituição Federal de 1988, artigo 211.

O Conselho Municipal de Educação, por seu turno, é bem mais antigo, tendo sido criado em 25 de novembro de 1991[117]. Nessa época, os membros eram nomeados pelo Prefeito Municipal; os conselheiros tinham mandato de quatro anos e o órgão era presidido pelo Secretário Municipal de Educação e Cultura. Em 2000, como modificação e complementação à lei nº 18, que cria o sistema de educação municipal de Itaboraí, há alteração das atribuições, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação. Segundo o Regimento Interno do Conselho, este faz parte do Sistema Municipal de Ensino; deve ser constituído por 14 membros titulares e 14 membros suplentes; com representantes da secretaria de educação, de livre nomeação do prefeito, da rede municipal de ensino, da sociedade civil, do legislativo e dos professores, sendo presidido pelo secretário de educação.

[115] Versão atualizada e final em 2014.
[116] No apêndice 27 consta a síntese do roteiro do documento.
[117] Decreto 107, de 25 de novembro de 1991.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Sua estrutura básica está organizada da seguinte maneira: presidência, vice-presidência, câmaras e comissões e secretaria geral (assessoria técnica e assessoria administrativa). De acordo com resposta dada ao questionário do GESQ (2015), o Conselho é paritário e possui caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador. Até o momento do trabalho de campo, a presidência do órgão era ocupada pela atual dirigente municipal de educação e a sede estava localizada na Secretaria Municipal de Educação e Cultura, sendo o espaço compartilhado com os supervisores educacionais da rede de ensino, exceto nos momentos de reunião do Conselho.

Previsto pela Constituição Federal (artigo 214) e na atual legislação educacional (artigo 9º), o Plano Nacional de Educação dever ser organizado pela União em colaboração com os estados e municípios, servindo como referência para os planos estaduais e municipais. No município de Itaboraí, tivemos acesso a duas edições do referido documento, uma de 2008 e outra de 2015.

O plano de carreira do magistério está previsto na CF/88, como um dos princípios educacionais (artigo 206). Em Itaboraí, dois documentos regem a vida funcional dos servidores: i) o Estatuto do Servidor, com a primeira edição datada de 1979[118], com novas redações em 1996[119], em 1999[120], 2011[121] 2012[122] e 2013[123] e ii) o plano de cargos e carreiras da Secretaria Municipal de Educação[124] de 1996 e alterado em 1998[125].

Especificamente em relação ao Plano de Carreira, a versão que rege o magistério municipal é de 1998. A referida lei regula a categoria profissional quanto ao ingresso, estruturação (constituída por classes e níveis do servidor), desenvolvimento da carreira (promoção e progressão), retribuição (salário e gratificação) e enquadramento. Ao longo do tempo, a lei sofreu atualizações no que diz respeito ao vencimento.

Pela descrição acima, é possível perceber alguns indícios do esforço da gestão educacional local em manter-se alinhada em relação às outras esferas governamentais, ao menos no que diz respeito às normatizações e também de

[118] Lei Municipal nº 502, de 4 de dezembro de 1979.
[119] Lei n. º 1.392 de 03 de julho de 1996.
[120] Lei 1.610 de 1999.
[121] Lei Complementar 134 de 2011.
[122] Lei Complementar 160 de 2012.
[123] Lei Complementar 168 de 2013.
[124] Lei Complementar 07, de 3 de julho de 1996.
[125] Lei Complementar nº 12 de 11 de maio de 1998.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

institucionalizar algumas práticas, formalizando-as em documentos. Nesse aspecto, durante as entrevistas realizadas com a atual equipe gestora foi possível observar a preocupação do grupo em organizar regras ou orientações gerais nas quais as equipes escolares deveriam basear-se para elaborar seus próprios instrumentos de gestão (Subsecretária de ensino, 2015).

A seguir, apresento como o órgão gestor está estruturado e a composição das equipes de trabalho.

4.2.2.
Estrutura Organizacional

A fonte mais antiga a que tivemos acesso para o estudo da organização da Secretaria de Educação de Itaboraí compreende o período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, porque foi a partir daí que os documentos foram digitalizados pela secretaria de administração e disponibilizados em um portal (legislaitaborai.com.br)[126], facilitando o seu acesso público.

Assim, entre 2004 e 2013, a secretaria de educação já havia passado por reformas administrativas e, tanto a estrutura quanto as denominações dos órgãos e cargos haviam mudado também. De acordo com as diversas leis, a SEMEC faz parte da administração direta, que a partir da reforma de 1989[127], constitui um dos órgãos da estrutura básica do poder executivo. Na mesma legislação (art. 34), os assuntos sob sua responsabilidade são: "educação para todos os níveis no âmbito municipal; cultura; turismo; esportes; recreação e lazer; patrimônio artístico, histórico e arqueológico e alimentação escolar". Como é possível observar, a atividade fim da secretaria abrange várias áreas, incluindo a educação formal no âmbito municipal.

De acordo com o decreto 008, de 1993, a nomenclatura do órgão permanece a mesma, a saber, Secretaria Municipal de Educação e Cultura[128]. No capítulo VIII, artigo 59, constam as competências da secretaria:

> Artigo 59. A Secretaria Municipal de Educação e Cultura é o órgão que tem por finalidade elaborar os planos municipais de educação e cultura; executar convênios tornando mais eficaz a aplicação de recursos públicos destinados à educação; realizar

[126] O portal não é oficial, como registrado na primeira página, mas é o ambiente virtual que a Prefeitura utiliza para divulgar as legislações.
[127] Lei nº 922, de 3 de fevereiro de 1989, artigo 31.
[128] Decreto 008, de 1º de janeiro de 1993.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

> anualmente o levantamento da população em idade escolar, procedendo sua chamada para matrícula; manter a rede escolar, que atenda .preferencialmente às zonas e regiões mais carentes; promover a orientação educacional através do conselho vocacional, em cooperação com os professores, família e a comunidade; promover programas de orientação pedagógica objetivando aperfeiçoar o professorado das suas respectivas especialidades, buscando aprimorar a qualidade do ensino; desenvolver programas nos campos dos ensinos especial e supletivo em cursos de alfabetização e aperfeiçoamento profissional, de acordo com as necessidades locais de mão-de-obra; promover desenvolvimento cultural do Município através do estímulo às ciências, artes e letras; proteger o patrimônio cultural, histórico, artístico e arqueológico; incentivar e proteger o artista e o artesão; documentar e apoiar as artes populares; proporcionar meios de recreação à comunidade; e promover e apoiar as práticas esportivas.

Como apresentado acima, mesmo com a extensão das atribuições, a grande maioria se refere a ações que dizem respeito à escolarização formal do munícipe e às atribuições dos profissionais, bem como a abrangência do atendimento (pré-escola até o 3º grau[129]). Também no ano de 1993, em outra reforma da administração municipal[130], foi definida a estrutura administrativa da SEMEC, constituída por sete órgãos e estes por departamentos, divisões e serviços (anexo 7). E, ainda, a relação dos cargos comissionados (anexo 8) da secretaria[131].

Em alteração posterior (decreto nº 50, de 1997[132]), a SEMEC passou a denominar-se Secretaria Municipal de Educação, sendo retiradas de suas atribuições aquelas não diretamente relacionadas à educação (artigo 58 no anexo 9). Em relação à estrutura organizacional, a Secretaria Municipal de Educação agregou três subsecretarias (assuntos pedagógicos, saúde escolar e administrativo financeira), sendo estas subdivididas em departamento e divisões (anexo 10).

Em lei que dispõe sobre a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Itaboraí e disciplina os cargos comissionados e funções gratificadas de 2004[133], o órgão gestor permaneceu com a nomenclatura de Secretaria Municipal de Educação, manteve as atribuições anteriores, porém incorporou algumas relacionadas às demandas culturais, como elaborar planos municipais de educação e cultura. Em relação aos cargos, só consta o quantitativo a que a secretaria teria

[129] Nomenclatura da época.
[130] Decreto nº 127-A, de 13 de setembro de 1993, artigo 11.
[131] Não há registro explicativo para as atribuições dos cargos.
[132] Decreto nº 50, de 28 de maio de 1997.
[133] Lei nº 1901, de 20 de dezembro de 2004.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

direito, sem fazer distinção entre o órgão central e as unidades escolares. Assim, são previstos, além do dirigente municipal, quatro subsecretários, 18 coordenadores, três assessores, 204 chefes de seção e 204 chefes de serviço (anexo 11).

Em 2005, a partir de decreto municipal nº 22[134], o órgão gestor da educação voltou a designar-se Secretaria Municipal de Educação e Cultura e esta passou a desempenhar as antigas funções prescritas na legislação de 1993 e, ainda,

> Artigo 9º. (...) criar, manter, preservar, estimular direta e/ou indiretamente bibliotecas, centros de ação cultural, museus, arquivos, teatros, salas de espetáculos, orquestras, coro e outras atividades afins; formular e executar a política cultural do município; propiciar meios de acesso à cultura, através da manutenção dos bens, espaços e instituições culturais sediados no Município; incentivar a produção cultural; incentivar os programas de valorização e profissionalização dos artistas e técnicos do Município; promover, coordenar, organizar, executar e fiscalizar eventos de cunho artístico cultural da Cidade; adquirir, arrendar, manter ou administrar teatros, cinemas, galerias, museus, bibliotecas e outros bens ou espaços de apresentações culturais[135].

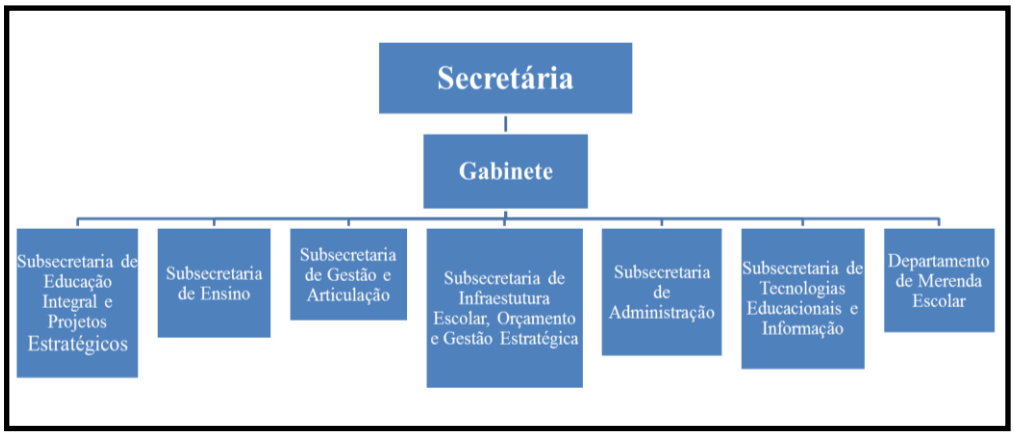
Em entrevista com a equipe gestora, em 2012, foi apresentado um organograma informal do órgão de educação, que à época era formado pelo dirigente municipal de educação, o assessor de gabinete e quatro subsecretarias: administrativa financeira; infraestrutura; projetos especiais e gestão e ensino (ver apêndice 28[136]).

Na atual gestão (2013-2016) houve uma reformulação, ainda não oficializada em lei, mas já em vigor, da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, que passou a contar com a seguinte composição em nível primeiro escalão: dirigente municipal; chefe de gabinete; seis subsecretarias (educação integral e projetos estratégicos; ensino; gestão e articulação; infraestrutura escolar, orçamento e gestão estratégica; administração e tecnologias educacionais e informação) e o departamento de merenda escolar, como registrado abaixo:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

[134] Decreto nº 22, de 5 de janeiro de 2005.
[135] O artigo 9º, do decreto nº 22 de 5 de janeiro de 2005, consta no anexo 12.
[136] A coordenadora de formação continuada da SEMEC desenhou o organograma durante uma das visitas da pesquisadora ao órgão para a realização da pesquisa sobre plano municipal de educação.

Quadro 14: Organograma da SEMEC Itaboraí, 2013.



Fonte: Elaboração própria, a partir da relação de contatos recebida na SEMEC. 2015.

Durante as entrevistas com os subsecretários e a diretora do departamento, de maneira lúdica, os profissionais da gestão municipal entrevistados construíram o organograma da secretaria, considerando seus pontos de vista e suas responsabilidades e tarefas no cotidiano, registrando os fluxos de decisão e comunicação em que se encontravam envolvidos[137].

Pelas apresentações dos organogramas foi possível observar que, mesmo afirmando que o trabalho da equipe gestora acontece de maneira integrada, a subsecretária de gestão e articulação estratégica optou por apresentar o seu setor, a subsecretária de tecnologias educacionais e informação incluiu exclusivamente em seu organograma a subsecretaria de infraestrutura escolar, orçamento e gestão estratégica e a diretora geral do departamento de merenda escolar identificou exclusivamente a subsecretaria de gestão e articulação estratégica como aquela na qual trabalha de forma mais articulada. A subsecretária de administração incluiu as subsecretarias e não fez referência ao departamento de merenda escolar. Os demais subsecretários construíram um organograma estrutural, colocando num primeiro nível hierárquico a dirigente municipal de educação e num segundo, de forma horizontal, as subsecretarias e o departamento de merenda escolar. A subsecretária de ensino construiu o organograma em formato circular, chegando a explicar o motivo, a seguir registrado:

> (...) é uma tentativa de integração que nem sempre é tranquila, mas há um desejo desde o início quando nós fomos mesmo convidados. E aí, embora estejamos em subsecretarias diferentes, a gente entende que todos estamos aqui para oferecer, para construir uma possibilidade de educação de

[137] A relação completa dos cargos, apresentada pelos profissionais consta no apêndice 29 e os organogramas setoriais produzidos constam no anexo 13.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

> qualidade, então a gente tenta não hierarquizar essas relações (Subsecretária de Ensino, 2015).

Algumas hipóteses foram levantadas para a diversidade de construções dos organogramas: a falta de integração entre algumas subsecretarias do órgão gestor; o interesse em apresentar exclusivamente as ações específicas pelas quais cada gestor está responsável; ou, ainda, considerando que algumas subsecretarias haviam sido criadas recentemente, seus responsáveis estariam demarcando com maior ênfase suas próprias atribuições, valorizando sua responsabilidade no conjunto da estrutura geral do órgão.

A partir da apresentação das ações da atual gestão e das entrevistas realizadas com as ex-dirigentes municipais de educação, bem como a leitura das atribuições do órgão gestor, foi possível perceber que a dimensão cultural da SEMEC ficou restrita ao trabalho da subsecretaria de projetos especiais (na gestão 2005-2008) e subsecretaria de educação integral e projetos estratégicos (na gestão 2013-2016), que organiza alguns eventos, como a FelicIta, feira literária anual, a qual chegou a 22ª edição em 2015.

No que diz respeito ao cargo de diretor escolar, ao longo do período compreendido de 2004 e 2013, a assunção ao cargo se deu por meio de nomeação do executivo local. Segundo as ex-dirigentes entrevistadas e a atual equipe à frente do órgão gestor, teriam sido estabelecidos alguns critérios para garantir que o profissional tivesse a necessária competência para o cargo. Assim, nas gestões 2005-2008, era necessário que o diretor geral e o adjunto tivessem formação em pedagogia, com habilitação em administração ou gestão escolar, ou com Pós-Graduação em gestão escolar[138]. Na atual gestão (2013-2016), a interferência dos políticos locais na indicação ao cargo de gestor escolar permaneceu; contudo, segundo os entrevistados, os vereadores têm procurado a secretaria para buscar sugestões ou mesmo confirmar se os profissionais indicados por eles estão em condição de exercer o cargo. Segundo os subsecretários, essa preocupação procede porque um gestor que não cumpre suas obrigações satisfatoriamente pode depor contra os seus “padrinhos” políticos.

No questionário do GESQ (2015) a resposta registrada sobre a forma de provimento ao cargo foi que era por indicação do órgão responsável pela

[138] Regimento das Escolas Municipais de Itaboraí, 2007, artigo 18.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Educação. O Regimento Escolar, de 2013[139], atualmente em vigor, estabelece alguns critérios para a assunção ao cargo de diretor geral: ser profissional do quadro efetivo, licenciado em pedagogia com habilitação em Administração Escolar ou Gestão Escolar, ou possuir licenciatura plena em outra área do magistério, com Pós-Graduação em Administração Escolar/Gestão Escolar. Para o cargo de diretor adjunto, o regimento prevê os mesmos critérios do diretor geral, com a exceção de ser do quadro efetivo da rede de ensino de Itaboraí.

A partir dos organogramas apresentados, é possível perceber que a estrutura organizacional da secretaria de educação de Itaboraí apresenta-se formalizada na maior parte do período em estudo, característica do modelo burocrático. Entretanto, a partir das entrevistas realizadas com as ex-dirigentes e a atual equipe gestora, a constante interferência político-partidária para as nomeações de profissionais em diferentes níveis da hierarquia tem sido constante na cidade. A prática de indicação para a ocupação de cargos diretivos, em especial no setor público, situação observada por nós em Itaboraí, é recorrente na história republicana brasileira. Situação semelhante ao que observamos também foi verificada por Da Hora (2010), no estudo realizado em quatro municípios da Baixada Fluminense, o que ilustra a atualidade do patrimonialismo no Estado do Rio.

Ao longo do período estudado, de acordo com as legislações que estruturam o órgão gestor, também foi observado um grande número de profissionais, distribuídos em cargos de subsecretários, diretores de departamentos, chefes de divisões, coordenadores e assessores. Especificamente em relação à atual administração, a criação das novas subsecretarias teria acontecido a partir de uma avaliação do próprio grupo gestor. Assim, a antiga subsecretaria de gestão e ensino teria sido desmembrada em outras três: a subsecretaria de gestão e articulação, a subsecretaria de ensino e a subsecretaria de infraestrutura escolar, orçamento e gestão estratégica. Em relação à primeira, a avaliação foi de que o aumento de atribuições dos diretores escolares, em especial a gestão financeira, demandaria uma assessoria mais constante por parte da SEMEC. O motivo para a criação da subsecretaria de ensino seria a possibilidade de ter um setor com dedicação exclusiva para as questões pedagógicas da rede. E a subsecretaria de

[139] Com atualização em 2014, artigo 9º.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

infraestrutura escolar, orçamento e gestão estratégica ficaria responsável pela administração dos programas federais e municipais e a infraestrutura da rede de ensino. A subsecretaria de tecnologias educacionais e informação foi criada para contribuir com a informatização do órgão gestor e das unidades escolares e também tornar mais pedagógico o uso dos recursos tecnológicos adquiridos pelas escolas, com destaque para os laboratórios de informática.

Com o interesse de conhecer o perfil profissional do titular da pasta e das equipes de trabalho da SEMEC organizei a análise a seguir.

4.2.3.
Quadro técnico do órgão gestor municipal

Ao longo do período estudado (2004-2013), a Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Itaboraí teve três dirigentes, um em cada mandato eletivo. Para traçar um perfil dos secretários, recorri à ficha de apresentação, preenchida no dia da entrevista. Em relação à formação, as três dirigentes municipais de educação possuem nível superior de ensino, licenciatura plena em pedagogia, com pós-graduação em gestão escolar. Todas três possuem mais de 20 anos de profissão, sendo que duas são servidoras de carreira na Prefeitura de Itaboraí e uma (da gestão 2005-2008) veio como professora cedida da Secretaria de Estado de Educação. As três começaram como docentes do primeiro segmento do ensino fundamental e passaram pela função de direção de escola antes de assumirem o cargo de dirigente municipal de educação.

As duas ex-dirigentes entrevistadas já haviam sido coordenadoras regionais da Secretaria de Estado de Educação (Metro II), antes de assumirem a pasta da educação em Itaboraí. Uma delas, que à época da pesquisa assumira o cargo de vereadora na cidade, chegou a trabalhar na SEMEC antes e assumir a gestão educacional do município.

O perfil das dirigentes municipais de educação em Itaboraí é semelhante ao verificado no estudo desenvolvido pelo INEP em 2010, a saber, sexo feminino; formação na área da educação, com destaque para o curso de pedagogia ou licenciatura e continuidade dos estudos em nível de especialização e experiência anterior na área educacional.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Para traçar o perfil dos subsecretários, chefe de gabinete e diretora de departamento, utilizei as fichas preenchidas por eles no dia da entrevista. Especificamente sobre esse grupo, a maioria é do sexo feminino e apenas dois profissionais são do sexo masculino, uma tem até 36 anos de idade e os demais possuem 45 ou mais.

Em relação à formação, todos (oito) possuem ensino superior completo, sendo a maioria em cursos de licenciatura (pedagogia, ciências biológicas, história e letras), e os outros em direito e nutrição. Todos possuem pós-graduação, seja em nível de especialização (gestão escolar, MBA, nutrição clínica, direito da administração pública e alfabetização), ou *stricto sensu* (mestrado em educação ambiental e educação e doutorado iniciado).

Quanto à experiência pregressa ao ingresso no órgão central, com exceção da nutricionista, os demais são professores e a maioria possui mais de vinte anos do exercício profissional. A maioria exerceu função de coordenação ou direção de escola, dois já ficaram cedidos para atuar em outro município (chefe de gabinete e subsecretário de infraestrutura, orçamento e gestão estratégica) e uma subsecretária exerceu a atividade profissional em outro órgão municipal (subsecretária de tecnologias educacionais e informação).

A metade desse grupo está lotada na SEMEC há mais de uma década e apenas uma subsecretária (atual subsecretária de educação integral e projetos estratégicos) saiu da escola no início da atual gestão. Desta equipe, um profissional foi assessor da ex-dirigente municipal 2009-2012 (atual chefe de gabinete), uma servidora foi coordenadora da educação infantil entre 1993 e 2008 e subsecretária de gestão e ensino na gestão 2009-2012 (atual subsecretária de tecnologias educacionais e informação) e um esteve como coordenador de convênios entre 2001 e 2012 (atual subsecretário de infraestrutura, orçamento gestão estratégica).

Destarte, em tese, os profissionais que atualmente estão no alto escalão da SEMEC apresentam condição para realizarem o diagnóstico da rede de ensino, visto que possuem formação e atuam no órgão há um certo tempo.

Não há concurso público específico para trabalhar no órgão central da educação municipal em Itaboraí, razão pela qual dependendo do cargo e função o vínculo pode variar bastante. Como registrado no item “estrutura organizacional”, a secretaria de educação está organizada em subsecretarias e departamentos e

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

estes em coordenações ou divisões, dependendo do período. No geral, de acordo com as respostas ao questionário do GESQ, a quantidade de setores e funcionários é bem grande[140], o que torna mais complexa a demanda dos subsecretários na gestão de pessoas.

Na perspectiva de traçar um perfil dos demais funcionários lotados na secretaria, relacionando a formação e a progressão funcional, como complementação das perguntas do questionário do GESQ, foi elaborada uma ficha funcional. Esperava-se assim identificar o tempo de permanência do servidor em determinada função ou cargo, possibilitando depreender se as equipes eram estáveis ou não e a competência técnica. Deixamos o material com uma servidora, que se encarregou de distribui-lo pelos setores. Contudo, no dia de recolhê-lo, observamos que as 12 fichas entregues eram da subsecretaria de ensino, exclusivamente, o que limitou nossa análise. Desse grupo, a maioria (10) é do sexo feminino e a metade se autodeclarou branca e com idade que variou de 25 a 57 anos. Em relação à formação e titulação, o grau mínimo é o ensino superior. E no que tange ao percurso na carreira, o grupo é heterogêneo, contudo chamou a atenção o fato de pouco mais da metade (sete) ter assumido a matrícula a partir de 2004, na função de professor. A maioria teve experiência docente e em seguida foi lotado no órgão central, sendo que um único profissional exerceu a atividade profissional em sala de aula, chegou ao cargo de gestor escolar e na sequência foi para a SEMEC[141].

Como a quantidade de fichas devolvidas foi pequena e restrita a profissionais de uma única subsecretaria, não foi possível traçar o perfil do conjunto dos servidores lotados na secretaria.

A subsecretaria administrativa é a responsável pela gerência da vida funcional dos servidores, estatutários ou contratados, sendo que deste último grupo apenas os professores. A administração dos funcionários terceirizados (inspetores de alunos, auxiliares de serviços gerais e merendeiras) é feita diretamente do gabinete da dirigente municipal de educação.

Essa subsecretaria é responsável, ainda, pela lotação dos profissionais nas escolas; pela folha de pagamento, pela contratação e rescisão contratual da

[140] Tabela no anexo 14.
[141] Apêndice 30.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

dobra[142]; consolidação mensal da frequência do servidor; remanejamento do professor e mediação com a procuradoria da Prefeitura, o Conselho Tutelar e o Ministério Público. De acordo com a subsecretária, o coração da SEMEC seria a subsecretaria administrativa, pois todas as demais equipes, em algum momento, dialogam com ela e vice-versa.

A seguir apresento como se dá o fluxo de comunicação entre os setores do órgão gestor e as relações estabelecidas entre a SEMEC e os estabelecimentos escolares.

4.2.4.
Fluxo de comunicação: informatização da rede e das escolas e relações institucionais

A integração das dimensões administrativa e pedagógica pode ser facilitada pela utilização dos recursos tecnológicos, como a informatização de dados no órgão dirigente. Assim, algumas tarefas poderiam ser otimizadas, o que favoreceria a tomada de decisão mais rápida.

A subsecretaria responsável pela informatização dos dados do órgão gestor e dos estudantes das escolas é a de Tecnologias Educacionais e Informação, criada em 2013. De acordo com a subsecretária, um sistema próprio chamado GEDUC foi desenvolvido para diminuir a quantidade de papel e livros utilizados para o registro das informações. De acordo com a mesma, há uma exigência do Ministério Público em relação ao processo de pré-matrícula, para que seja *online*. Até o período da realização da entrevista era possível acessar dados da vida escolar dos alunos, por turma, disciplina e escola e o responsável pela inserção das informações era o secretário escolar. Entretanto, até 2015, somente as informações de matrículas efetivadas é que estariam sendo inseridas no sistema, como consta na resolução sobre o assunto de 2014.[143]

Considerando que o GEDUC foi desenvolvido para, entre outras coisas, informatizar a matrícula na rede de ensino, na resolução de ingresso do estudante de 2014 há uma orientação clara para que a equipe escolar o atualizasse até o dia 31 de janeiro de 2015. Não tivemos acesso ao sistema para confirmar se de fato isso teria ocorrido. Assim, essa tarefa, em princípio, acaba sendo desenvolvida

[142] Tempo extra à carga horária de matrícula do professor.
[143] Resolução SEMEC nº 040/2014.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

com a atuação direta de duas subsecretarias, a de tecnologias educacionais e informação (manutenção do sistema) e a de gestão e articulação (coordenadora das matrículas).

Como o sistema ainda está em fase de implantação, apresenta problemas, segundo os entrevistados. A subsecretária de administração, durante a sua entrevista, chegou a relatar que a informatização ainda constitui um desafio para o trabalho desenvolvido por ela e por outros subsecretários.

A subsecretaria de tecnologias educacionais e informação, em sua equipe, conta com um programador e professores com formação em tecnologias educacionais para realizar as atividades específicas, como o desenvolvimento do GEDUC, a formação dos orientadores tecnológicos e o cadastro no RioCard dos alunos da rede para a utilização do transporte público[144].

Em resposta às questões relacionadas à informatização de dados pelo órgão gestor no questionário do GESQ, há resposta afirmativa para os quesitos vida escolar dos alunos, recursos humanos e a oferta e demanda de vaga. A subsecretaria de gestão e articulação (coordenação de matrícula) é o setor responsável pela coleta dos dados educacionais enviados ao MEC/INEP, pela matrícula, resultados bimestrais e demanda de vagas. Os dados coletados são utilizados de forma diagnóstica, a fim de propor ações como resposta às demandas que aparecem (GESQ, 2015). Tal afirmativa pode indicar algumas etapas do ciclo de políticas educacionais, como a elaboração do diagnóstico e a identificação dos problemas.

A comunicação é um elemento importante para a articulação entre os diferentes atores no cenário educacional, tanto no interior da secretaria de educação quanto nas relações estabelecidas entre o órgão central e as unidades de ensino.

No que tange à gestão 2005-2008, a principal forma de comunicação com os diretores escolares se dava por meio de reuniões que aconteciam uma vez por mês e/ou em caráter extraordinário, sempre que se fazia necessário. Os temas tratados eram ligados à gestão administrativa e pedagógica. O acompanhamento às unidades de ensino acontecia com regularidade por equipes específicas: de merenda; gestão administrativa e gestão pedagógica, para “acompanhar as

[144] Informação apresentada pela subsecretária por ocasião da entrevista e construção do organograma.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

necessidades e as providências para saná-las" (Ex-dirigente). De acordo com esta gestora, as equipes não eram somente fiscalizadoras; participavam da gestão escolar junto à AAE[145] e implantavam o Plano de Ação da Escola para o período.

Em relação à gestão 2009-2012, a dirigente que assumiu a pasta da educação não chegou a formar sua equipe de trabalho; esta foi constituída por profissionais em sua maioria já lotados no órgão central. Contudo, de acordo com a ex-dirigente tal situação não chegou a se tornar um problema para o seu trabalho, posto que conhecia os profissionais desde a época em que fora coordenadora na SEMEC. A única exceção teria acontecido com a coordenadora geral da merenda, que logo foi substituída por outro profissional.

A principal forma de acompanhamento da secretaria junto às escolas permaneceu com as visitas de equipes do órgão gestor, em especial nos horários de planejamento para a elaboração do PPP ou para tratar de outras demandas, como a questão da distorção idade-série.

Na atual gestão, a dirigente relatou que teve total liberdade do executivo para organizar seu grupo de trabalho e por isso convidou servidores estatutários que ela já conhecia. Nas várias entrevistas realizadas, tanto a dirigente quanto os subsecretários relataram que realizam com regularidade reuniões para tratarem de assuntos gerais da SEMEC além de encontros específicos de cada equipe. Segundo a secretária de educação, todos os subsecretários estão autorizados a responder qualquer indagação em sua ausência, posto que conhecem bem a dinâmica geral do órgão.

O acompanhamento do trabalho realizado nas escolas é feito por meio de reuniões com os diretores, visitas periódicas de supervisores e técnicos da SEMEC e, mais recentemente, por meio das reuniões com as equipes diretivas. Quanto às reuniões, normalmente são mensais e organizadas em dois períodos, pois não há espaço físico que comporte todo o grupo. Para as reuniões gerais, há uma pauta previamente elaborada na qual todos os subsecretários e a coordenadora geral do departamento incluem seus assuntos. Em outros momentos há necessidade de reuniões para tratar de assuntos específicos, como matrícula, que acontecem com a participação do diretor geral e outro funcionário da escola responsável pela execução da tarefa. Outras formas de contato mais direto se dão

[145] Sigla apresentada no texto da entrevista e sem explicação. Provavelmente Associação de Apoio à Escola.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

por meio de ofícios e *email*. Desde que assumiu a gestão, a atual secretária criou um grupo no aplicativo WhatsApp, que também facilita a comunicação, de acordo com a percepção da dirigente. E as visitas periódicas são agendadas entre os coordenadores, que vão às unidades de ensino em grupos, de acordo com a necessidade do momento. Chegamos a ver a agenda onde ficam registrados os dias, horários e responsáveis pelas visitas às escolas, disponibilizada pela subsecretária de ensino.

Chamou a atenção o fato de várias subsecretarias disporem de servidores para acompanhar o trabalho das unidades escolares, como o departamento de merenda, com as supervisoras de merenda; a subsecretaria de ensino, com os coordenadores de segmento e área e a subsecretaria de gestão e articulação, com diretores que assessoram os colegas. Na primeira reunião na SEMEC, fomos informados que os relatórios dessas visitas servem como referência para algumas decisões tomadas pela atual equipe dirigente da educação municipal. A impressão que tivemos foi de que haveria sobreposição das ações pela equipe dirigente da educação.

A partir das informações apresentadas pelos dirigentes municipais de educação que estiveram à frente da pasta entre 2004 e 2013, foi possível perceber que a prática de ir às escolas para resolverem problemas pontuais (como resolução de conflitos) pelos servidores e subsecretários lotados no órgão central permanece até os dias atuais, mesmo com a ampliação e complexificação da rede de ensino. Uma justificativa dada pela subsecretária de ensino (2013-2016) seria que a atuação da equipe gestora educacional é direcionada para cada unidade de ensino de acordo com a sua necessidade premente, ou seja, a atuação prevê a presença e assessoria direta no cotidiano do estabelecimento. Daí fica uma indagação: não caberia às coordenações de área, orientadores e psicólogos que estão exercendo as atividades profissionais nos estabelecimentos de ensino essa tarefa? A resposta provavelmente seria que o conhecimento das demandas da rede de ensino perpassaria as constantes visitas às unidades escolares. Nos estudos sobre redes eficazes (MEC/INEP, 2005; 2007; entre outros), o foco da gestão gira em torno da melhoria dos resultados educacionais, contando o monitoramento constante das ações. Nessa perspectiva, as diferentes instâncias mobilizam-se para elaborar e implantar políticas com ênfase no processo ensino-aprendizagem do estudante, daí a apropriação dos indicadores educacionais relacionadas à dimensão pedagógica.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Assim as dimensões administrativa e financeira da administração são redimensionadas e deixam de ser um fim em si mesmas, passando a constituírem as condições necessárias para a garantia do direito de aprendizagem de cada e todo estudante.

Para concluir a apresentação do arranjo institucional da rede de ensino municipal de Itaboraí o próximo item a ser analisado é a infraestrutura do órgão gestor.

4.2.5. Infraestrutura

A SEMEC de Itaboraí possui uma sede, onde estão instalados o gabinete da secretária e as salas de cinco subsecretários[146] e da diretora geral do departamento de merenda. Num prédio anexo, onde fica instalada a Subsecretaria de Tecnologias Educacionais e Informação, funciona o núcleo de tecnologia educacional e o setor de passe escolar. A sede ocupa um prédio alugado, a infraestrutura e as condições dos equipamentos utilizados para o desenvolvimento do trabalho são consideradas razoáveis pelos gestores educacionais (Questionário GESQ, 2015).

Em relação aos estabelecimentos escolares, no período do trabalho de campo, só tivemos acesso à situação dos mesmos por meio das entrevistas, por isso a análise ficou limitada a essa fonte de dados. As condições físicas dos prédios e dos equipamentos escolares foram avaliadas como graves problemas pelos entrevistados, que consideravam que a infraestrutura das escolas demandava forte investimento dos gestores educacionais.

É importante registrar que a infraestrutura apareceu como um dos problemas focalizado por duas equipes gestoras (2005-2008 e a atual). Como solução, na gestão 2005-2008, foram construídas novas salas de aula, reformados banheiros e refeitórios e construídas quatro escolas. Além da construção de algumas salas de informática e quadras cobertas em escolas do segundo segmento do ensino fundamental. Na atual gestão foi implantado o programa de manutenção e obras/reformas das escolas nos prédios próprios, o REVITA. Dos 77

[146] Subsecretaria de Educação Integral e Projetos Estratégicos, Subsecretaria de Ensino, Subsecretaria de Gestão e Articulação, Subsecretaria de Infraestrutura Escolar, Orçamento e Gestão Estratégica e Subsecretaria de Administração.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

estabelecimentos de ensino participantes do projeto, até o final de 2015, em 15 os trabalhos haviam sido concluídos e em outros 15 as obras constavam em execução.

De acordo com o Censo Escolar, conforme Tabela 18 (contexto socioeducacional), além das salas de aula, os laboratórios de informática (instalados em 70,59% das escolas em 2013) e as bibliotecas escolares (em metade das escolas em 2013) têm sido os principais destaques dos investimentos em infraestrutura na rede.

Em relação aos laboratórios de informática, de acordo com a subsecretária de Tecnologias Educacionais e Informação, na medida em que as escolas foram adquirindo os laboratórios de informática e sediando os telecentros, foi contratado um orientador tecnológico para cuidar das máquinas e oferecer cursos de informática. Ao longo do tempo, a equipe da secretaria percebeu que estava faltando o uso pedagógico do recurso, e, no início da atual gestão, foi criada a subsecretaria, com a finalidade de formar os professores das escolas para a utilização dos computadores como ferramenta pedagógica, conforme já mencionado nesta tese.

No que tange às salas de leitura, a rede de ensino conta com um professor para fomentar o interesse pela literatura nesses espaços das escolas. Há um projeto anual – FelicIta – que a cada ano tem um escritor, um artista local e um compositor musical homenageado e são os profissionais das salas de leitura que colaboram para o conhecimento de sua obra e para a mobilização da comunidade escolar em relação ao tema do ano. Segundo o relatório da coordenação dessa equipe, bem como as entrevistas com a subsecretária de educação integral e projetos estratégicos e com a subsecretária de ensino, foi possível observar que se trata de um trabalho que dinamiza as escolas ao longo do ano e que tem a culminância tanto nas feiras de cada escola, quanto no evento da cidade.

Por outro lado, os demais espaços, como o laboratório de ciências, só estão implantados em cerca de 5% (valor arredondado) dos estabelecimentos escolares; metade das escolas não possui sala de professores e apenas cerca de um terço delas possui quadra de esportes.

Um dos objetivos desta pesquisa consiste em investigar o arranjo institucional da rede de ensino e suas possíveis relações com o perfil de rendimento em termos de qualidade e equidade educacional. A sistematização e

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

normatização das regras pareceram questões que vêm despendendo tempo e dedicação por parte das equipes gestoras, que contam com a participação dos profissionais da educação em seu processo de elaboração. Nesse sentido, há possibilidade de que as questões educacionais consideradas relevantes para os profissionais sejam contempladas nas orientações gerais. Ao mesmo tempo, há indicação de que cada estabelecimento de ensino faça as adequações necessárias desses documentos em função da realidade que está inserida.

A estrutura organizacional do órgão gestor apresentou-se bem complexa, agregando uma quantidade grande de cargos e funções. A esse respeito, pode-se tecer alguns comentários: i) o número maior de profissionais pode facilitar a distribuição de tarefas, tornando-as mais especializadas; ii) pode-se favorecer o acompanhamento mais próximo do trabalho realizado nas unidades escolares; iii) pode demandar um esforço na gestão de recursos humanos; iv) além de despender recursos financeiros extras, visto que os funcionários lotados no órgão gestor têm pelo menos 10% de acréscimo no salário.[147] Em relação aos profissionais lotados nas escolas, a contratação de professores presenciada por nossa equipe de pesquisa sinalizou para uma questão importante, que é a falta de profissionais no quadro efetivo em quantidade suficiente.

A atuação das dirigentes municipais pareceu bastante influenciada pela sua trajetória sócio profissional (DUARTE e CARDOSO, 2014), considerando que durante as entrevistas elas chegaram a relatar que o percurso da carreira se deu na área educacional, culminando com a assunção ao cargo atual.

A infraestrutura é um problema que persiste, especialmente em função do aumento da demanda por vagas, e a impressão que se tem é que os esforços dirigem-se para resolver a situação atual, sem planejamento de médio e longo prazo. Isto porque, ao menos entre 2004 e 2013, as condições das escolas em termos de infraestrutura e a necessidade de ampliação física constituíram desafios da gestão educacional.

Destarte, apesar de manter em seu *staff* profissionais com formação e experiência no campo educacional, pareceu que algumas questões básicas não foram resolvidas ainda, como ter oferta de vagas suficiente para a demanda e prover os estabelecimentos escolares em condições de trabalho, com professores e

[147] Decreto nº 114, de 28 de dezembro de 2009.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

pessoal de apoio, por exemplo. A forte influência de políticos locais na pasta da educação também apresentou-se como uma questão problemática. Nesse sentido, o esforço observado em sistematizar os processos, favorecendo maior rapidez na execução das atividades e tomada de decisão, esbarra na dificuldade de manter os espaços escolares em pleno funcionamento, o que seria imprescindível para a garantia de uma aprendizagem bem sucedida e em idade adequada.

4.3.
Focalização da Gestão

Foco: separa o lugar onde você se encontra agora
daquele onde deseja chegar.
(CUNNINGHAM, 2012)

Para que a educação promovida pelas municipalidades, em especial a partir da criação dos seus sistemas de ensino, tenha qualidade, é preciso que a gestão local disponha de "competência técnica, administrativa e política instalada" (WERLE, THUM e ANDRADE, 2010, p. 392). Assim, dentre vários fatores, faz-se necessário um quantitativo de funcionários, com formação e experiência adequadas, atentos às demandas e às oportunidades de cooperação com os outros entes federados.

Tendo descrito o contexto e o arranjo institucional de Itaboraí, analiso nesse item o foco dado pelas equipes gestoras locais (2005-2008 e 2009-2012) para garantir o direito social à educação com qualidade e equidade educacional. O ano de 2013 acabou sendo incluído porque a autorização para a realização da pesquisa (realizada no ano de 2015) e o acesso às informações se deu na gestão iniciada naquele ano. Para tanto, foi avaliada a capacidade dos gestores locais de definir as políticas a partir das situações-problema identificadas na rede municipal de ensino, ou seja, buscou-se observar se existia um alinhamento entre os problemas educacionais e o foco da gestão em cada período. Na sequência, os temas relacionados aos aspectos pedagógicos foram desenvolvidos também.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

4.3.1.
Gestão Técnico-Política

No que diz respeito às ações empreendidas pelas gestões 2005-2008 e 2009-2012, as principais fontes de informação foram os documentos cedidos pela secretaria e a entrevista com as dirigentes municipais de educação de cada período. No que diz respeito à atual gestão, as principais fontes de informação foram as entrevistas realizadas com a secretária que assumiu a pasta em 2013, os subsecretários e a diretora de departamento; bem como o questionário de dirigente organizado pelo GESQ para a pesquisa sobre gestão em redes municipais de ensino e alguns documentos cedidos pelos servidores lotados no órgão central.

Como registrado no capítulo três, nem sempre os documentos foram suficientes para organizar o estudo, visto que entre uma gestão e outra parte deles desapareceu, ou se perdeu. Sendo assim, mesmo considerando sua especificidade como instrumento de pesquisa, o relato oral apresentou-se como melhor estratégia de investigação.

Analiso aqui o possível alinhamento identificado entre o diagnóstico das situações mais problemáticas e as políticas educacionais desenvolvidas e implementadas pela gestão. O contexto socioeducacional apresentado no início deste capítulo também será utilizado como referência para a análise desse alinhamento entre identificação das problemáticas educacionais e as ações empreendidas pelos gestores educacionais.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Gestão da educação municipal no período 2005-2008

Como já registrado, a dirigente municipal de educação de Itaboraí desse período permaneceu por oito anos à frente da pasta (2001-2008) e, quando apresentou o trabalho realizado, não chegou a determinar os períodos em que algumas ações foram iniciadas. Levando em consideração que esta entrevista foi respondida em papel e sem a presença dos pesquisadores, não foi possível fazer distinção sobre os mandatos. Por essa razão a análise recaiu sobre todo o conteúdo apresentado. Como é possível observar no Quadro 15, oito áreas prioritárias foram foco dessa gestão de quase uma década:

Quadro 15: Problemas e Ações da Gestão 2005-2008. Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Itaboraí.

Tema	Problema	Ação (itens em destaque foram iniciados na gestão 2001-2004.)
Fluxo Escolar	Índice de reprovação elevado	Implantação do Projeto Recuperando com Dignidade.
		Implantação do Projeto MAIS EDUCAÇÃO.
Infraestrutura	Escolas com problemas nos banheiros, refeitórios e déficit de salas de aula	Construção de salas de aula e a reforma nos banheiros e nos refeitórios.
	Escolas com 3 turnos diurnos	Construção de 4 escolas.
		Construção de sala de informática em algumas escolas do segundo segmento.
		Construção de algumas quadras cobertas nas escolas com o segundo segmento.
Financiamento da Educação	Carência de material permanente e pedagógico nas escolas	Implantação do Dinheiro Municipal Direto na Escola.
Programa Suplementar		Oferecer merenda adequada aos alunos.
Proposta Pedagógica		Implantação da **EJA** em 4 escolas com recursos municipais.
		Aplicação do Projeto MOVA em algumas escolas e do Programa BB Educar.
	As escolas municipais não tinham um Projeto Político Pedagógico - PPP; nem a secretaria havia um instrumento que servisse como referencial.	**O PPP da SEMEC foi construído "participativamente", sendo utilizado como referencial para a construção em cada escola.**
	O Regimento Escolar estava defasado e foi adequado à nova LDB 9394/96.	Regimento da Secretaria Municipal de Educação foi de acordo com os dispositivos legais e contemplando as ações das subsecretarias.
	Na rede escolar tinha um evento em término de ano intitulado Feira do Livro.	**A partir de 2001, a Feira do Livro foi inserida como evento pedagógico e passou a ter um autor em esfera nacional homenageado; um artista local e um compositor musical.**
	Desfile cívico (emancipação da cidade) era realizado em um único espaço com todos os alunos da rede de ensino.	Descentralização dos desfiles, por distritos.
Planejamento		Participação na atualização de Lei Orgânica Municipal no que se referia à Educação.
	A lei dizia que todo município precisava ter seu Plano Municipal de Educação (PME).	Conferência Municipal de Educação para a elaboração do PME.
Carreira Docente		Realização de Concurso Público para provimento de professores.
	Necessidade de formação continuada, de forma mais constante.	Instituiu o Simpósio Municipal de Educação.
Educação Especial	Alunos com problemas de aprendizagem.	Criação do NAPEM – Núcleo de Atendimento Psicopedagógico da Educação Municipal.

Fonte: Elaboração própria, a partir de entrevista com ex-dirigente municipal de educação de Itaboraí. 2015.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Verifica-se certo alinhamento entre os problemas identificados e as ações empreendidas no período. Nesse sentido, chama a atenção para a quantidade (oito) de áreas consideradas prioritárias pela gestora educacional, em especial em "proposta pedagógica". Nesse sentido, algumas ações foram redimensionadas, como os eventos culturais (desfile cívico e feira do livro) e considerados como pedagógicas, passando a ser organizados pelas equipes escolares ao longo do ano para a culminância (aniversário da cidade e final do ano letivo, respectivamente).

A preocupação em alinhar as orientações gerais da rede de ensino às determinações legais em nível federal foi uma preocupação identificada pela ex-dirigente que, como é possível verificar no quadro, chegou a empreender grande esforço da equipe dirigente nesta direção. Foi nesse período que o Regimento da Rede de Ensino foi atualizado, o PPP foi construído e o PME foi elaborado. Para alcançar essas metas na gestão 2005-2008 foi necessária, além capacidade técnica existente na secretaria, a colaboração de professores de universidades públicas do estado do Rio, particularmente na fase de elaboração do PME.

Gestão municipal da educação no período 2009-2012

As informações sobre as ações prioritárias da gestão 2009-2012 foram organizadas a partir da entrevista com ex-secretária de educação responsável pela pasta naquele período. Em relação a esse período, o foco da gestão municipal em Itaboraí também foi diversificado, como registrado no Quadro 16.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Quadro 16: Problemas e Ações da Gestão 2009-2012. Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Itaboraí.

Tema	Problema	Ações
Serviços de apoio educacional	Falta de funcionários de apoio, por falta de pagamento.	Acertou o pagamento de serventes, merendeiras e porteiros das escolas.
	A administração da merenda e da limpeza pela SEMEC	O serviço de merenda e da limpeza das escolas foi terceirizado.
	As escolas mantinham cantinas.	Incluiu uma equipe de nutricionistas para visitar as escolas e verificar a qualidade da merenda servida.
		As cantinas das escolas foram desativadas.
Carreira Docente	Professores e servidores readaptados	Os readaptados assumiram a função de supervisores de merenda das escolas.
	Não tinha concurso público para os cargos de orientação e supervisão	Primeiro concurso para os cargos de orientador pedagógico e educacional e supervisor da rede de ensino.
	Os professores não tinham horário de planejamento coletivo nas escolas.	Implantação do horário de planejamento nas escolas, para as demandas serem discutidas e o PPP elaborado.
Proposta Pedagógica	Currículo escolar	Inclusão de balé na escola.
		Criação da escola de artes.
Educação Especial	Só tinha um polo do NAPEM no centro da cidade.	Descentralizou o NAPEM em dois polos.
Ampliação do atendimento da rede de ensino	Cinco escolas ofereciam a educação de jovens e adultos	Ampliou o número de escolas com EJA, no turno noturno, chegando a 22 unidades.
Fluxo escolar	Distorção série-idade	Retomada do Projeto de aceleração da aprendizagem.
		Reforço escolar.

Fonte: Elaboração própria, a partir de entrevista com ex-dirigente municipal de educação de Itaboraí. 2015.

O quadro acima elaborado foi organizado a partir da entrevista realizada com a ex-dirigente. Como é possível perceber, há certo alinhamento entre o discurso da dirigente municipal sobre quais seriam os principais problemas e as ações empreendidas ao longo dos quatro anos em que esteve à frente da pasta da educação, o que pode ser indicador da capacidade técnico-política da equipe gestora. Contudo, levando em consideração a justificativa dada pela ex-secretária para a terceirização dos serviços de merenda, limpeza e portaria para que o foco do trabalho ficasse centrado nos aspectos pedagógicos, não parece se expressar no quadro acima.

No que tange à regularização do fluxo, a distorção idade-série, que constitui um problema da rede de ensino desde os anos iniciais do ensino fundamental, entre 2004 e 2013, foi considerada uma questão que mereceu algumas ações, como as aulas de reforço e a retomada do programa de aceleração da aprendizagem.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

A partir do quadro acima apresentado, a impressão que se tem é que a focalização das ações, ao longo da gestão 2009-2012, apresentou-se como resposta imediata a problemas que estariam dificultando o trabalho cotidiano nas escolas (falta de profissionais), bem como a gestão de pessoas pelo sistema educacional (profissionais readaptados).

Gestão municipal da educação no período 2013-2016

Para o estudo do foco das ações da atual equipe gestora da educação itaboraiense foram utilizados o conteúdo das entrevistas com a dirigente municipal e com os seis subsecretários, bem como as respostas ao questionário do GESQ (2015). Como é possível observar no Quadro 17, foram seis os focos desta gestão.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Quadro 17: Problemas e Ações da Gestão 2013-2016. Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Itaboraí.

Tema	Problema	Ações
Qualidade da educação	IDEB, que não atingiu a meta projetada ainda.	Formação continuada foi implantada em horário de trabalho do professor.
	Transformar todas as tentativas de investimento em educação na melhoria da qualidade.	Chamada de professores que passaram no concurso público.
		Implantação da lei 11.738, de 2008[148].
		Formação continuada bimestralmente na SEMEC.
	Diagnóstico de desempenho das escolas.	Reunião com as equipes gestoras para a elaboração do plano de ação.
Carreira Docente	Professores em desvio de função.	Chamada de orientadores pedagógicos e educacionais e supervisores de ensino que passaram no concurso público para essas áreas.
	Carência de profissionais especializados na escola.	Convocação dos professores aprovados em concurso de educação especial, intérpretes de libras, psicólogo, entre outros[149].
Proposta Pedagógica	A falta de articulação entre os vários projetos desenvolvidos na rede ao longo do ano.	Tema principal para a feira do livro, o simpósio, e todas as atividades pedagógicas começaram a ter um laço, uma relação entre elas.
Fluxo escolar	Evasão	Parcerias entre escolas, Centro de Referência e Assistência Social, Conselho Tutelar, para acompanhamento às famílias em situação de vulnerabilidade social.
Atendimento educacional	Não atendimento à universalização da Educação Infantil	Construção de CMEI´s – Centros Municipais de Educação Infantil
Infraestrutura	Infraestrutura deficiente nas unidades escolares	Projeto REVITA – reforma, ampliação e manutenção das escolas

Fonte: Elaboração própria, a partir de entrevista com dirigente municipal de educação e subsecretários e resposta ao questionário do GESQ. 2015.

Como registrado no quadro, há alinhamento entre as problemáticas apresentadas e as ações efetuadas, o que sinaliza para a competência técnico-política da equipe gestora. Dentre as frentes de trabalho, a formação continuada dos professores contou com a cooperação técnica de professores de universidades públicas do Estado do Rio[150], indicando a iniciativa da equipe gestora em buscar

[148] Regulamenta a alínea "e" do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

[149] De acordo com a resposta do questionário do GESQ (2015), foram chamados, ao todo, 144 orientadores pedagógicos, 103 orientadores educacionais, 28 supervisores de ensino, 69 professores de educação especial para o atendimento das salas de recursos multifuncionais, 40 psicólogos, 112 agentes educativos de creche, 11 tradutores e intérprete de libras, 11 instrutores de libras, 146 agentes administrativos, 88 professores de ciências, 41 professores de educação artística, 57 professores de educação física, 49 de geografia, 57 de história, 38 de inglês, 112 de língua portuguesa, 125 de matemática, 564 de 1º ao 5º ano e 277 de educação infantil.

[150] Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

novos colaboradores com competência reconhecida para a realização das atividades.

Uma questão comum em todas as entrevistas foi que a atual gestão, em seu primeiro ano à frente da SEMEC, “arrumou a casa”, referindo-se à convocação dos especialistas em educação. Assim, professores que atuam com desvio de função retornaram para as salas de aula.

Na sequência, analiso a gestão pedagógica, área que se destacou na rede de ensino.

4.3.2.
Gestão Pedagógica

Nesta seção apresento as ações e políticas apresentadas suscintamente no item anterior e destaco aquelas relacionadas à dimensão pedagógica: formação continuada, projeto político-pedagógico e avaliação de resultados escolares.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Formação continuada

Os professores que atuam no primeiro segmento do ensino fundamental na rede municipal possuem, em sua maioria (75,99%) ensino superior com licenciatura. Um crescimento de 86% (valor arredondado) entre 2004 e 2013 (ver Tabela 19), ou seja, concluíram a formação esperada para a atuação nesta etapa de ensino. Como não recebemos informação acerca de políticas voltadas para a ampliação da escolarização formal dos docentes, depreende-se que se trata de um movimento espontâneo do profissional.

Em relação à gestão 2005-2008, a partir da implantação do projeto “Recuperando com Dignidade” na rede de ensino, foram organizadas turmas específicas para os estudantes com defasagem idade-série e os professores destas turmas passaram por formação permanente. Além disso, para melhorar o desempenho dos discentes nas avalições externas (da rede de ensino e Prova Brasil), também foi oferecida formação permanente para os professores e demais membros das escolas, algumas em parceria com instituições universitárias públicas do estado do Rio. Foi ainda instituído o Simpósio Municipal de Educação, evento que a cada semestre congrega em palestras os profissionais da educação da rede pública municipal de ensino com professores renomados na área.

Na gestão 2009-2012, também por causa da alta distorção idade-série e elaboração do PPP, a formação continuada foi garantida no horário de trabalho do professor na própria unidade de ensino. Assim, os horários de planejamento dos docentes com a equipe pedagógica passaram a ocorrer semanalmente de forma regular.

A atual gestão tem como um dos focos de seu trabalho a formação continuada para os professores da rede de ensino. Nesse sentido, são garantidos dois momentos distintos para os estudos: i) as reuniões nas escolas, entre os docentes e coordenadores pedagógicos e ii) um encontro bimestral na SEMEC, organizado pelas coordenações do órgão gestor. Especificamente em relação à formação coordenada pela SEMEC, tivemos acesso ao material (pauta e alguns textos, dependendo do curso) do ano de 2015, que será utilizado como referência para a análise.

Parte da carga horária dos professores da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental está destinada a formação e planejamento, ainda em caráter experimental. No que tange à formação, para os profissionais que atuam na educação infantil foi ofertado o curso de extensão "Roda de Conversa: alternativas educativas para a infância", com duração de um semestre letivo (60 horas), podendo ser estendido por mais um semestre. No primeiro período são disponibilizados dois módulos de estudo e no segundo outros dois, sendo cada um deles com uma temática diferente.

Para os professores do ciclo de alfabetização (1º, 2º e 3º ano de escolaridade), nos últimos três anos, a formação acontece em encontros de estudo do Pacto Nacional pela Alfabetização pela Idade Certa (PNAIC), que teve como instituição parceira a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)[151]. Os orientadores de estudo foram recrutados - entre os professores lotados nas escolas ou SEMEC, que eram do quadro efetivo e tinham sido tutores do Pró-Letramento - a partir de uma seleção realizada pelo órgão gestor. Em 2013, o estudo foi direcionado à língua materna, em 2014 a matemática foi a área em destaque e em

[151] Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: pacto realizado entre municípios, distrito federal, estados e governo federal, cujo objetivo é alfabetizar em Português e Matemática todas as crianças até os oito anos de idade, no final do 3º ano do Ensino Fundamental (O que é PNAIC, Portal Educar para Crescer.29/09/2014). Disponível em: http://educarparacrescer.abril.com.br/politica-publica/avaliacao-alfabetizacao-744290.shtml

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

2015 deveria ser ciências naturais e sociais.[152] Em 2015, por uma série de problemas na gestão do programa (em nível federal), cada município acabou organizando os seus encontros de estudo. Em Itaboraí, a responsável pelo PACTO é a subsecretária de ensino, que também coordenou a formação dos orientadores de estudo ao longo dos três anos, com destaque para o último ano. Nesse último período, também foi responsável pela seleção do material de estudo[153].

Para os profissionais que atuam nos 4º e 5º anos e no segundo segmento do ensino fundamental, a formação bimestral é organizada pelos coordenadores de área. Como acontece um encontro por bimestre, são abertas duas turmas, em turnos distintos, com duração de quatro horas; sendo que nos anos finais do ensino fundamental as turmas são por áreas do conhecimento. Em média, participam de 15 a 20 profissionais nos encontros de 4º e 5º ano e 15 professores nos cursos ofertados para o segundo segmento de ensino.

Ao longo dos últimos três anos, a participação dos profissionais que atuam no ensino fundamental a partir do 4º ano de escolaridade também foi de livre escolha. Recebemos algumas pautas desses encontros, à título de ilustração, mas sem uma sequência, seja por componente curricular ou ano de escolaridade. Considerando o relato da subsecretária de ensino de que estaria de posse dos resultados bimestrais de todas as turmas e disciplinas e da realização da avaliação externa organizada pela rede de ensino no primeiro semestre letivo para os alunos de 4º e 8º anos em 2015, formula-se assim a hipótese de que cada encontro girou em torno de uma temática diferente e de acordo com o diagnóstico elaborado pela SEMEC.

Os coordenadores de área e os orientadores pedagógicos também participam de formação ao longo do ano, sendo que estas seguem a mesma dinâmica dos encontros ofertados aos professores.

Em estudo realizado por Costa, (2012, p. 96), sobre a formação docente inicial e continuada no terceiro ciclo de estudos do ensino fundamental na rede municipal de ensino de Belo Horizonte, a autora observou a dificuldade de os

[152] Ao todo, foram organizadas 16 turmas (14 com orientadores da SEMEC e duas das escolas), com 403 professores alfabetizadores inscritos e 344 participantes. Os encontros eram mensais, sendo a metade do período contemplado na carga horária e a outra metade deveria ocorrer fora dela, totalizando oito horas de estudo. O material de estudo é disponibilizado pelo governo federal e também fica acessível na página do programa (http://pacto.mec.gov.br/o-pacto).

[153] À título de ilustração, seguem alguns temas: ler e escrever para conhecer o mundo; o currículo no cotidiano escolar; alfabetização com textos e textualidade: revisar o texto para aprender.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

professores aplicarem os projetos e ideias organizados em espaços de formação externos à escola: “a solidão de professores no cotidiano do trabalho escolar, por não terem oportunidade de interagir com os outros professores da escola”. A subsecretária de ensino (gestão 2013-2016) comentou em sua entrevista que as proposições levantadas nos cursos oferecidos pela SEMEC ainda parecem distantes da prática docente nas salas de aula, mesmo com o grande investimento em formação docente, ela reconheceu que persistem procedimentos pedagógicos que não favorecem a aprendizagem do estudante e destituídos de sentido.

Crítica semelhante pode-se tecer em relação aos eventos que congregam todos os profissionais da rede de ensino duas vezes ao ano, como o Simpósio Municipal de Educação promovido pela SEMEC de Itaboraí, conforme relato do atual chefe de gabinete e professor da rede ensino:

> (...) existe uma indústria (de palestrantes) que é montada e não resolve o problema da ponta, não resolve o problema da escola, não resolve imediato da formação continuada, na formação cultural do professor. A questão tem que ser contínua, tem que ser no dia a dia, tem que se dar condições, aparelhar o professor de tal maneira, na própria mente dele de trabalho para que ele sinta uma relação (...) fortíssima com a escola.

Mesmo oportunizando a integração deles, normalmente os temas tratados são muito gerais e as palestras proferidas ficam no nível do discurso. Assim, espera-se que o profissional reveja sua prática e a modifique, quando necessário, sem que sejam organizados espaços de aprendizagem sobre os conhecimentos dos vários componentes curriculares e assessoria permanente. Por outro lado, os horários de planejamento nas escolas estão garantidos, mas só constituem espaços de aprendizagem e trocas, na medida em que as angústias e dificuldades dos professores sejam ouvidas, e os temas de estudo girem ao redor dessas demandas. Dessa forma, o desafio da gestão na formação continuada dos docentes parece ainda longe de encontrar respostas satisfatórias.

Não tivemos a oportunidade de interagir com os docentes e nem visitar as escolas, por isso a avaliação do tipo de oferta por formação continuada ficou restrita às percepções captadas nas entrevistas. Contudo, ao analisarmos os resultados, em termos de desempenho dos alunos, é possível depreender que grandes esforços ainda precisam ser realizados para melhorar os resultados e indicadores educacionais, e que, dentre eles, uma política de formação continuada de professores da rede de ensino mais eficaz.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

As referências comuns para o trabalho pedagógico das escolas constam no Projeto Político-Pedagógico da rede, tema a seguir apresentado.

Projeto Político-Pedagógico do órgão gestor e das escolas

> *O projeto político-pedagógico é (...) um produto específico que reflete a realidade da escola, situada em um contexto mais amplo que a influencia e que pode ser por ela influenciado* (VEIGA, 2008, p. 12).

Os sistemas de ensino, considerados como instâncias de "regulação intermediária", regem-se por princípios de regras gerais constantes em modelos decretados; contudo podem promover a recriação daquele modelo por meio da produção de regras autônomas, como a elaboração de seu projeto político-pedagógico, por exemplo (BARROSO, 2006). Devem, ainda, assegurar graus progressivos de autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas públicas que constituem suas redes de ensino (LDBEN, 9394/96, art. 15).

Na perspectiva de adequar a legislação educacional de Itaboraí às orientações gerais, em especial a partir da promulgação da LDBEN 9394/96, a equipe dirigente que esteve à frente da pasta da educação entre 2001-2004 elaborou, com a participação dos profissionais da educação, o Projeto Político-Pedagógico. Nesse sentido, algumas ações foram organizadas, como:

- O Seminário de Educação de Itaboraí: "Neoliberalismo, Globalização e Educação no Brasil do Século XX", em 2001.
- Na sequência, no mesmo ano, aconteceu um novo encontro, com a participação de diretores, supervisores e equipes da Secretaria Municipal de Educação (SEME), que culminou com a elaboração de um documento sobre o ideal de educação e as possibilidades de se construir um caminho rumo a esse ideal (PPP, p. 12);
- No início de 2002 aconteceu outro encontro, desta vez com a participação de representações de professores, coordenadores pedagógicos, orientadores educacionais, psicólogos e equipes da SEME. Nesse dia, os grupos, de posse do documento anterior, elaboraram os marcos operacionais e/ou diretrizes curriculares. Esse novo documento foi encaminhado para as escolas, com vistas à apreciação crítica.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

- Em outubro de 2002, aconteceu um novo encontro de professores; desta vez para avaliação e conclusão do PPP.

O PPP está organizado em nove capítulos, incluindo a introdução. Nos três primeiros capítulos é feita uma apresentação geral da sociedade contemporânea e dados da cidade, como história, geografia, economia e educação. O capítulo quatro é dedicado ao marco situacional, síntese dos capítulos anteriores. Assim, as transformações ocorridas no mundo são resumidas nos seguintes aspectos: econômicos, sociais, políticos, educacionais, históricos, culturais, científicos e tecnológicos e éticos e morais.

No capítulo cinco são apresentados os princípios norteadores do projeto pedagógico (portanto, da rede de ensino): "uma sociedade digna, humana e humanizadora que se preocupa com os valores essenciais para a vida pessoal e em comunidade" (PPP, 2003, p. 39).

No capítulo seis é apresentado o marco operativo para toda a rede de ensino e as diferentes etapas e modalidades de ensino. A proposta consiste em promover uma escola com qualidade; com unidade de objetivos; "expressão e exercício de cidadania"; com respeito às diferenças e aberta e participativa, com a interação entre a escola - família - comunidade. Nessa perspectiva, a SEME pautada nos princípios éticos e morais se comprometia com a gestão democrática e descrevia sua competência como "orientar, acompanhar de forma crítica e construtiva o trabalho que está sendo executado pelas escolas" (PPP, 2003, p. 45). Por fim, de acordo com o PPP (2003) cabe ao órgão gestor organizar a estrutura física e de pessoal das escolas e organizá-las legalmente, tendo como referências os princípios da educação municipal e as determinações legais mais gerais.

No capítulo sete há a reflexão acerca da metodologia e avaliação da rede de ensino. Firma-se como uma proposta de metodologia ativa e participativa, por conseguinte, a avaliação é considerada um processo em que: os aspectos qualitativos prevaleçam sobre os quantitativos; vários instrumentos de avaliação sejam valorizados; a avaliação tenha um cunho diagnóstico e seja parâmetro para o trabalho do professor e que seja desenvolvido o processo de autoavaliação, tanto por parte dos alunos quanto dos professores.

No capítulo oito é analisado criticamente o diagnóstico do processo de elaboração do PPP da rede de ensino. Assim, os aspectos positivos e os negativos

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

são enumerados, sendo os destaques a participação dos profissionais da educação (alguns altamente comprometidos e outros preocupados exclusivamente com as atribuições pedagógicas da sala de aula); o relacionamento interpessoal entre os profissionais, dificultada pelos horários distintos de trabalho; faltou à SEMED mobilizar as escolas para o trabalho com alunos com deficiência; mentalidade generalizada de fracasso escolar como sinônimo de bom trabalho pedagógico e o trabalho realizado nas escolas ainda está distante das proposições que constam no PPP, em seus diversos aspectos. O espaço físico de algumas escolas e a falta de material adequado para o trabalho favorecem a visão negativa acerca do trabalho educacional em Itaboraí.

Como desfecho, capítulo nove, algumas propostas são elencadas, tendo em vista o diagnóstico levantado no capítulo anterior do documento. São exemplos: favorecer horários de encontros gerais dos professores; construção do PPP em cada unidade de ensino; manutenção das escolas, em seu aspecto físico; entre outros. Na segunda parte do documento vem apresentada a orientação curricular para todas as etapas e modalidades de ensino da rede de ensino e também da equipe multidisciplinar. As matrizes curriculares para a educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos (diurna e noturna) constam no anexo do PPP.

A partir da publicação do PPP da rede municipal de ensino, em 2003, cada gestão posterior do período investiu para que os estabelecimentos escolares também organizassem os seus próprios documentos. Os supervisores de ensino, inicialmente, ficaram com a responsabilidade de subsidiar as equipes escolares e, mais recentemente, com a chegada de orientadores pedagógicos lotados nas escolas, eles também incorporaram essa atribuição.

Na gestão 2009-2012, por exemplo, uma das justificativas para a implantação do horário comum de planejamento dos professores foi a elaboração do PPP em cada estabelecimento de ensino. Nesse mesmo período, representantes dos profissionais da educação elaboraram referenciais curriculares para as etapas e modalidades de ensino, uma atualização dessa parte do PPP de 2003. A expectativa seria que, a partir de 2013, todos os professores tivessem acesso ao novo referencial, mas por medida de economia, cada unidade de ensino recebeu um CD-Room com todos os documentos e ficou encarregada de socializar o conteúdo com sua equipe.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Cada componente curricular tem a sua especificidade e, em comum, eles possuem três eixos: i) Expectativas de aprendizagem. São "as práticas pedagógicas sugeridas (que) têm como meta principal desenvolver com nossos alunos certas habilidades e competências, que se acumularão ao longo do seu período de formação"[154]; ii) Eixos Temáticos (temas a serem desenvolvidos em cada ano de escolaridade e componente curricular) e iii) Orientações Metodológicas (possibilidades de encaminhamentos para os temas abordados).

Em entrevista com a subsecretária de ensino, nos foi relatado que os referenciais curriculares devem constituir os subsídios gerais do trabalho de cada docente com o estudante; entretanto, em cada unidade de ensino, na medida em que o PPP é atualizado, as orientações devem ser adaptadas à realidade de cada instituição também.

Para a elaboração dos referenciais curriculares, as equipes basearam-se nos documentos do MEC, como os Parâmetros Curriculares Nacionais e os descritores da Prova Brasil, além das demandas locais, trazidas pelos docentes.

Como já relatado nesta tese, um tema é eleito a cada ano letivo para dar unidade aos projetos e eventos realizados na rede de ensino[155]. A partir daí cada unidade escolar deve organizar os seus próprios projetos. Assim, para garantir a unidade na diversidade, uma equipe técnica da SEMEC e os coordenadores de área visitam as escolas com regularidade, colaborando na elaboração e implantação das ações planejadas para ano escolar.

A legislação educacional prevê que as equipes escolares elaborem os seus PPPs, numa perspectiva de progressivo grau de autonomia pedagógica. Assim, desde a promulgação da LDBEN, em 1996, observou-se que as secretarias de educação organizaram grupos de trabalho com a função de elaborarem os próprios documentos e também para prestar assessorias aos profissionais das unidades de ensino na construção de seus PPPs. No caso de Itaboraí pareceu que a situação não foi diferente, o que pode sugerir um aspecto da gestão educacional, a saber, a adequação da legislação educacional local às orientações gerais vindas do governo federal como um foco importante do trabalho. Nesse sentido, a existência de um

[154] Referencial Curricular de História – Ensino Fundamental II, p. 1.

[155] Como exemplo, posso citar o tema de 2015: Escola, lugar de... . Cada estabelecimento organizou seus projetos pedagógicos continuando a frase. Os temas foram bem variados, como: Escola é lugar de ... transformação; Escola é lugar de ... respeito, interação e aprendizagem e Escola é lugar de ... construir sonhos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

documento com princípios, valores e referenciais curriculares comuns para as unidades de ensino pode sinalizar para a "regulação intermediária" exercida pelo órgão gestor.

Em princípio, tais orientações podem ser um diferencial no trabalho pedagógico, facilitando o domínio de um conhecimento comum entre os estudantes da rede de ensino. A apropriação do documento pelos profissionais, nesse sentido, fará grande diferença no resultado que se espera alcançar. Em Itaboraí, de acordo com a subsecretária de ensino, o conteúdo da formação também privilegia os referenciais curriculares do PPP.

O investimento em ações relacionadas à participação na elaboração do PPP e da adesão aos referencias curriculares não têm demonstrado eficácia em termos de resultados nos testes padronizados em larga escala, visto que nas várias edições da Prova Brasil a rede tem se mantido na condição de "Desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado".

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Uso dos dados educacionais na focalização da gestão

Na apresentação do contexto socioeducacional de Itaboraí, foi possível verificar que o fluxo escolar e o desempenho dos estudantes ainda constituem desafios para os gestores educacionais locais. Para fazer frente a esses desafios, parece importante manter um sistema organizado de informação sobre as escolas e o desempenho dos alunos e, além de recursos tecnológicos, é necessário contar com uma equipe capacitada para lidar com os dados e partir deles focar os problemas mais graves e desenvolver ações adequadas. No que tange à utilização dos dados sobre o desempenho dos alunos, um sistema de informação agiliza a produção dos relatórios; contudo, na sequência, é importante que os dados gerados sejam interpretados e subsidiem as ações pedagógicas, em nível do órgão central e das unidades de ensino também.

No caso da SEMEC de Itaboraí, no primeiro PPP da rede de ensino registrou-se as matrículas iniciais em 2000, ou seja, a única fonte para o diagnóstico e o planejamento das ações foi o atendimento da rede naquele momento.

Na gestão 2005-2008, logo que a dirigente assumiu a pasta, foi realizado um diagnóstico dos aspectos pedagógicos da educação municipal e foi verificado que

o índice de reprovação era elevado, o que teve como consequência a implantação do projeto "Recuperando com Dignidade". Especificamente em relação às avaliações externas, como a Prova Brasil, esta ex-dirigente informou que foram realizadas algumas ações para melhorar o desempenho dos alunos, como a implantação do PAEFEM – Programa de Avaliação do Ensino Fundamental das Escolas Municipais - e o investimento na formação continuada dos professores. Não foram encontrados registros acerca desse programa nos documentos recebidos da secretaria de educação.

No PME de 2008 constam no diagnóstico da rede de ensino as metas projetadas do IDEB e a situação educacional até 2007. No capítulo sobre o ensino fundamental, constam as taxas de aprovação, reprovação e abandono dos anos de 2001 e 2005, além dos resultados finais, de acordo os dados do INEP para o período. Além disso, o documento conclui que ainda haveria um longo caminho a ser trilhado para "aumentar a aprendizagem e diminuir a evasão e repetência" (PME, 2008, p. 33). Dentre as inúmeras metas, uma chama a atenção, porque prevê que, ao longo da vigência do PME, a taxa de distorção idade-série deveria ser reduzida a zero, sendo, portanto, garantida a aprendizagem do estudante.

Durante a gestão 2009-2012, de acordo com a ex-dirigente, foi criada uma equipe para dedicar-se exclusivamente ao IDEB. Durante essa gestão também foi criada uma avaliação própria da rede de ensino, a PROVITA. A prova era aplicada no ano anterior à aplicação da Prova Brasil às turmas que no ano seguinte deveriam realizar o exame (alunos do quarto e oitavo ano, portanto). Um grupo de professores da rede de ensino era convidado para organizar a avaliação, tendo como referência os descritores da Prova Brasil. Esse mesmo grupo ficava responsável por corrigi-la após a sua aplicação nas escolas. Para a realização desta tarefa, os docentes recebiam um adicional em seu pagamento. De posse desse resultado, uma equipe da secretaria retornava às escolas e, junto com a equipe escolar, elaboravam estratégias diferenciadas para os alunos e turmas. Quando os resultados eram ruins, era oferecida a oportunidade para os estudantes participarem de aulas de reforço em língua portuguesa e matemática, com os professores da própria rede, aos sábados.

Segundo a ex-dirigente, logo que a PROVITA foi implantada houve rejeição por parte dos professores, em especial pelos que atuavam no segundo segmento. Situação que foi ratificada pelo sindicalista entrevistado em 2012 e em 2015. De

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

acordo com a ex-secretária, aos poucos o grupo teria ficado menos resistente; informação não confirmada pelo sindicalista quando entrevistado novamente para este trabalho em 2015.

Em relação à Prova Brasil, nas várias entrevistas realizadas com a atual equipe gestora, chamou-nos a atenção a relutância do grupo em conversar sobre o assunto. Daí que, inicialmente, chegamos a pensar que a PROVITA não estaria mais sendo aplicada na rede de ensino, pois a equipe gestora insistiu em mostrar que eram realizadas muitas ações pedagógicas junto aos alunos, na perspectiva de ampliar seu capital cultural e de terem acesso aos conhecimentos propostos nas Referências Curriculares da rede de ensino, mas sem mencionar a Prova Brasil. Os resultados das escolas eram, segundo as gestoras, divulgados mais rapidamente; constituindo o diagnóstico para as ações pedagógicas.

Em resposta ao bloco sobre avaliações externas do questionário do GESQ (2015), o maior grau de concordância ficou na afirmativa acerca dos conteúdos cobrados nas avaliações, que corresponderiam àqueles que são ensinados nas escolas. Houve bem menor grau de concordância quanto às afirmativas sobre as adaptações ao planejamento das séries avaliadas visando à preparação para a Prova Brasil e sobre o uso dos dados das avaliações externas para avaliar o trabalho pedagógico dos estabelecimentos de ensino.

Nas entrevistas realizadas em 2015 foram citados três fatores que têm influenciado o resultado da rede de ensino nas avaliações externas, a saber: i) a coincidência entre o período de greve dos professores e a aplicação da Prova Brasil[156]; ii) a diferença entre a concepção de avaliação adotada pela rede de ensino e a que subsidia as avaliações externas e iii) a pouca experiência dos aplicadores. Estes, segundo a atual subsecretária de ensino, não eram devidamente preparados para a atividade, atrapalhando os alunos durante a realização da avaliação. Na sequência, a demora para a divulgação dos resultados e, por fim, a dificuldade da equipe em concordar/compreender os resultados, desagregados, das escolas. Em relação ao primeiro segmento de ensino, segundo a subsecretária, os resultados eram mais homogêneos e dava para identificar a situação das unidades escolares, que não promoviam nem qualidade e nem equidade. Contudo, o resultado do segundo segmento era mais heterogêneo, o que era difícil de ser

[156] Não foi feita referência ao ano em que teria ocorrido a greve de professores.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

compreendido. Isso porque escolas próximas e que tinham alguns professores comuns apresentavam resultados às vezes bem discrepantes. A única concordância referiu-se ao fluxo, escolar, em especial a taxa de aprovação, justificada pela evasão e repetência por faltas dos estudantes às aulas.

Recebemos o documento norteador denominado "Projeto: PROVITA 2015", que tem a familiarização dos estudantes com o instrumento uma das justificativas para a aplicação da referida avaliação. De acordo com o projeto, a PROVITA deve ser aplicada, nos anos pares, para os estudantes que farão a prova no ano posterior, ou seja, 4º e 8º anos; e nos anos ímpares, os alunos que participarão da avaliação externa no mesmo ano, ou seja, os matriculados no 5º e 9º anos de escolaridade.

Para a edição de 2015, onze profissionais (professores e técnicos da SEMEC) participaram desse trabalho e receberam R$ 500,00 pelo serviço prestado.

De acordo com o cronograma, a aplicação aconteceu em abril e os resultados foram disponibilizados para as escolas no final do mesmo mês. De posse desse material e do resultado bimestral dos alunos, cada equipe diretiva deveria elaborar os planos de ação. De acordo com o documento da PROVITA, "os resultados obtidos devem, sim, servir de parâmetro para a viabilização de políticas que busquem ampliar a qualidade da educação oferecida pelas escolas deste município" (ibid., p. 6).

Desde outubro de 2014, cada equipe diretiva tem participado de uma reunião com a subsecretária de ensino e sua equipe de trabalho[157]. Como foi o primeiro encontro desse tipo promovido pela SEMEC, de acordo com a subsecretária de ensino, os profissionais chegam bastante tensos e achando que receberiam algum tipo de reprimenda. Entretanto, na medida em que têm a oportunidade de relatarem como estão se sentindo e o que os aflige no trabalho realizado nas escolas, acabam ficando mais confiantes (primeiro momento do encontro). É oportuno registrar, segundo a subsecretária, que os temas que apareceram foram relacionamento, e uso de drogas e juventude, estes dois pelas escolas de segundo segmento.

[157] Pauta do encontro, de acordo com o roteiro recebido na SEMEC em 2015: 1º Momento: Oitiva – avaliando o cotidiano da Escola; 2º Momento: Como anda o Projeto Pedagógico?; 3º Momento: Análise de dados da Unidade Escolar (IDEB, Quadros Demonstrativos, Termos de Visita e Registro da Ouvidoria); 4º Momento: Vamos ao Plano de Ação!Ações.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Quando os planos de ação já vêm prontos, é a oportunidade de serem revisados e, quando não foram iniciados, os gestores escolares recebem orientações de como podem fazê-lo. Novo encontro é, então, agendado e tanto a equipe do órgão central quanto das escolas saem com tarefas.

No trabalho de Ovando (2011) sobre a apropriação das avaliações externas em dez municipalidades sul-mato-grossenses, as redes que elaboraram seus próprios instrumentos avaliativos concordavam que essa condução administrativa poderia promover mais autonomia local, além da participação e apropriação dos resultados pelos envolvidos, pelos agentes educacionais. Aparentemente em Itaboraí a percepção dos dirigentes nas três gestões estudadas foi similar.

Além disso, no que diz respeito ao ensino fundamental, segundo Ovando (ibid.), os resultados teriam contribuído para o aprimoramento da política de formação continuada dos professores; ativado práticas gestoras comprometidas com os resultados e permitido maior participação dos órgãos dirigentes de educação na vida escolar. No estudo realizado em Itaboraí, a formação continuada e a interação entre as equipes escolares e da secretaria foram ações que apareceram nas entrevistas com as três gestoras educacionais entrevistadas. Em relação ao compromisso com os resultados, a atual subsecretária de ensino relatou que "venho (vem) discutido muito aqui na rede porque aos nossos olhos o nosso Ideb não corresponde ao que acontece na rede" (subsecretária de ensino, 2015). Nesse sentido, algumas situações haviam sido detectadas, como erros de informações no Censo Escolar, como classificação de alunos desistentes; digitação errada da situação final do estudante e até o aluno que pede transferência para outra unidade escolar da própria rede de ensino e permanece com a matrícula ativa na escola anterior, que poderiam estar prejudicando na composição do índice. Em relação ao rendimento, a subsecretária disse não compreender como a taxa pode variar tanto entre uma edição e outra, referindo-se ao resultado dos anos finais do ensino fundamental.

Além disso, relatou que o trabalho pedagógico extrapolaria o que é contemplado na avaliação em larga escala:

> (...) eu só acho que os descritores são uma parcela daquilo que o aluno aprende e deve aprender e não tudo. Então fica muita coisa de fora, muita coisa. Pedagogicamente falando, nessa questão que eu digo que o aluno aprende muita coisa, que nunca vai poder aparecer ali porque o padrão da prova não permite.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Mesmo assim, considerou a criação do índice bem interessante.

A partir do estudo acerca da focalização da gestão foi possível perceber que algumas questões perpassaram as várias equipes gestoras, como a infraestrutura e a preocupação em atualizar as normas gerais da rede de ensino, considerando as legislações federais (já comentadas). Especificamente em relação à apresentação dos assuntos focalizados por cada equipe dirigente chamou a atenção a quantidade de problemas identificados e as ações empreendidas. Nesse sentido, uma hipótese levantada seria que a diversidade de frentes de trabalho poderia estar favorecendo a dispersão do grupo em relação à atividade fim do órgão: garantir o direito social à educação com qualidade para as camadas populares[158].

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

[158] No apêndice 31 encontra-se a síntese da análise realizada na rede municipal de Itaboraí.

5
Angra dos Reis: a democracia como princípio norteador

O primeiro passo para o início do trabalho de campo em Angra dos Reis foi o agendamento de reunião com a dirigente municipal de educação para apresentação da proposta da pesquisa e seus objetivos. No final de março de 2015 nosso grupo foi recebido por alguns membros do Conselho Gestor: a secretária de educação, o subsecretário de ciência e tecnologia e duas outras profissionais, estatutárias, que compunham o Conselho na Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia em um encontro que durou cerca de uma hora e meia. Após a apresentação dos projetos de pesquisa, os protocolos foram entregues e as visitas ficaram de ser agendadas posteriormente. O subsecretário de ciência e tecnologia ficou responsável pelo contato conosco para mediar a organização das próximas etapas.

Com a confirmação da equipe dirigente para a realização da pesquisa, iniciamos os contatos com as ex-dirigentes (2005-2008 e 2009-2012), o sindicato dos servidores municipais e o conselho municipal de educação.

No que diz respeito às fontes documentais, segue a relação de solicitações e o retorno que obtivemos:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Quadro 18: Relação de documentos solicitados na rede municipal de educação de Angra dos Reis. 2015.

Documento		Retorno
Regimento Escolar da rede municipal de educação (período: 2004 a 2013)		X
Proposta Pedagógica da rede municipal de ensino (período: 2004 a 2013)		X
Plano de Trabalho Anual (período: 2004 a 2013)		
Relatório do período de transição de gestão (2004/2005; 2008/2009; 2012/2013)		
Relatório anual dos setores da secretaria e/ou o relatório anual de atividades (período: 2004 a 2013)		X
Ano de criação da Secretaria e nomes já teve ao longo do tempo		X
Organograma da Secretaria (até 2013)		X
Decreto de criação de cargos, desde a criação da secretaria, com descrição das funções		X
Planta baixa do prédio da secretaria		
Plano de carreira e remuneração do magistério (até 2013)		X
Calendário anual (da Secretaria e das escolas da rede municipal de educação). Período: 2004 a 2013		X
Organograma das escolas (período: 2004 a 2013)		
Decreto de criação das unidades de ensino		
Lei de criação do Conselho Municipal de Educação		X
Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação		X
Deliberações do Conselho que vigoraram entre 2004 e 2013		X
Plano Municipal de Educação (todas as edições)		X
Outros	Princípios Norteadores da Política Educacional	X
	Diagnóstico de setor e/ou da Secretaria	X
	Decreto de trata da Gestão Financeira Escolar Descentralizada	
	Regime Jurídico do Servidor Público Municipal/Estatuto do Servidor Público Municipal	X
	Roteiro de Reunião com equipes diretivas	X

Fonte: Elaboração própria.

É importante registrar que o recolhimento dos documentos foi uma etapa que despendeu grande esforço dos pesquisadores, pois, de acordo com a atual equipe gestora, com a mudança de gestão grande parte do acervo havia se perdido. Assim, além de alguns registros que permaneceram no órgão gestor, os profissionais utilizaram outros recursos para adquirir os documentos: recorreram aos arquivos pessoais e pesquisaram no boletim *online* da prefeitura.

As 22 entrevistas realizadas em Angra dos Reis demandaram nove viagens à cidade entre os meses de junho e agosto[159]. O encontro com a secretária da gestão 2005-2008, a presidente do Conselho de Educação e a presidente do sindicato local aconteceram em espaço externo ao órgão gestor. As entrevistas com o coordenador do programa de correção de fluxo e com a ex-dirigente (2009-2012) foram por telefone e as demais entrevistas aconteceram na sede da secretaria. A maioria delas foi realizada no gabinete da DME ou na sala do subsecretário de

[159] Ao todo foram realizadas 10 viagens, sendo que uma delas foi exclusiva para a aquisição de material na secretaria de educação.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

educação, ciência e tecnologia e elas duraram, em média, duas horas cada. Embora o espaço onde funciona a secretaria seja cedido e não conte com a infraestrutura adequada[160], chamou a atenção dos pesquisadores a disponibilidade da equipe em ceder o local de trabalho para que as entrevistas ocorressem com tranquilidade.

No caso desta rede de ensino, o primeiro escalão é formado pela dirigente municipal, o Conselho Gestor, duas subsecretarias e sete gerências. Além desse grupo, alguns profissionais foram se apresentando como informantes-chave e por isso foram incluídos na relação de entrevistados. Abaixo apresento a relação de entrevistas realizadas na cidade de Angra dos Reis:

Quadro 19: Relação de entrevistas em Angra dos Reis. 2015.

Secretária de educação (gestão 2005-2008)
Secretária de educação (gestão 2009-2012)
Secretária de educação do início da atual gestão municipal (2013)
Primeira visita (membros do Conselho Gestor)
Secretária de educação (2015)
Subsecretário de Ciência e Tecnologia e Coordenador da Gerência de Ciência e Tecnologia
Coordenador da Gerência Administrativa
Coordenadora da Gerência de Planejamento e Estatística
Coordenadora da Gerência de Infraestrutura
Subsecretária de Educação
Coordenadora da Gerência de Educação Infantil
Coordenadora da Gerência de Ensino Fundamental
Coordenadora da Gerência de Educação Especial
Coordenadora da Gerência de Educação Comunitária
Coordenação do Projeto Trajetórias
Conselho Gestor
Coordenador do Controle Interno
Coordenação de Apoio às Famílias
Presidente do Conselho Municipal de Educação
Representante da categoria

Fonte: Elaboração própria.

No mês de junho chegamos a presenciar uma manifestação na frente da Prefeitura e da Câmara de Vereadores de Angra dos Reis organizada pelos servidores municipais, que ficaram em greve por cerca de 80 dias. Ao chegarmos à secretaria, tivemos a confirmação de que cerca de 30% dos profissionais da educação teriam aderido ao movimento, mas que seria difícil um acordo, pois não havia sido previsto aumento salarial para o ano de 2015. Ainda assim, no final daquele mesmo mês, participamos de um encontro de estudos para diretores e pedagogos, o primeiro desde que a greve fora deflagrada e depois do término do movimento que não conquistou benefícios para a categoria. Apesar disso, o salão

[160] Avaliação do respondente do Questionário de Dirigentes Municipais de Educação. 2015.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

estava cheio e os profissionais não fizeram alusão à situação, participando das discussões sobre o tema de estudo, a saber, projeto político-pedagógico. No mês de julho, em uma das visitas, no mesmo dia aconteceu uma reunião com representante da categoria, do Conselho Municipal de Educação e da atual gestão para rever o calendário letivo. Ao final do encontro foi que tivemos a oportunidade de conhecer a secretária de educação da gestão 2005-2008, que atualmente está como assessora técnica do Conselho.

A tentativa de contato de demandou o maior tempo foi com a ex-dirigente (2009-2012), que relatou estar com problema de saúde na família e não dispor de tempo para nos receber.

De posse do material recolhido, das entrevistas realizadas e dos levantamentos realizados sobre a localidade e a educação municipal é foi desenvolvido o estudo a seguir.

A descrição e análise dos dados da Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia de Angra do Reis, objeto deste capítulo, está organizada a partir das categorias que serviram de referência para o trabalho de campo, a saber: contexto socioeducacional, arranjo institucional e focalização da gestão.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

5.1.
Contexto Socioeducacional

As diversas esferas da vida social se relacionam e estão situadas em contextos históricos específicos, cujo conhecimento sustenta a compreensão da realidade em suas diferentes facetas. Nessa perspectiva, para compreender a gestão educacional angrense, é preciso entender o contexto sócio histórico da cidade e, na sequência, o funcionamento da educação municipal.

5.1.1.
Contexto sócio histórico

Em 6 de janeiro de 1502 o navegador português Gonçalo Coelho descobriu a angra, que recebeu o nome por ser uma enseada e em homenagem aos Santos Reis. A primeira colonização ocorreu em 1530, porém a fixação de colonos só começou em 1556, com a chegada de colonos vindos dos Açores, que fundaram um povoado na enseada. Foi reconhecida como freguesia em 1593 e em 1608

tornou-se Vila dos Reis Magos da Ilha Grande. Passou à condição de cidade e sede do município com a denominação de Angra dos Reis em 1835. Depois da atual capital do Estado, é a mais antiga cidade fluminense[161].

Com as características atuais, Angra dos Reis, juntamente com Mangaratiba e Parati, pertence à Região da Costa Verde e possui uma extensão territorial de 815,7 km². O município é formado por quatro distritos: Angra dos Reis, Abraão (na Ilha Grande), Cunhambebe, Jacuecanga e Mambucaba[162]. Faz limite com o Estado de São Paulo, com os municípios de Rio Claro, Mangaratiba e Parati, além do Oceano Atlântico. O Mapa 5 mostra a localização geográfica do município.

Mapa 5: Município de Angra dos Reis.

Fonte: DER (2006), *apud* TCE Rio de Janeiro, 2014.

A população de Angra dos Reis está predominantemente concentrada na área urbana (96,3% dos 169.511 habitantes, conforme o Censo do IBGE, 2010). No período pesquisado (2004 a 2013), verificou-se uma taxa de crescimento

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

[162] Instituto de Geografia e Estatística. Mapas. 2010.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

populacional de 32,93%, o que demandou maior disponibilização de matrículas na área urbana.

A economia de Angra dos Reis desenvolveu-se desde o período colonial brasileiro, sendo, inicialmente, com a cultura da cana-de-açúcar. A atividade portuária e a pesca colaboraram sobremaneira para o desenvolvimento local e a cidade chegou a ter um dos maiores portos brasileiros, com a importação e exportação de produtos de Minas Gerais e São Paulo.

A partir da segunda metade do século XIX, Angra dos Reis sofreu grande decadência econômica com a queda nas exportações de café e o fim do tráfico de escravos. A construção da estrada de ferro D. Pedro II ligando o Rio de Janeiro a São Paulo pelo vale do Rio Paraíba do Sul isolou o município (TCE, 2014, p.7). No início do século passado, a cidade manteve-se graças à economia de subsistência, com "uma população rarefeita nos inúmeros povoados caiçaras, dispersos em pequenas fainas de sobrevivência, como a pesca, o cultivo de cana, mandioca e banana, o fabrico de aguardente, cestarias, etc." (ANGRA ONLINE, 2015). Posteriormente a economia foi revitalizada, com a realização de obras no porto e a integração com o ramal ferroviário da Rede Mineira de Viação.

Na década de 1960 a economia voltou a crescer com a instalação do Estaleiro Verolme, que atraiu para a região muitos migrantes. Com a instalação do governo militar, em 1964, Angra foi convertida em área de segurança nacional, com seus governantes nomeados pelos governadores do Estado[163], em razão da instalação do terminal marítimo da Petrobrás (1977) e das Usinas Nucleares, em 1972 e 1985 (Angra 1 e Angra 2, respectivamente).

Ainda na década de 1970, a abertura da rodovia BR-101 favoreceu o turismo e o veraneio na região, desenvolvendo, desde então, o setor de comércio e de serviços.

O desenvolvimento presenciado na cidade ao longo da segunda metade do século passado trouxe sérios problemas, como a ocupação desordenada do solo, a diminuição da área agrícola, os aterramentos e a destruição de mangues, que têm aumentado a demanda por obras de infraestrutura (ANGRA ONLINE, 2015).

Ao longo do período estudado, foi possível verificar que a economia local apresentou grande crescimento, como apresentado na Tabela 24:

[163] Presidência da República. Ato Institucional 3, de 5 de fevereiro de 1966.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Tabela 24: Produto Interno Bruto de Angra dos Reis – 2004 a 2011.

	(R$1.000,00)				
	2004	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**
Produto Interno Bruto Total	2.498.175	3.636.340	4.406.839	9.320.339	10.843.105
Produto Interno Bruto *per capita*	18.298	25.910	29.680	55.260	62.544

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto. Anos 2004 a 2011.

Assim, o PIB total apresentou taxa de crescimento de 334,04%, entre 2004 e 2011, destacando-se o setor de serviços, em 2004, 2009 e 2011; seguido pelo industrial em 2005 e 2007. A taxa de crescimento do PIB *per capita* foi de 70,74%, no período compreendido entre 2004 e 2011.

A qualidade de vida da população de Angra dos Reis, seguindo a tendência do Estado do Rio e do Brasil, apresentou uma melhoria expressiva no IDHM ao longo da última década, como é possível observar na Tabela 25. A melhoria no IDHM certamente é consistente com o considerável desenvolvimento econômico entre 2004 e 2011, antes apresentado.

Tabela 25: Índice de Desenvolvimento Humano Geral e componentes - Angra dos Reis, 2000 e 2010.

	2000	**2010**
IDHM Geral	0,599	0,724
IDHM Longevidade	0,736	0,846
IDHM Educação	0,427	0,605
IDHM Renda	0,684	0,740

Fonte: ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. 2000.2010.

Com a taxa de crescimento do IDHM de 20,87%, a cidade passou de baixo para alto desenvolvimento humano. Levando em consideração os componentes do IDHM, já apresentados no capítulo 1, a dimensão que se destacou foi a educação, com aumento de 41,69%, seguida pela longevidade (14,95%) e renda (8,19%).

No que diz respeito aos equipamentos culturais, de acordo com os dados do MUNIC Angra dos Reis dispunha desde 2005 de museu, teatro ou sala de espetáculo, cinema, livraria e biblioteca pública. Ou seja, Angra dos Reis atingiu a meta 31 do PNC (2010-2020), como registrado na tabela 32, a qual prevê para municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes ao menos quatro equipamentos culturais.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Tabela 26: Equipamentos Culturais. Angra dos Reis. Anos: 2005, 2009, 2012.

Ano	Museu	Teatro ou Sala de Espetáculo	Arquivo Público	Centro de Documentação	Cinema	Centro Cultural	Livraria	Biblioteca Pública
2005	X	X			X		X	X
2009	X	X			X	X	X	X
2012	X	X	X	X	X	X	X	X

Fonte: IBGE. MUNIC. Anos: 2005, 2009, 2012.

Assim, levando em consideração que o desempenho escolar é determinado por diversos fatores, dentre eles aquilo que o estudante traz consigo, o acesso a bens culturais disponíveis nas municipalidades constitui uma ação da política pública que poderia ser considerada promotora de equidade, ou seja, promotora de uma nova perspectiva de justiça, baseada na *igualdade distributiva das oportunidades.*

Angra dos Reis passou por gestões administrativas, no executivo, com características bem distintas desde a Constituição Federal foi sancionada, o que pode contribuir para entender o contexto local o qual faz parte a educação. A seguir apresento o cenário político de Angra dos Reis.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

5.1.1.1.
O cenário político

Considerando que a complexidade de uma análise sobre o cenário político local iria além das possibilidades desse trabalho, limito-me a apresentar alguns traços mais marcantes que a análise do material de campo indicou serem mais relevantes para o objetivo da pesquisa. Angra passou a poder eleger diretamente seus prefeitos em 1985[164], com a redemocratização do país, quando as capitais dos estados, os territórios, estâncias hidrominerais, municípios definidos como área de segurança nacional ou livres dessa condição após 1º de dezembro de 1984, municípios de territórios e municípios criados por lei estadual até 15 de maio de 1985, puderam eleger seus governantes diretamente (Lei nº 7.332/1985). Na primeira eleição (em 1985 - para um mandato mais curto até o final de 1988, quando houve novas eleições municipais em todo o país) foi eleito um candidato do Partido da Frente Liberal (PFL).

Ao longo dos anos as coligações político-partidárias mudaram e os partidos se articularam de diferentes formas, entretanto, pode-se dizer que em cada período

[164]http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7332-1-julho-1985-367981-publicacaooriginal-1-pl.html

houve uma predominância de determinado estilo político, que se refletiu nas prioridades e nos arranjos organizacionais da gestão educacional também. Nesse sentido, ainda que em alguns períodos um mesmo partido tenha se mantido durante dois mandatos à frente do poder executivo, não se pode afirmar que o projeto político tenha permanecido necessariamente igual.

Observa-se, no Quadro 20, que o PMDB e o PT vêm se alternando no executivo municipal – com diferentes coligações – nos últimos quatro mandatos em Angra dos Reis.

Quadro 20: Candidatos e eleitos para o Executivo de Angra dos Reis e eleitos do Estado do Rio de Janeiro e Brasil (2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012)

2003			**2008**		**2012**	
Nome		**Partido /coligação**	**Nome**	**Partido /coligação**	**Nome**	**Partido /coligação**
Prefeito e Segundo colocado	**Fernando Antonio Ceciliano Jordão**	**PMDB** PP / PSL / PSC / PL / PFL / PSDC / PRTB / PMN / PTC	**Artur Otávio Scapin Jordão Costa (Tuca Jordão)**	**PMDB** PSDB / PHS / PRB / PR / PP / PTN / PSL / DEM /	**Maria da Conceiçã o Caldas Rabha**	**PT** PDT / PTN / PPS / DEM / PSDC / PHS / PTC / PSB / PV / PRP / PSDB / PPL / PT do B
	Maria do Carmo Aguiar (2º colocado)	**PT** PT / PTB / PPS / PSB / PRP / PSDB / PC do B	Maria da Conceição Caldas Rabha (2º colocado)	**PT** PPS / PTC / PV / PRTB	Fernando Antonio Ceciliano Jordão (2º colocado)	**PMDB** PRB / PP / PTB / PMDB / PSL / PSC / PR / PRTB / PSD / PC do B
2002			**2006**		**2010**	
Governador	Rosinha Garotinho	**PSB** PSB / PPB / PST / PTC / PSC / PRP / PSD / PGT	Sergio de Oliveira Cabral Filho	**PMDB**	Sergio de Oliveira Cabral Filho	**PMDB**
Presidente	Luiz Inácio Lula da Silva	**PT** PT, PL, PCdoB, PMN, PCB	Luiz Inácio Lula da Silva	**PT** PRB/ PC do B	Dilma Vania Rousseff	**PT**

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Tribunal superior Eleitoral. Anos: 2002. 2004. 2006. 2008. 2010. 2012.

Cabe ressaltar que durante a gestão 2005/2008, observou-se um alinhamento político entre as esferas municipal e estadual[165]. Para a cidade, segundo a ex-

[165] Em 1998, o candidato eleito para governador de estado foi Anthony William Garotinho Matheys de Oliveira (PDT). Em 2002, a candidata eleita para governadora de estado foi Rosangela Barros Assed Matheus de Oliveira (Rosinha Garotinho), pelo PSB. Em 2006, o candidato eleito como governador de estado foi Sergio de Oliveira Cabral Santos Filho (PMDB).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

secretária de educação (2001-2004; 2005-2008), tal situação favoreceu o desenvolvimento de projetos educacionais integrados com os da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia então criada. Assim foi instalado um polo CEDERJ[166] no município, que passou a oferecer cursos em nível superior em diversas áreas, especialmente na formação de professores.

Apesar da gestão municipal, que teve início em 2009, também ser considerada alinhada em relação ao partido do poder executivo estadual, os projetos educacionais foram distintos, como registrado pela ex-secretária (2001-2004; 2005-2008) e pelo foco da gestão, como será apresentado mais adiante.

Com a mudança de gestão, em 2013, novamente houve uma ruptura no grupo hegemônico e na gestão da secretaria de educação, considerado, pela atual equipe da secretaria, como uma retomada de um modelo de gestão anterior, do início da década de 1990, período em que o PT assumiu por 12 anos a administração municipal. Em conversa com alguns servidores lotados no órgão gestor e munícipes, o período entre 2001 e 2012 fora identificado como de um mesmo partido político à frente da prefeitura e a mudança teria, de fato, ocorrido com a entrada da atual administração, em 2013. Tal situação teria trazido grande expectativa, tanto dos moradores locais quanto dos profissionais da educação, que teriam passado pela experiência de gestão dos dois grupos políticos.

Segundo alguns servidores lotados na secretaria de educação, assim como no período anterior, o Partido dos Trabalhadores (PT) teria sofrido um desgaste pelo longo período à frente do poder executivo local (três mandatos consecutivos), o mesmo teria ocorrido com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), na primeira década do novo século.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Em Angra dos Reis, em 2000, o candidato eleito para prefeito foi Fernando Antonio Ceciliano Jordão, do PDT, que foi reeleito em 2004, pelo PMDB. E em 2008 o candidato eleito foi Artur Otávio Scapin Jordão Costa (Tuca Jordão), pelo PMDB.
Por isso o alinhamento entre político entre as esferas municipal e estadual.

[166] O Consórcio CEDERJ (Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro) foi criado em 2000 e atualmente é formado por sete instituições de ensino superior públicas: CEFET, UENF, UERJ, UFF, URFJ, UFRRJ e UNIRIO (Portal CEDERJ, 2015).

5.1.2.
Contexto Educacional

5.1.2.1.
Atendimento educacional no município

De acordo com o Censo de 2010, a taxa líquida de escolarização, para os anos obrigatórios de escolaridade (4 a 17 anos) está praticamente universalizado, pois mais de 90% (valor arredondado) frequentava creche ou escola.

A taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade também diminuiu entre 2000 e 2010. Sendo a maior queda nessa taxa observada entre a população mais jovem (15 a 24 anos), o que pode ser explicado pela ampliação do acesso à escolarização básica verificado nas últimas décadas no município.

No município de Angra dos Reis, o atendimento no ensino fundamental no período estudado (2004-2013) manteve-se concentrado na rede pública municipal de ensino como pode-se observar no quadro a seguir.

Quadro 21: Matrículas no ensino fundamental, por dependência administrativa (rede de ensino). Angra dos Reis. Anos: 2004-2013.

Ano	Matrículas	Estadual		Municipal		Privada	
		N	%	N	%	N	%
2004	**29392**	8316	29,28	18060	61,45	3016	10,26
2005	**30052**	8605	28,63	18511	61,60	2936	9,77
2007	**28837**	7951	27,57	18835	65,32	2051	7,11
2009	**29114**	6813	23,40	19650	67,49	2651	9,11
2011	**26984**	5550	20,57	17992	66,68	3442	12,76
2013	**26078**	4559	17,48	17551	67,30	3968	15,22

Fonte: INEP. Censo Escolar. Anos:2004-2013.

Assim, mesmo com a ligeira diminuição no total de matrículas nessa etapa de ensino, ao longo do período estudado (-11,28%), a rede municipal manteve-se na liderança, chegando ao ano de 2013 com a maioria das matrículas (67,30%). Tal situação pode ser explicada por alguns fatores, a saber: i) a queda na oferta pela rede estadual, tanto no primeiro segmento (-92,12% entre 2004 e 2013), quanto no segundo segmento (-23,04% no mesmo período) e ii) a diminuição na taxa de matrículas no ensino fundamental 1 na rede municipal (-5,34% entre 2004 e 2013) e o ligeiro aumento no ensino fundamental 2 (2,65% no período).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

A oferta educacional da rede pública municipal de Angra dos Reis

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

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

Ainda nesse quesito, os estabelecimentos localizados na zona urbana aumentaram no interstício de 2004 e 2013 (35,90%) enquanto os localizados na área rural diminuíram (queda de 25%), como registrado na Tabela 27.

Tabela 27: Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Municipal de Angra dos Reis, por ano e localização geográfica. Anos: 2004-2013.

	Urbana	Rural	Total
2004	39	24	63
2005	38	24	62
2007	46	18	64
2009	48	18	66
2011	51	18	69
2013	53	18	71

Fonte: INEP. Censo Escolar. Anos: 2004-2013.

Não apenas as matrículas na rede municipal aumentaram, o mesmo ocorreu com os estabelecimentos de ensino da rede municipal de ensino de Angra dos Reis, cujo número cresceu 12,70% entre 2004 e 2013. Considerando que o ensino fundamental como um todo não teve crescimento no atendimento no período estudado, pode-se inferir que a ampliação do quantitativo de escolas esteve relacionada à ampliação da oferta da educação infantil e educação de jovens e adultos, gerando, portanto, um reordenamento da própria rede de ensino, como mostra a Tabela 28.

Tabela 28: Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Municipal de Angra dos Reis, por ano, segmento de ensino e modalidade de ensino. Anos: 2004-2013.

	Educação Infantil	Ensino Fundamental I	Ensino Fundamental II	EJA	Educação Especial
2004	31	55	17	1	2
2005	40	54	17	1	2
2007	41	59	17	14	3
2009	44	59	17	15	3
2011	46	59	17	14	4
2013	49	61	16	14	3

Fonte: INEP. Censo Escolar. Anos: 2004-2013

As entrevistas com os coordenadores das Gerências Administrativas e de Planejamento e Estatística indicaram outras situações vivenciadas pela atual

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

gestão educacional. Entre elas destacam-se o grande fluxo migratório e a expansão demográfica com concentração em algumas localidades, como Perequê e Mambucaba (com as Vilas Residencial e Operária), provavelmente devido às obras de Angra 3 e à retomada da indústria naval. Mesmo com a inauguração de três unidades de educação infantil até o final do corrente ano – em que se encerra o prazo legal para a universalização do atendimento para crianças de quatro a cinco anos de idade (BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013.) -, em alguns bairros a demanda será maior que a oferta de vagas. Nas escolas de ilha, uma solução encontrada tem sido a organização das turmas multianuais, com crianças do pré-escolar (4 e 5 anos) estudando na mesma turma e com a mesma professora. Para os próximos anos, em medida emergencial, pretende-se construir salas de aula nas escolas que já estão em funcionamento para o atendimento de algumas turmas de educação infantil[167].

No que tange ao ensino fundamental, tanto para o primeiro quanto o segundo segmento, prevê-se também o aumento da demanda e uma oferta de vagas insuficiente. A equipe da secretaria tem buscado negociar com a secretaria estadual a abertura de vagas sob responsabilidade tanto do estado como do município para os anos iniciais e finais do ensino fundamental nos bairros com maior contingente populacional, como registrado pela coordenadora da Gerência de Ensino Fundamental:

> (...) alocar essas crianças de pré-escola nós recebemos na Manoelina, foi uma dança das cadeiras, jogamos os quintos anos da Manoelina para a Nova Perequê, jogamos os sextos anos da nova Perequê pro Estado. Então o Estado teve que nos ajudar, recebendo essas crianças pra gente conseguir. A Frei Bernardo também que é uma escola do mesmo bairro, também mandou os quintos anos pra Nova Perequê, e a Nova Perequê mandou mais sextos anos pra gente poder abrir mais turmas de primeiro ano. Então, assim, a gente pra conseguir atender à demanda, o Estado foi que fez essa parceria pra receber essas turmas de sexto ano (Gerência do Ensino Fundamental, 2015).

De acordo com o Censo Escolar, as unidades de ensino, em sua maioria, dispõem de sala de professores e biblioteca e/ou sala de leitura e, em muito menor proporção de espaços para atividades esportivas e pedagógicas fora da classe regular, como laboratório de informática e de ciências, como registrado na Tabela 29.

[167] Informações da coordenadora da Gerência de Educação Infantil durante entrevista.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Tabela 29: Infraestrutura das escolas. Percentual de estabelecimentos de ensino que possuem dependências. Rede Municipal de Angra dos Reis. 2004-2013.

	Sala de Professores	Laboratório de Informática	Laboratório de Ciências	Sala de recursos para alunos com necessidades educacionais especiais	Quadra de Esporte	Biblioteca e/ou Sala de Leitura	TOTAL DE ESCOLAS
2004	36 (57,14%)	19 (30,16%)	3 (4,76%)	7 (11,11%)	13 (20,63%)	33 (52,38%)	63
2005	36 (58,06%)	3 (4,84%)	2 (3,23%)	6 (9,68%)	11 (17,74%)	33 (53,23%)	62
2007	34 (53,13%)	4 (6,25%)	0 (0%)	13 (20,31%)	12 (18,75%)	0 (0%)	64
2009	38 (57,58%)	12 (18,18%)	1 (1,52%)	10 (15,15%)	15 (22,73%)	40 (60,61%)	66
2011	41 (59,42%)	13 (18,84%)	1 (1,45%)	12 (17,39%)	8 (11,59%)	47 (68,12%)	69
2013	43 (60,56%)	16 (22,54%)	1 (1,41%)	18 (25,35%)	15 (21,13%)	47 (66,20%)	71

Fonte: Censo Escolar. Anos: 2004-2013.

A Tabela 30 registra a evolução da formação dos profissionais de educação que atuam nos anos iniciais do ensino fundamental em Angra, mostrando uma taxa de crescimento daqueles que tem ensino superior completo (com ou sem licenciatura) de 81,10% entre 2007 e 2013[168]:

Tabela 30: Percentual de Professores dos anos iniciais do ensino fundamental, por formação. Rede Municipal de Educação. Angra dos Reis. 2004-2013

	Fundamental incompleto	Fundamental completo	Ensino Médio - Normal/ Magistério	Ensino Médio	Superior completo com licenciatura	Superior completo sem licenciatura	TOTAL
2004*							
2005*							
2007	0 (0%)	2 (0,51%)	263 (66,75%)	2 (0,51%)	123 (31,22%)	4 (1,02%)	394
2009	0 (0%)	0 (0%)	170 (44,97%)	33 (8,73%)	175 (46,30%)	0 (0%)	378
2011	0 (0%)	0 (0%)	160 (40,71%)	26 (6,62%)	207 (52,67%)	0 (0%)	393
2013	0 (0%)	0 (0%)	118 (31,89%)	22 (5,95%)	230 (62,16%)	0 (0%)	370

Fonte: Censo Escolar. Anos: 2007-2013.
* Anos em que os dados dos docentes identificavam apenas a função docente (metodologia utilizada até 2006). A partir de 2007 estas informações foram desagregadas.

Dentre as ações empreendidas pela gestão educacional para incentivar os professores na continuidade dos estudos, em nível superior de ensino, podemos citar a abertura do curso de pedagogia pela Universidade Federal Fluminense desde o início dos anos 1990 e, mais recentemente, a instalação do polo Cederj, em 2005.

[168] No censo escolar até 2006, os dados dos docentes identificavam apenas a função docente. A partir de 2007 que estas informações foram desagregadas. Para a construção da tabela foi considerado o indivíduo e não o número de matrículas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

A partir da caracterização da rede municipal de ensino de Angra dos Reis foi possível perceber que sua ampliação tem se dado principalmente pelo aumento de matrículas na educação infantil e educação de jovens e adultos. Verificou-se, ainda, que aumentou o quantitativo de estabelecimentos escolares, mesmo assim a demanda não tem sido plenamente atendida. As escolas têm sido equipadas com alguns recursos, com destaque para a sala de professores e as salas de leitura/biblioteca. Na sequência a análise recaiu sobre os indicadores educacionais de rendimento e distorção idade-série, a seguir apresentados.

5.1.1.2. Indicadores educacionais do primeiro segmento do ensino fundamental

A qualidade e a equidade da oferta educacional municipal (conforme discutido no capítulo 2) podem ser analisadas através dos indicadores educacionais que registram o desempenho e o fluxo. Dessa forma apresento a seguir os indicadores: taxa de aprovação, distorção idade-série e o desempenho na Prova Brasil para o primeiro segmento do ensino fundamental atendidos na rede municipal de Angra dos Reis.

O Quadro 22 mostra as taxas de aprovação dos anos iniciais do ensino fundamental angrense. Como é possível verificar, ela cresceu 19,92%, passando de 73,9% em 2005 para 88,1% em 2013. A melhoria observada no fluxo dos anos iniciais pode estar relacionada à conjugação de diferentes políticas: a ampliação das matrículas na educação infantil, à proposta pedagógica unificada para a rede, ou ainda às políticas de formação continuada desenvolvidas pela SME, como se detalhará mais adiante.

Quadro 22: Taxa de Aprovação e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Rede municipal de Angra dos Reis. Anos: 2005-2013.

Ano	Taxa de Aprovação						IDEB
	1º ao 5º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano	
2005	73,9%	72,1%	70,1%	72,4%	76,5%	79,3%	**3,6**
2007	83,4%	82,4%	81,9%	81,1%	85,7%	87%	**4,4**
2009	79,1%	80,0%	75,9%	77,6%	80,1%	81,9%	**4,2**
2011	88,8%	91,2%	95,6%	84,7%	85,7%	87,2%	**5,1**
2013	88,1%	91%	94,7%	81,4%	86,9%	89,2%	**5,1**

Fonte: INEP. Portal IDEB. Municípios. Ensino Fundamental Regular. Anos Iniciais. Anos: 2005-2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Especificamente em relação à educação infantil, foi observado investimento da secretaria (gestão 2005-2008) nessa etapa de ensino, materializado na elaboração de uma "Matriz de Referência Curricular" e, na sequência na "Série de Cadernos Pedagógicos" para os professores. Além disso, uma prática daquela gestão bastante recorrente foram os encontros de formação, sendo alguns deles com educadores renomados na área. Na atual gestão (2013-2016), segundo a coordenadora da Gerência de Educação Infantil, tem-se investido fortemente na integração da educação infantil com os anos iniciais do ensino fundamental.

Além disso, uma assessoria foi contratada para colaborar na elaboração de um novo projeto pedagógico para Educação Infantil da rede pública municipal de ensino. As demais políticas e ações, considerando o destaque dado a ambos pelos entrevistados em Angra, serão abordados mais adiante na categoria "focalização da gestão".

Sobre os dados apresentados, cabe ainda assinalar que a menor taxa de aprovação está concentrada no 3º ano de escolaridade, o que é explicado pela gerente do Ensino Fundamental pelo fato de ser o ano que encerra o ciclo de alfabetização. A mesma entrevistada registra a preocupação dos técnicos da SME com o tema, informando que nas escolas em que a taxa é particularmente alta procura-se oferecer assessoria pedagógica.

Apesar dele não estar institucionalizado na rede pública municipal, como registrado pela mesma gerente de ensino, desde 2011 só há retenção nos primeiros anos de escolaridade por faltas ou evasão. Contudo, não há referência a essa orientação no Regimento Municipal em vigor na rede pública municipal desde 2008.

A distribuição da taxa de aprovação entre as escolas é bem diversificada. Assim, mesmo que a promoção para o ano de escolaridade seguinte tenha melhorado ao longo do período estudado, cerca de 10% das escolas ainda apresentavam taxa de aprovação de até 80% em 2013; ou seja, a aquisição de uma cultura comum continuava a não ser garantida para uma parcela de estudantes angrenses.

A distorção idade-série veio diminuindo ao longo do período estudado, como registrado na Tabela 31.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Tabela 31: Taxa de Distorção Idade-Série. Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Rede municipal de Angra dos Reis. Anos: 2007-2013

	Taxa de Distorção Idade-Série					
Ano	**1º ao 5º ano**	**1º ano**	**2º ano**	**3º ano**	**4º ano**	**5º ano**
2007	37,8%	19%	31,4%	44,5%	44,7%	50,1%
2009	34,6%	16,7%	30,2%	39%	41,2%	43,9%
2011	33%	22,5%	26,7%	35,8%	39,1%	41,1%
2013	26,1%	7,6%	11,4%	27,1%	38,9%	38,8%

Fonte: INEP. Indicadores Educacionais. Municípios. Taxa de Distorção Idade-Série. Anos: 2007-2013.

Entre os anos de 2007 e 2013 houve uma queda (11,8%) no percentual de estudantes com distorção idade-ano de escolaridade no primeiro segmento do ensino fundamental da rede de ensino, que chegou a 37,8% em 2007. O segundo ano de escolaridade foi o que apresentou maior queda (20%) nessa taxa, seguida pelo terceiro ano (17,4%), o primeiro (11,4%) e o quinto ano de escolaridade (11,3%). O quarto ano foi aquele que apresentou menor queda na taxa de distorção idade-série (5,8%) entre 2007 e 2013. É preciso destacar que, desde 2011, de acordo com relatos orais de lideranças da secretaria, os primeiros anos de escolaridade só retém alunos em casos de faltas ou evasão.

Em relação às escolas, foi diminuindo o percentual daquelas com mais alunos defasados ao longo do período, contudo percebe-se que há dispersão nos percentuais entre os estabelecimentos escolares, o que pode ser indicador de inequidade educacional.

Como apresentado no capítulo 2, os estudos sobre a produção da qualidade e da equidade educacionais foram realizados a partir dos resultados dos alunos de 5º ano do ensino fundamental em matemática, nas edições de 2007 a 2011 da Prova Brasil. Ampliamos aqui a análise dos dados sobre desempenho escolar na rede municipal de ensino de Angra dos Reis, considerando também os dados de 2013[169].

Para o estudo da qualidade educacional dos anos iniciais do ensino fundamental, a referência utilizada foi a nota média de 225 pontos em matemática no 5º ano do ensino fundamental. Assim, apesar da melhora de 13,66 pontos, em

[169] Em 2007, todos os 1.456 alunos público-alvo da avaliação estiveram presentes no dia e realizaram-na. Em 2009, foram 2.403 alunos convocados e realizaram o teste 2.011, ou seja, 83,69%. A partir da edição de 2011, só foram disponibilizados os resultados dos estudantes que constavam no Censo do ano da aplicação da Prova Brasil e que responderam ao menos três questões da prova. Assim, naquele ano, dos 2.329 estudantes matriculados, 84,63% (1.971) tiveram seus desempenhos divulgados. Em 2013, 2.387 discentes estavam em condição de realizar a avaliação externa e 1.927 (80,73%) realizaram-na e o resultado divulgado.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

valores absolutos, ou aumento de 6,67% na taxa de desempenho, como registrado no Quadro 23, a rede municipal de ensino não atingiu a média esperada.

Quadro 23: Desempenho no teste de matemática, Rede Municipal de Angra dos Reis, 5º ano, Prova Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013.

Ano	2007	2009	2011	2013
Desempenho	204,71	206,83	217,66	218,37

Fonte: Questionário de Alunos. Prova Brasil. 2007.2009.2011.2013.

Embora a rede como um todo não tenha alcançado a proficiência correspondente ao nível adequado em matemática entre 2007 e 2013, registraram-se variações entre os estabelecimentos escolares. Em 2007 apenas uma escola conseguiu atingir desempenho acima do esperado e todas as demais encontravam-se na condição de "desempenho abaixo de 225 pontos", como é possível observar na Tabela 32.

Tabela 32: Situação de Desempenho no teste de matemática. Escolas Municipais. 5º ano. Prova Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013.

Situação da Unidade de Ensino	Ano			
	2007	2009	2011	2013
Abaixo da média	28(96,6%)	32(94,1%)	24(75%)	24(70,6%)
Na média	0(0%)	0(0%)	2(6,3%)	0(0%)
Acima da média	1(3,4)	1(2,9%)	6(18,8%)	10(29,4%)
Dado ausente (*)		1(2,9%)		
Total	**29(100%)**	**34(100%)**	**32(100%)**	**34(100%)**

Fonte: Questionário de Alunos. Prova Brasil. 2007.2009.2011.2013.
(*) A escola Municipal Poeta Carlos Drummond de Andrade não teve os dados divulgados na edição de 2009 da Prova Brasil.

Em 2013 um terço das unidades de ensino (10) conseguiu apresentar nota acima da média, indicando uma melhoria geral, embora apenas uma escola tenha mantido a média acima do esperado ao longo das edições da Prova Brasil[170]. Tal situação pode ser indicadora da estratificação em termos de desempenho entre as escolas da rede de ensino.

Como discutido anteriormente, a boa escola deveria promover uma educação de qualidade para o maior número de estudantes, ou seja, deveria garantir a todos a aquisição de uma cultura comum (princípio da *igualdade social das oportunidades*). Assim, seria possível diminuir os efeitos das desigualdades sociais sobre as escolares. Nessa perspectiva, para o estudo da equidade educacional, procuramos identificar o percentual de alunos que se encontrava nos diferentes níveis de desempenho. Verificando os resultados da rede municipal de

[170] A Escola Municipal Frei Bernardo foi a única que manteve o desempenho médio de 225 pontos ou mais na avaliação de matemática, no 5º ano do ensino fundamental.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Angra para o primeiro segmento do ensino fundamental, é possível verificar que houve um ligeiro avanço ao longo do tempo, como registrado na Tabela 33.

Tabela 33: Situação dos alunos de 5º ano do ensino fundamental, a partir dos níveis de proficiência. Rede Municipal de Angra dos Reis. Anos: 2007 a 2013.

Proficiência dos Estudantes	Ano			
	2007	2009	2011	2013
% Insuficiente	23,90	22,53	14,87	15,46
% Básico	44,99	45,35	42,92	41,31
% Adequado	26,99	26,95	34,25	33,47
% Avançado	4,12	5,17	7,97	9,76
Total	100	100	100	100

Fonte: Questionário de Alunos. Prova Brasil. 2007.2009.2011.2013

Destaca-se a diminuição no percentual de estudantes que se encontrava no nível insuficiente (23,90% em 2007 e 15,46% em 2013) e a ampliação daqueles que estavam nos níveis adequado (26,99% em 2007 e 33,47% em 2013) e avançado (4,12% em 2007 e 9,76% em 2013).

O percentual-referência utilizado para classificar a rede de ensino como produtora de equidade educacional foi de 40% dos discentes nos níveis adequado ou avançado, como já apresentado. Nesse aspecto, nas edições de 2007 e 2009, a situação da rede foi de menos de 40% dos alunos nos níveis adequado ou avançado e desde 2001 a condição melhorou, sendo que 40% ou mais de estudantes atingiu esses níveis de proficiência.

Analisando a situação das unidades de ensino municipais de primeiro segmento do ensino fundamental participantes da Prova Brasil, é possível verificar que foi aumentando o número daquelas que promoveram equidade educacional, como registrado na Tabela 34.

Tabela 34: Situação de equidade das escolas de 5º ano do ensino fundamental Rede Municipal de Angra dos Reis. Anos: 2007 a 2013.

Situação da Unidade de Ensino	Ano			
	2007	2009	2011	2013
Abaixo de 40%	24	28	15	13
40%	1	1	1	1
Acima de 40%	4	4	16	20
Dado ausente	0	1	0	0
Total	29	34	32	34

Fonte: Questionário de Alunos. Prova Brasil. 2007.2009.2011.2013.
(*) A escola Municipal Poeta Carlos Drummond de Andrade não teve os dados divulgados na edição de 2009 da Prova Brasil.

Nessa perspectiva, se nas edições de 2007 e 2009 da Prova Brasil, a maioria dos estabelecimentos estava com menos de 40% dos estudantes nos níveis considerados satisfatórios (82,8% em 2007 e 82,4% em 2009), a situação

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

inverteu-se, pois em 2011(53,1%) e em 2013 (61,7%) mais da metade atingiu o percentual ou foi além. Três unidades de ensino também se distinguiram porque conseguiram manter-se com 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado[171]. Entretanto, dois estabelecimentos de ensino que se encontravam na condição de equitativas em 2007 não conseguiram manter-se nessa condição, chegando ao ano de 2013 com menos de 40% do corpo discente nos níveis de proficiência adequado ou avançado[172].

Após relacionar as categorias "qualidade' e "equidade" foi possível perceber que nas edições de 2007 e 2009, a rede municipal ficou classificada como "desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado" e em 2011 e 2013 com "desempenho médio abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado". E os estabelecimentos foram agrupados em três distintos perfis, como apresentado na Tabela 35:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Tabela 35: Situação das unidades de ensino de 5º ano do ensino fundamental da rede municipal de Angra dos Reis a partir dos perfis de rendimento. Prova Brasil. Anos: 2007-2013.

Situação da Unidade de Ensino	Ano			
	2007	**2009**	**2011**	**2013**
Desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado	24	28	15	13
Desempenho médio abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado	4	4	9	11
Desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado	1	1	8	10
Dado ausente (*)	0	1	0	0
Total	**29**	**34**	**32**	**34**

Fonte: Elaboração própria, a partir dos microdados da Prova Brasil. Anos: 2007-2013.
(*) A escola Municipal Poeta Carlos Drummond de Andrade não teve os dados divulgados na edição de 2009 da Prova Brasil.

Como é possível observar, ao longo das quatro edições da Prova Brasil, o perfil de rendimento dos estabelecimentos escolares foi melhorando, pois em 2007

[171] Escola Municipal Frei Bernardo, Escola Municipal Cacique Cunhambebe, Escola Municipal Coronelis Verolme (participação a partir de 2009). A Escola Municipal Cecília Mara Edileus Vieira manteve na condição de promotora de equidade entre 2007 e 2009, contudo, não há informações sobre ela na divulgação dos resultados de 2011 e 2013.
[172] Escola Municipal Professora Tania Rita de Oliveira Teixeira e Escola Municipal Mauro Sergio da Cunha.

e em 2009 a maioria (82,8% e 82,4%, respectivamente) deles estava concentrada na categoria "desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado" e em 2013 menos da metade (32,4%) encontrava-se nessa condição. Além disso, melhorou também o percentual de escolas mais equitativas, visto que em 2007 apenas 13,8% delas estava classificada como "desempenho médio abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado" e em 2013 esse percentual subiu para 32,4% (aumento de 18,6%). Acrescenta-se a isso o fato de que na edição de 2007 apenas um estabelecimento escolar encontrava-se com "desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado" e em 2013 cerca de um terço deles (29,4%) conseguiu atingir essa condição. Duas unidades de ensino que não atingiam 225 pontos de proficiência mas eram equitativas (tinham mais de 40% dos alunos nos níveis adequado e avançado) em 2007 também melhoram, passando à condição de "desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado" em 2013[173]. Uma unidade de ensino manteve-se com "desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado" ao longo das edições da Prova Brasil, a Escola Municipal Frei Bernardo.

A partir da análise até aqui desenvolvida é possível observar o quadro educacional dos anos iniciais do ensino fundamental (etapa de ensino priorizada nessa tese) da rede municipal de Angra dos Reis, com suas conquistas em termos de rendimento e desafios. O diagnóstico apresentado será a principal referência para as análises desenvolvidas sobre o órgão gestor realizadas na sequência.

No próximo item, completando o quadro do atendimento no ensino fundamental, apresento uma breve caracterização do segundo segmento de ensino.

[173] Escola Municipal Cacique Cunhabebe e a Escola Municipal Cornellis Verolme (participante desde 2009).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

5.1.1.3.
Indicadores educacionais do segundo segmento do ensino fundamental

O estudo dos indicadores educacionais para o segundo segmento do ensino fundamental agregou as taxas de aprovação e IDEB, distorção idade-série e perfis de rendimento (qualidade e equidade educacional).

A taxa de aprovação não chegou a 80%, entre 2005 e 2013 e o IDEB só atingiu as metas projetadas em 2007 e 2009 (apêndice 33). Nesse sentido, os anos de escolaridade com menor percentual de aprovação foram o 6º e 7º , ou seja, o início de uma nova etapa de ensino. Assim, levando em consideração que no 5º ano a taxa de aprovação ultrapassa 80%, algumas hipóteses podem ser levantadas para o resultado: i) ruptura pedagógica entre os segmentos de ensino, com aumento no quantitativo de professores especialistas; ii) infrequência às aulas, pela distância entre as residências e as escolas (esta dificuldade foi relatada pelos entrevistados) e iii) cultura da reprovação como sinônimo de qualidade de ensino.

Em relação à distorção idade-série, em geral, a taxa chegou a cerca de 50% (valor estimado), diminuindo no último ano do ensino fundamental (apêndice 34).

Assim, é possível perceber que o estudante permanece por um tempo maior do que o esperado no segundo segmento, o que pode demandar mais vagas. Nesse sentido, a própria rede de ensino pode estar gerando a demanda por construção de novas escolas.

O estudo da qualidade educacional foi realizado considerando a nota média 300 pontos em matemática para o 9º ano do ensino fundamental, como já registrado[174]. Nessa perspectiva, em todas as edições da avaliação externa, a rede municipal de ensino não conseguiu atingir a média esperada para esta etapa de ensino. E, observando a realidade das unidades de ensino, o número de instituições participantes aumentou ao longo do período; entretanto, nenhuma delas conseguiu atingir a média esperada na Prova Brasil (ver apêndice 35).

[174] Em 2007, dos 472 alunos público-alvo da avaliação, 470 (99,9%) estiveram presentes no dia e realizaram-na. Em 2009, foram 990 alunos convocados e realizaram o teste 697, ou seja, 70,4%. A partir da edição de 2011, só foram disponibilizados os resultados dos estudantes que constavam no Censo do ano da aplicação da Prova Brasil e que responderam ao menos três questões da prova. Assim, naquele ano, dos 810 estudantes matriculados, 80,1% (649) tiveram seus desempenhos divulgados. Em 2013, 940 discentes estavam em condição de realizar a avaliação externa e 652 (69,4%) realizaram-na e o resultado divulgado.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Para a realização do estudo da equidade, à semelhança do que foi realizado para os anos iniciais, foi estimado o percentual-referência, sendo que para esta etapa de ensino foi de 20% de alunos nos níveis adequado ou avançado na avaliação de matemática, no 9º ano do ensino fundamental em 2011.

Assim, levando em consideração o percentual de estudantes por nível de proficiência, foi possível verificar que a situação da rede de ensino não foi muito satisfatória também. Isso porque a grande maioria dos participantes na avaliação externa não atingiu os níveis esperados para o 9º ano do ensino fundamental. Daí que a rede de ensino não promoveu equidade educacional no segundo segmento do ensino fundamental.

Analisando a realidade das escolas, foi possível observar que há uma homogeneidade entre elas, posto que todos dos discentes permaneceram nos níveis insatisfatório ou básico ao longo das edições da Prova Brasil (ver apêndice 36).

Relacionando as categorias "desempenho médio de 300 pontos ou mais e 20% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado", foi possível concluir que a rede de ensino, no que tange aos anos finais do ensino fundamental, não promoveu nem qualidade e nem equidade educacional, levando em consideração os indicadores previamente estipulados para este estudo. E, analisando as escolas que ofertam o segundo segmento, a situação, por consequência, não foi positiva também. A homogeneidade da rede de ensino prevaleceu na categoria "desempenho médio abaixo de 300 pontos e menos de 20% de alunos nos níveis adequado ou avançado" (apêndice 37).

Assim, é possível perceber que o segundo segmento constitui um grande desafio educacional para a equipe dirigente, demandando políticas específicas.

A partir do diagnóstico, segue a análise do órgão gestor de Angra dos Reis.

5.2.
Arranjo Institucional

De acordo com a atual constituição federal, a organização político-administrativa incorporou o município como terceiro ente federado, com o mesmo grau de autonomia dos estados, do distrito federal e da União. Levando em consideração as responsabilidades das municipalidades, para o estudo acerca do

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

arranjo institucional foram considerados cinco aspectos: o ordenamento jurídico, a estrutura organizacional da secretaria e dinâmica de funcionamento; os quadros técnicos existentes e formação; o fluxo de comunicação: informatização da rede e das escolas e relações institucionais e infraestrutura do órgão gestor.

5.2.1.
Ordenamento jurídico

No que tange ao ordenamento jurídico, o estudo centrou-se na observância do alinhamento entre as legislações educacionais municipais às de outras esferas governamentais. Assim, para este trabalho, foi organizada uma descrição de alguns instrumentos normativos: o regimento escolar, a existência e o funcionamento do sistema de educação, a regulamentação e o funcionamento do conselho municipal de educação, as diretrizes do plano municipal de educação e o plano de carreira dos funcionários da área de educação.

Na perspectiva de garantir o direito à educação, a atual legislação educacional prevê autonomia das redes de ensino e unidades escolares nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira. Assim, respeitadas as regras dos sistemas de ensino, espera-se que as redes e os estabelecimentos escolares organizem-se respeitando a diversidade de ideias e concepções pedagógicas que permeiam o campo educacional. Ao estipular a elaboração dos PPPs, a legislação não revogou a necessidade de regulamentar o funcionamento da escola, "na forma de registros dos procedimentos, funções, atribuições e composição de cada um dos diferentes segmentos e setores" (GOMES E BAIRROS, 2006-2009, p. 4).

Nesse sentido, em consonância com a proposta pedagógica da rede de ensino e dos PPPs das unidades escolares, pressupõe-se que o regimento escolar seja um documento elaborado com a colaboração dos agentes escolares. No que tange à rede municipal de ensino angrense, o regimento escolar é único para toda a rede e foi elaborado com a participação da equipe técnica da secretaria, professores, direção de escola, funcionários e o conselho municipal de educação (Questionário GESQ. 2015).

O documento está organizado em títulos que dão a dimensão dos temas formalizados para as escolas municipais, como a estrutura organizacional, o

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

funcionamento da educação básica, o regime de funcionamento (matrículas, PPP, entre outros) e a organização disciplinar para os docentes e discentes[175].

De acordo com Saviani, para a existência de um sistema educacional seriam necessários uma intencionalidade (sujeito-objeto), conjunto (unidade-variedade), coerência (interna-externa) e por ser uma atividade sistematizadora, exigiria uma teoria educacional (SAVIANI, 2010, p. 7). Em síntese, para o autor,

> as condições básicas para a construção de um sistema educacional numa situação histórico-geográfica determinada são: a) Consciência dos problemas da situação; b) Conhecimento da realidade (as estruturas); c) Formulação de uma pedagogia (ibden).

Angra dos Reis possui um sistema próprio de ensino desde julho de 1997[176], em conformidade com a Carta Magna e a atual legislação educacional. O Conselho Municipal, criado na mesma legislação municipal, é paritário e possui caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador. Sua composição prevê a participação de representantes do poder executivo, representantes da categoria, de pais de estudantes, estudantes secundaristas e do Conselho Tutelar.

O presidente deve ser eleito pelos membros do Conselho, sendo que o dirigente municipal de educação não poderá assumir o posto.

Em relação ao Plano Municipal de Educação, a CF/88 já previu a elaboração de um plano nacional de educação (artigo 214) e, na sequência a LDBEN 9394/96, artigo 9º, define que a União organizará o Plano Nacional de Educação em colaboração com estados e municípios. Assim, esperava-se alinhar os planos estaduais e municipais com o nacional. No caso de Angra dos Reis, a primeira versão do Plano Municipal de Educação foi aprovada apenas em 2010 e a segunda edição em junho de 2015.

Em relação à última edição do documento, como relatado por diversos gerentes e presidente do Conselho Municipal de Educação, foi elaborado a partir de uma conferência que durou cerca de uma semana[177]. Assim, como será apresentado em "Focalização da Gestão", uma prioridade, desde então, está no alinhamento das ações da secretaria em função do PME.

---

[175] O roteiro sintético dos temas do Regimento encontra-se no apêndice 38.
[176] ANGRA DOS REIS. Lei Municipal nº 578/96 de 3 de julho de 1997.
[177] ANGRA DOS REIS. Plano Municipal de Educação. Lei nº 3.357, de 12 de julho de 2015. O Plano Municipal de Educação foi uma ação obrigatória, na qual o governo federal estabeleceu um prazo para o alinhamento dos PMEs ao PNE aprovado em 2014.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

No que diz respeito ao Plano de Carreira, há referência a documentos com regras específicas para os profissionais da educação em Angra dos Reis desde 1976, como o Estatuto do Magistério[178]; com revisão feita em 1984[179]; nova redação em 1988[180]; é alterado em 1991[181] e em 2007 é instituído o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do Magistério Municipal da Rede Municipal de Ensino de Angra dos Reis[182], cuja lei foi alterada em 2008[183]. Assim, é possível observar que, mesmo antes da promulgação da atual legislação educacional, a categoria já tinha regras específicas que regulamentavam a vida funcional.

Considerando que os profissionais da educação, para além do plano de carreira, também são regidos pelo Estatuto dos Servidores, sua progressão na carreira é contemplada nos dois documentos. Assim, no período da avaliação para progressão funcional dos servidores em geral, ele é contemplado e no período da avaliação específica do magistério, o profissional pode ser beneficiado também.

Foge ao escopo desse trabalho analisar o grau de participação dos agentes educacionais na elaboração dos diferentes instrumentos de normatização do município. Contudo, como foi possível perceber pelos relatos dos dirigentes municipais, observa-se uma forte necessidade das equipes gestoras em justificar as decisões a partir da participação dos docentes nesses processos, o que pode sinalizar para um tipo de gestão mais participativa. Nessa perspectiva, parte-se do princípio que as regras e os instrumentos de planejamento são instrumentos de sistematização de acordos e planificação das prioridades identificadas pelos atores, que dividem com os gestores públicos as decisões sobre quais políticas serão implementadas em determinado período.

Nas organizações complexas, como uma secretaria de educação, há ações que são referendadas por estruturas e regras formais normalmente registradas e amplamente divulgadas para os seus membros, mas também por regras menos formais que, não raras vezes, são alternativas produzidas pelos atores no contexto (BARROSO, 2006). No caso de Angra dos Reis, as normatizações apresentadas podem ser indicadoras de diferentes instrumentos de formalização dos processos e de institucionalização do sistema e rede de ensino.

---

178 ANGRA DOS REIS. Lei Municipal nº 24, de 30 de dezembro de 1976.
179 _____. Lei Municipal nº 294, de 10 de abril de 1984.
180 _____. Lei municipal nº 447, de 20 de dezembro de 1988.
181 _____. Lei Municipal nº 82, de 18 de abril de 1991.
182 _____. Lei municipal nº 1.857, de 5 de outubro de 2007.
183 _____. Lei municipal nº 1.939, de 18 de abril de 2008.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

A seguir, apresento como o órgão gestor está estruturado e a composição das equipes de trabalho.

5.2.2.
Estrutura Organizacional

O registro mais antigo encontrado acerca do órgão gestor da educação de Angra dos Reis encontra-se em uma reforma administrativa, de 1977, em que o mesmo é denominado Departamento de Educação e Cultura[184].

Ao longo do período estudado (de 2004 a 2013), o órgão já havia passado por outras reformas municipais e, tanto a estrutura quanto a denominação, haviam mudado também. Recebemos duas legislações municipais que alteraram a estrutura das secretarias, uma de 2008[185] e outra de 2009[186]. Especificamente em relação à educação, trata-se de um órgão da administração direta, cuja secretaria está em conjunto com outra política (ciência e tecnologia). Assim, em 2008 a Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia, Esportes e Lazer foi criada, tendo em sua estrutura o secretário, três subsecretarias (Subsecretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, Subsecretaria de Educação e Subsecretaria de Esportes e Lazer) e estas organizadas por subcoordenações, gerências e assessorias, conforme anexo 15. A estrutura organizacional da secretaria agrega muitas frentes de ação e parece bem complexa, conforme percepção da dirigente municipal 2009-2012.

Na reforma administrativa de 2009, órgão gestor educacional passou a ser denominado Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia, nomenclatura que permanece até os dias atuais. O organograma informal apresentado de 2009 a 2012 (anexo 16) está organizado com a seguinte estrutura: i) Secretário Educação (a assessoria de controle interno, assistente de gabinete, coordenador de convênios e prestação de contas e coordenador de gestão orçamentária diretamente ligados ao gabinete); ii) Subsecretário de Ciência e Tecnologia (Gerente de Informática e Estatística, gerente administrativo, gerente de ciência e tecnologia e gerente de planejamento de estatística) e iii)

184 _____. Lei nº 27, de 28 de abril de 1977.
185 _____. Lei nº 2.068, de 29 de dezembro de 2008.
186 _____. Lei nº 2.262, de 11 de dezembro de 2009.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Subsecretário de Educação (gerente de educação infantil, gerente de educação especial, gerente de ensino fundamental e gerente de educação comunitária).

Essa estrutura ficou organizada de maneira que a parte administrativa da secretaria, os convênios e o ensino superior ficassem diretamente ligados à subsecretaria de ciência e tecnologia e a parte pedagógica com a subsecretaria de educação.

A atual estrutura organizacional, ainda informal, foi elaborada no início da gestão 2013. De acordo com o gerente administrativo e o subsecretário de ciência e tecnologia, o órgão gestor teria se adiantado e realizado uma reforma administrativa na pasta para atender ao projeto da atual administração e também para diminuir a quantidade de cargos comissionados.

Como se pode observar na Imagem 1, a estrutura geral manteve a secretaria e as subsecretarias (de ciência e tecnologia e educação), mas integrou outros setores diretamente ao gabinete do dirigente:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Imagem 1: Estrutura Organizacional da Secretaria de Educação, Ciência e Tecnologia de Angra dos Reis. Gestão 2013-2015.

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia de Angra dos Reis. 2015.
Legenda: CC: Cargo comissionado.

A subsecretaria de educação permaneceu com as gerências pedagógicas, sendo que alguns cargos de comissão foram substituídos pela função gratificada (que só o servidor pode receber).

Imagem 2: Organograma da Subsecretaria de Educação de Angra dos Reis. 2013-2015.

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia de Angra dos Reis. 2015
Legenda: FG: função gratificada.

E a subsecretaria de ciência e tecnologia abrangeu as gerências relacionadas aos aspectos administrativos, de infraestrutura, convênios e relações com as universidades:

Imagem 3: Organograma da Subsecretaria de Ciência e Tecnologia. Angra dos Reis. 2013-2015.

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia. Angra dos Reis. 2015.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Além disso, em Decreto Municipal, foi criado em 2014 o Conselho Gestor, um colegiado constituído para representar a administração geral da secretaria. É formado por quatro membros, sendo um deles a atual dirigente municipal de educação[187].

Segundo o gerente administrativo, uma das justificativas para a mudança na estrutura organizacional da secretaria seria o enxugamento da mesma, posto que mantinha uma enorme quantidade de cargos comissionados.

Solicitamos aos entrevistados que apresentassem o setor em que trabalham a partir de seu próprio ponto de vista e dos fluxos de comunicação que estabelecem (anexo 17). Para a elaboração das fichas, utilizamos como referência a estrutura organizacional informal mas já posta em prática pela atual gestão. Alguns entrevistados mostraram-se surpresos com a quantidade de fichas dispostas, numa atitude de que pareceu pouco familiar para eles. A gerente de educação infantil, por exemplo, relatou que a equipe por ela coordenada não tinha pessoal suficiente para tantos cargos (fichas).

O Conselho Gestor foi criado em 2014 porém não constava na proposta de estruturação da secretaria, por isso não chegamos a inclui-lo no material entregue aos entrevistados. Havia fichas extras, entretanto, ninguém apresentou o colegiado em seu organograma.

A partir da confecção dos organogramas dos diferentes setores e dos relatos que seguiram, algumas situações despertou-nos a atenção: i) a aparente autonomia dos subsecretários e gerentes na realização de suas atividades, aguardando pela ação da dirigente municipal de ensino em casos muito específicos e ii) a frequência de reuniões entre os subsecretários e os gerentes. O que nos deixou como hipóteses uma gestão com característica democrática ou, ainda, a necessidade de manter as ações em andamento, mesmo com as várias mudanças de secretários, como registrado no próximo item.

As escolas da rede municipal de ensino estão agrupadas por proximidade geográfica em cinco polos, assim distribuídos:

[187] ANGRA DOS REIS. Decreto nº 9.461, de 11 de setembro de 2014.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Imagem 4. Distribuição das Escolas em polos. Secretaria Municipal de Angra dos Reis. 2015.

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia. Angra dos Reis. 2015**.**

Ao longo do ano, acontecem reuniões dos conselhos escolares das diversas unidades de ensino agrupadas pelos polos, dinamizadas pela equipe central da secretaria de educação. Nessa perspectiva, a proposta é promover a gestão com a participação dos profissionais da educação e sociedade civil, característica da gestão democrática.

Em relação ao cargo de diretor das unidades de ensino, de acordo com a lei orgânica municipal, de 1990, alterada em 2003, o ingresso é realizado por indicação do órgão gestor educacional e legitimado pelo poder executivo local.

Com o intuito de conhecer o perfil profissional do titular da pasta e das equipes de trabalho da SEMEC organizei a análise a seguir.

5.2.3.
Quadro técnico do órgão gestor municipal

Ao longo de 2004 e 2013, a secretaria de educação teve seis dirigentes municipais, sendo uma no período de 2005-2008; duas entre 2009-2012 e de 2013 até os dias atuais foram quatro responsáveis pela pasta.

Para traçar um perfil dos secretários, recorri à ficha preenchida no dia da entrevista (gestões 2005-2008, 2009-2012, 2013 e 2015).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Em relação à formação, todas informaram que possuem ensino superior em licenciatura (pedagogia e biologia) e pós-graduação em diversas áreas, sendo que uma delas em gestão pública. Em relação à experiência profissional, são servidoras municipais há mais de 20 anos, tendo exercido várias funções e cargos, inclusive na secretaria de educação antes de assumirem a pasta. Uma delas chegou a assumir cargos de direção na Undime Rio e nacional enquanto esteve à frente do órgão gestor.

No que diz respeito à composição do grupo de trabalho, no caso da gestão 2005-2008, a dirigente de educação da época informou que a escolha da equipe que trabalharia diretamente com ela foi feita por ela mesma, sem interferência do poder executivo. O mesmo teria acontecido na gestão 2009-2012, com destaque de serem servidores de carreira no município.

Em relação à gestão iniciada em 2013, a secretária que assumiu a pasta informou que durante o período de transição, fora convidada para participar da equipe que organizou o relatório para a atual chefe do executivo municipal. Assim, nesse período o seu nome teria sido indicado por um grupo de professores para a assunção do cargo. No entanto, não fez referência aos demais cargos. De acordo com a atual subsecretária de educação, os novos profissionais que vieram a compor a nova gestão em nível central foram convidados por causa de suas características profissionais, e não em função de um projeto de trabalho. Isso poderia ter sido um dos motivos para as dificuldades de relacionamento observadas no início da gestão.

Quanto aos entrevistados, com exceção das dirigentes de educação, que foram apresentados acima, a maioria (11) é formada por servidores efetivos e apenas dois gerentes não pertencem ao quadro do município e ocupam cargos comissionados (Gerente de Educação Especial e Coordenadora de Apoio à Família). Desse grupo, 10 são mulheres e 8 se autodeclararam brancos. Em relação à faixa etária, três têm até 35 anos de idade os demais possuem 45 ou mais. Dentre os profissionais efetivos, a maioria (8) é formada por servidores municipais, com 15 anos ou mais lotados na Secretaria e três estão na faixa de cinco a 10 anos; portanto, o grupo é formado por pessoas experientes no campo educacional[188]. No que tange às funções já desenvolvidas na rede municipal de

[188] A lotação do servidor é na Secretaria de Educação, mas não no órgão central.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

ensino, mais da metade (7) exerceu cargos de liderança antes de 2013, seja em unidades escolares (assistente de direção, direção, pedagoga e coordenador pedagógico), ou mesmo no órgão central (coordenação de área, chefe de eventos e participação em projetos). Em relação à formação acadêmica, incluindo os comissionados externos, todos possuem nível superior de ensino, sendo a maioria em cursos de licenciatura (pedagogia, letras, ciências biológicas). A formação dos três que não são docentes foi em administração (gerente de controle interno), gestão pública (gerente administrativo) e economia doméstica (coordenação de apoio à família). A maioria (10) está cursando ou concluiu pós-graduação, em diversas áreas.

Donde é possível depreender que, em sua maioria, os atuais gerentes ou subsecretários possuem formação e experiência profissional na área educacional, contudo, não necessariamente com conhecimento ou ampla experiência em administração pública. Essa é uma situação bastante comum nas secretarias municipais de educação, conforme pesquisas desenvolvidas pelo IBGE (MUNIC-2006, 2009, 2011 e 2014).

Com as mudanças de secretários de educação, no início de 2014, vários profissionais que atualmente estão à frente de gerências e subsecretaria informaram que decidiram retornar para o trabalho nos espaços escolares, só regressando para órgão central no segundo semestre daquele ano ou mesmo em 2015[189]. Nessa reorganização das lideranças na secretaria de educação, alguns servidores que estavam em cargos de coordenação foram convidados para assumirem as gerências e outros vieram compor o grupo nesse novo momento. Daí que no ano de 2015 a impressão que os funcionários em função de chefia passaram foi de que estariam, de fato, impulsionando o novo projeto educacional idealizado em 2013 e que teria sido amplamente divulgado com a cartilha dos princípios educacionais[190].

No município de Angra dos Reis não há concurso específico para os servidores que trabalham no órgão gestor de educação. Nesse sentido, para traçar um perfil profissional do funcionário lotado na secretaria (além dos entrevistados), relacionando a formação e a progressão funcional, foi elaborada uma ficha

[189] Os entrevistados formam o grupo cujo perfil foi traçado e também coordenam as equipes da secretaria que constam no levantamento do quadro 24.
[190] Documento norteador da atual gestão.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

funcional. Esperava-se assim identificar o tempo de permanência do servidor em determinada função ou cargo, possibilitando depreender se as equipes eram estáveis ou não e a competência técnica do grupo.

No geral, de acordo com as respostas ao questionário, a distribuição dos funcionários pelos setores da secretaria está assim organizada:

Quadro 24: Número de profissionais que trabalham nos órgãos, setores, coordenações e equipes da rede municipal de ensino de Angra dos Reis. 2015.

Setor	Quantidade de funcionários
Apoio à gestão escolar	De 1 a 5 profissionais
Avaliação e informações educacionais	Mais de 21 profissionais
Educação de Jovens e Adultos	De 1 a 5 profissionais
Educação Especial	De 6 a 10 profissionais
Ensino Fundamental	De 11 a 20 profissionais
Educação Infantil	De 6 a 10 profissionais
Equipes descentralizadas de apoio pedagógico, psicológico ou de saúde	De 1 a 5 profissionais
Gestão e Administração financeira	De 6 a 10 profissionais
Gestão de Pessoas	De 6 a 10 profissionais
Gestão Pedagógica	De 11 a 20 profissionais

Fonte: Questionário de Dirigentes Municipais. GESQ. 2015.

No que se refere ao vínculo profissional, 90% dos profissionais é estatutário, sendo observado também casos de estagiários trabalhando em diferentes setores. Em relação à titulação, todos os servidores efetivos possuem nível superior de ensino.

De acordo com as 42 fichas funcionais devolvidas, além das informações já apresentadas, o grupo é predominantemente do sexo feminino (35); com idade que varia de 16 (provavelmente estagiário) a 50 anos, com predominância da faixa de 30 a 40 anos de idade e a maior incidência de admitidos ocorreu em 1990 (10) e 2004 (nove).

Em relação ao percurso da carreira, dois tipos predominaram: atuação apenas no órgão central (10) e sala de aula e secretaria de educação (12)[191].

Feitas as ponderações sobre o *staff* do órgão central, a análise direcionou-se para as demandas do setor de recursos humanos, que pertence à gerência administrativa da subsecretaria de ciência e tecnologia. Essa gerência é formada

[191] Ver anexo 18.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

pelo serviço de controle de pessoal, serviço de apoio administrativo e serviço de apoio administrativo à subsecretaria de educação.

O setor de controle de pessoal é o responsável pela movimentação funcional dos servidores lotados na secretaria de educação, seja no órgão central ou nas unidades escolares. No que tange às escolas, entre as atribuições estão o registro de frequência, notificação de atestado médico, relatório funcional (preenchido a cada semestre).

No período em que o trabalho de campo foi realizado, uma situação que estava sendo um problema para a gestão de recursos humanos era a carência de profissionais, pois os professores que assumiram há vinte e cinco anos atrás estão em fase de aposentadoria. Para tentar solucionar temporariamente o problema, a decisão tomada foi oferecer a possibilidade de hora extra para os profissionais interessados e a organização de um processo seletivo simplificado para contratação temporária.

Outra situação vivenciada é que há professores que, por motivos diversos, precisam passar pelo processo de readaptação funcional[192]. Nesse caso, normalmente eles são transferidos para os serviços administrativos, nas escolas ou em outras secretarias. No entanto, permanecem no cargo de docentes e os vencimentos são pagos integralmente, como se continuassem exercendo a função para a qual fizeram o concurso, onerando a receita da educação.

Além disso, até o período em que estava sendo realizada a pesquisa de campo, um problema considerado grave que a gerência administrativa ainda precisava resolver dizia respeito à carência de funcionários de apoio nas escolas, como zeladores, responsáveis pela manutenção da limpeza das escolas. No final do primeiro semestre é que a situação teria sido resolvida, segundo o gerente administrativo; isso porque teriam conseguido fazer um aditamento de contrato com uma empresa prestadora de serviços para a prefeitura. A carência de pessoal especializado em limpeza para trabalhar nas unidades escolares foi justificada devido à extinção do cargo.

[192] A respeito da readaptação funcional, de acordo com a lei 6.123/68, em seu artigo 76, "a transferência será feita no caso de readaptação do servidor para cargo sendo respeitada sua capacidade física e/ou intelectual, atendida a conveniência do serviço.
Parágrafo Único - A transferência de que cogita este artigo, será, necessariamente, precedido de avaliação de desempenho funcional, treinamento ou prova de capacidade intelectual, na forma estabelecida em regulamento, satisfeito o requisito de habilitação profissional".

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

No dia da entrevista com o subsecretário de ciência, tecnologia e inovação, ele relatou que a contratação desses funcionários para atenderem às escolas teria sido uma conquista importante para a atual equipe gestora educacional, pois tratava-se de uma demanda que até então não havia sido atendida. Nesse sentido, pelo menos uma expectativa que os profissionais das unidades escolares haviam depositado no novo grupo estaria sendo cumprida, a saber, equipar os estabelecimentos com condições de trabalho.

Na sequência apresento como se dá o fluxo de comunicação entre os setores do órgão gestor e as relações estabelecidas entre a SEMEC e os estabelecimentos escolares.

5.2.4.
Fluxo de comunicação: informatização da rede e das escolas e relações institucionais

A integração das dimensões administrativa e pedagógica pode ser facilitada pela utilização dos recursos tecnológicos, como a informatização de dados nas secretarias de educação. Na rede municipal de Angra dos Reis, a gerência de planejamento e estatística educacional – GPEE - é o setor responsável pela informatização das informações da vida escolar dos alunos e pela coleta de dados do Ministério da Educação, como Prova Brasil e IDEB, como também de produções próprias, como a pesquisa do professor leitor e o perfil dos alunos da Educação de Jovens e Adultos (GESQ, Questionário de Dirigentes, 2015).

Os servidores que atuam nessa gerência são, em sua maioria, antigos na função, o que favorece a continuidade dos trabalhos e o desenvolvimento da capacidade técnica, como relatado pela atual coordenadora da gerência: "(...) *porque na minha gerência, por exemplo, a gente tem pessoas que estão aqui desde 2005, elas passaram por três gestões diferentes e elas permanecem*" (Gerente de Planejamento e Estatística Educacional. 2015).

No que diz respeito à gestão 2005-2008, uma necessidade apresentada foi a criação de um sistema de gerenciamento de rede, que, segundo a ex-dirigente, facilitaria a comunicação entre as secretarias e órgãos: "*pudesse comunicar o nosso município, porque a gente tem essa dificuldade*" (ex-dirigente, 2005-2008).

Até 2015, a rede de ensino possuía um sistema de informação interligado com as escolas denominado GANET. Os dados produzidos pelas escolas

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

(quantitativo de matrículas, vagas, turmas, alunos e profissionais lotados na unidade, demanda por servidores e também informações sobre o perfil de alunos, bem como os resultados finais de desempenho) ficavam disponíveis nessa plataforma e eram acessadas pela equipe da secretaria. Assim, era possível acompanhar a rotina das unidades escolares, tanto nos aspectos administrativos quanto pedagógicos.

Entretanto, uma dificuldade relacionada à gestão do programa instalado é que ele não era atualizado com a frequência necessária pelas escolas e, não raro, era preciso manter contato telefônico com o estabelecimento escolar para confirmar alguma informação.

Além disso, era recorrente as coordenações de outras gerências e mesmo equipes escolares solicitarem relatórios para organizarem os diagnósticos que antecedem a elaboração de projetos e as informações não estarem acessíveis.

Assim, foi idealizado um portal que estava em fase de testes no primeiro semestre de 2015. Havia grande expectativa de que seria um ambiente virtual com muitas possibilidades, tanto na natureza administrativa quanto pedagógica. A vantagem seria que também as escolas teriam condição de elaborarem os próprios relatórios, a partir de demandas específicas.

Nesse sentido, é possível depreender que as equipes gestoras que estiveram à frente da secretaria de educação percebiam a necessidade de informatização do órgão e das facilidades que poderiam advir daí, tanto na perspectiva administrativa quanto pedagógica. No entanto, até 2015 esse ainda constituía um desafio administrativo.

A comunicação é um elemento importante para a articulação entre os diferentes atores no cenário educacional, tanto no interior da secretaria de educação quanto nas relações estabelecidas entre o órgão central e as unidades de ensino.

Durante a gestão 2005-2008, as reuniões de gerências com a secretária de educação foi a estratégia utilizada para comunicação e tomada de decisão. Os conteúdos trazidos para essas reuniões advinham de encontros de formação continuada em serviço ofertada aos profissionais de educação, das visitas pedagógicas nas unidades de ensino e também das reuniões de diretores.

Após a implantação da matriz curricular comum e, na sequência, os cadernos pedagógicos para a rede municipal de ensino, foi verificado que poucos

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

docentes estavam fazendo uso dos documentos. Assim, o cargo de coordenador foi criado, como uma tentativa de articular as políticas da secretaria junto às escolas, em consonância com o PPP da unidade de ensino.

Ao longo da gestão 2009-2012, a informação que obtivemos durante a entrevista foi que o grupo era constituído por profissionais de carreira e colaboradores; e que assumiam as atividades distribuídas entre eles. Destarte, tais afirmações podem ser indicadoras de realização de algum tipo de reunião, ao menos para a distribuição das tarefas.

Na gestão iniciada em 2013, há uma rotina de reunião semanal entre o conselho gestor, os subsecretários e os gerentes, sendo a mesma rotina reproduzida entre as subsecretarias e gerências com seus respectivos grupos. De acordo com os depoimentos da equipe, em alguns períodos do ano há fóruns em que participam todos os profissionais lotados no órgão central e suas respectivas equipes de trabalho. Assim, as decisões são tomadas e as informações socializadas entre os colaboradores.

Para os contatos com as equipes escolares, há uma prática de visitas aos estabelecimentos de ensino por coordenadores lotados na secretaria de educação. Para além da função que exercem no órgão central, quando vão até as escolas, procuram assessorá-las naquilo que forem solicitados. Durante a pesquisa de campo pudemos observar um grande esforço sendo direcionado para a atualização ou elaboração, dependendo do caso, dos PPPs das unidades escolares. Outra maneira de acompanhar o trabalho realizado nas escolas acontecia nas reuniões de diretores e nas reuniões de polos, sendo que nestas últimas havia participação do conselho escolar também. Assim, há a possibilidade dos diferentes atores participarem dos rumos que a política precisa tomar para a garantia de uma educação com qualidade social.

Além disso, chegam demandas para todas as gerências diretamente das escolas, sendo que estas podem vir por diversos meios, como ofícios, relatórios, telefonemas ou mesmo em visitas dos solicitantes ao órgão central. Ao longo do trabalho de campo foi comum relatos de profissionais que diziam que os atendimentos para profissionais da educação ou familiares de alunos dispendiam parte considerável do tempo. Mesmo assim, só vi um comunicado nas dependências da secretaria informando que na segunda-feira, pela manhã, não haveria atendimento ao público, porque ela estaria aberta exclusivamente para

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

serviço interno. Ou seja, há indícios de uma preocupação com a desburocratização (sentido pejorativo) das relações estabelecidas entre o órgão gestor (representante do poder público) e a população em geral.

Para concluir a apresentação do arranjo institucional da rede de ensino municipal de Itaboraí o próximo item a ser analisado é a infraestrutura do órgão gestor.

5.2.5. Infraestrutura

A sede da secretaria ocupa um prédio cedido, cuja infraestrutura não é considerada adequada, pois o "espaço físico é insuficiente, as instalações são inadequadas e falta de acessibilidade" (Questionário GESQ. 2015.). E as condições dos equipamentos utilizados para o desenvolvimento dos trabalhos são consideradas razoáveis pela equipe da secretaria.

Em relação às escolas, no período do trabalho de campo, só tivemos acesso à situação das mesmas por meio das entrevistas, por isso a análise ficou limitada a essa fonte de dados. A queixa, relatada no item "Quadro técnico do órgão gestor municipal", em 2015, estava centrada na falta de profissionais para o apoio, ficando a limpeza e o patrimônio do espaço bem prejudicados.

De acordo com o Censo Escolar, as unidades de ensino, em sua maioria, dispõem de sala de professores e biblioteca e/ou sala de leitura e, em muito menor proporção de espaços para atividades esportivas e pedagógicas fora da classe regular, como laboratório de informática e de ciências, como registrado na Tabela 29.

Em entrevista com a gerente de infraestrutura, foi possível relacionar as atribuições do setor: abastecimento de materiais de papelaria e de limpeza para as escolas, transporte escolar, manutenção e pequenas reformas e mobília. A previsão de construção de novas unidades de ensino também passa pela gerência, em consonância com as demandas apresentadas pelas outras gerências, em especial a gerência de planejamento e estatística educacional.

A maior solicitação tem sido a reposição de material e as obras de pequenos reparos para as escolas, sendo a ordem de serviço expedida de acordo com a prioridade da situação.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Uma dificuldade apresentada pela coordenadora foi em relação aos prazos entre a identificação da necessidade do item e a chegada até a escola. Isto porque vários processos de licitação teriam sido revistos com a mudança de gestão e outros os prazos já teriam findado. Um problema de planejamento que às vezes dura um período bem longo, mesmo com o setor de controle interno da secretaria trabalhando diretamente com a procuradoria geral da prefeitura, de acordo com o coordenador do controle técnico da secretaria.

É oportuno ressaltar que problemas relacionados à infraestrutura, que permaneceram ao longo de todo o período analisado (2004-2015), não foram resolvidos. Tal situação pode sinalizar para a limitação dos gestores educacionais nos processos de decisão em âmbito municipal. Para a adequação dos prédios escolares e construção de novas unidades provavelmente seria necessário utilizar recursos além do percentual constitucionalmente definido para a área da educação. Como o município já ultrapassa esse limite com a folha de pagamento, não há o investimento necessário em infraestrutura. Percebe-se, assim, que a autonomia das equipes gestoras ficou nas dimensões pedagógica e administrativa, mas não na financeira.

A proposta de analisar o arranjo institucional da rede de ensino foi motivada pela possibilidade de estabelecer alguma relação com o perfil de rendimento em termos de qualidade e equidade educacional da rede de ensino. A classificação de Angra dos Reis, nos anos iniciais do ensino fundamental, mudou entre 2007 e 2013, passando de “desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado” em 2007 e 2009, para “desempenho médio abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado” desde a edição de 2011. Foge ao escopo deste estudo estabelecer relações de causalidade entre os resultados e as políticas/ações empreendidas e o arranjo institucional. Nesse sentido, algumas ações que foram implantadas ao longo do período estudado e apresentadas pelos entrevistados podem estabelecer alguma relação quanto ao perfil atual da rede e darem pistas de como a conjugação de alguma forma de organização institucional e as prioridades da gestão educacional podem favorecer a produção da equidade educacional, levando em consideração um percentual determinado de estudantes com proficiência nos níveis adequado e avançado, como é o caso de Angra dos Reis.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Nessa perspectiva, a permanência do aluno por mais tempo no espaço escolar e progredindo entre os anos de escolaridade até chegar ao 5º ano, quando a avaliação externa é aplicada, pode estabelecer alguma relação quanto à promoção da equidade educacional. A normatização de alguns procedimentos, como aqueles registrados no Regimento Escolar (a partir de 2008) traz orientações gerais que podem facilitar a ação dos profissionais nas escolas. O Plano Municipal de Educação aprovado em 2015, que estabelece as metas de curto, médio e longo prazos para a rede de ensino (dependência administrativa que foi estudada nesta tese) chegou a ser identificada pela atual equipe gestora como foco da política. Os relatos acerca da Conferência Municipal de Educação para a elaboração do PME ilustram uma situação que merece destaque nas entrevistas com os dirigentes de educação: de acordo com as várias secretárias, o corpo docente e demais profissionais que atuam na educação municipal de Angra dos Reis são bastante exigentes em relação à participação nos processos de tomada de decisão quanto à política educacional. Nesse sentido, há maior possibilidade de adesão do grupo (que está nas escolas com os alunos e em contato com a comunidade local) às normas e sistematizações de processos quando são frutos de negociações com a participação deles.

A estrutura organizacional da secretaria de educação passou por várias mudanças, em função da ampliação ou diminuição de frentes de atuação e também por conta de corte de gastos com cargos e funções com gratificação, como já apresentado.

As titulares da pasta da educação que estiveram à frente da secretaria entre 2004 e 2013 fazem parte do quadro de servidores municipais, um destaque que todas fizeram questão de mencionar, ao que nos pareceu uma forma de legitimarem a assunção ao cargo e das ações empreendidas.

A infraestrutura, como já mencionado, constitui um problema que perpassou as diversas gestões e que pode ser explicada, em alguma medida, pela falta de recursos financeiros, posto que a folha de pagamento comprometa praticamente todo o percentual a que a pasta tem direito.

Diante do panorama apresentado, acredito que tenhamos algumas pistas/referências para relacionar o perfil de resultado e o arranjo institucional da rede de ensino municipal angrense. Na sequência, organizei um estudo sobre a "focalização da gestão", que apresento a seguir.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

5.3.
Focalização da Gestão

"Aonde fica a saída? ", perguntou Alice ao gato que ria.
"Depende", respondeu o gato.
"De quê?", replicou Alice;
"Depende de para onde você quer ir..."
(CARROL, 2002)

A maior concentração das matrículas dos anos obrigatórios de escolarização está nas redes municipais de ensino, situação que requer do gestor público "recursos humanos, conhecimentos técnicos, capacidade administrativa para responder, com eficácia, pela execução de políticas complexas e por outras providências reformadoras" (NOGUEIRA, 2004, p. 24). Nessa perspectiva, a gestão municipal deve coordenar e implantar as políticas educacionais que atendam às demandas locais, com a participação da sociedade civil e em regime de colaboração com as outras esferas governamentais.

Nesse contexto, a partir do conhecimento do contexto e do arranjo institucional de Angra dos Reis, analiso nesse item o foco dado pelas equipes gestoras locais (2005-2008 e 2009-2012) para garantir o direito social à educação com qualidade e equidade educacional. O ano de 2013 acabou sendo incluído porque a autorização para a realização da pesquisa (realizada no ano de 2015) e o acesso às informações se deu na gestão iniciada naquele ano. Para tanto, foi avaliada a capacidade técnica dos gestores locais em definir as políticas a partir das situações-problema identificadas na rede municipal de ensino, ou seja, buscou-se observar se existia um alinhamento entre os problemas educacionais e o foco da gestão em determinado período. Na sequência, os temas relacionados aos aspectos pedagógicos foram desenvolvidos também.

5.3.1.
Gestão Técnico-Política

Em relação ao trabalho realizado pelas gestões 2005-2008 e 2009-2012, as principais fontes de informação foram os documentos cedidos pela secretaria e a entrevista com a dirigente municipal de educação daquele período[193]. No que diz

[193] Organização curricular da Rede Municipal de Ensino de Angra dos Reis e a série "Cadernos Pedagógicos"

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

respeito à atual gestão, as principais fontes de informação foram as entrevistas realizadas com a secretária que assumiu a pasta em 2013, a atual dirigente (2015), os subsecretários e os gerentes; bem como o questionário de dirigente organizado pelo GESQ para a pesquisa sobre gestão em redes municipais de ensino e alguns documentos cedidos pelos servidores lotados no órgão central.

Como registrado no capítulo três, nem sempre os documentos foram suficientes para organizar o estudo, visto que entre uma gestão e outra parte deles desaparece, ou se perde. Sendo assim, à semelhança do que aconteceu em Itaboraí, mesmo sendo considerado um instrumento distinto de pesquisa, o relato oral apresentou-se como melhor estratégia de investigação.

Analiso aqui o possível alinhamento identificado entre o diagnóstico das situações mais problemáticas e as políticas educacionais desenvolvidas e implementadas pela gestão. O contexto socioeducacional apresentado no início deste capítulo também será utilizado como referência para a análise desse alinhamento entre identificação das problemáticas educacionais e as ações empreendidas pelos gestores educacionais.

Gestão da educação municipal no período 2005-2008

Para organizar a análise da gestão 2005-2008, foi preciso conhecer as ações empreendidas no período anterior, 2001-2004 também, pois a maioria delas foi iniciada no primeiro mandato da secretária à frente da pasta da educação naquele período. Assim, como é possível observar no Quadro 25, cinco áreas prioritárias foram o foco da gestão por quase uma década (2001-2008).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Quadro 25: Problemas e Ações da Gestão 2005-2008. Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação de Angra dos Reis.

Tema	Problema	Ação (itens em destaque foram iniciados na gestão 2001-2004.)
Carreira docente	**Elevado número de Docente sem formação em nível superior de ensino**	**Investimento no ensino superior, com a instalação do polo CEDEJ.**
	Falta de professor para trabalhar nas ilhas.	**Concurso específico para ilha e continente.**
Educação para o trabalho	**Escola como único espaço de representação do poder público nas ilhas e sertões.**	**Projetos "Sertão Vivo" e "Ilha Viva", para geração de renda.**
	Desenvolver a vocação turística do município	Inclusão da disciplina "Turismo e Educação"
		Formação de professores da própria rede para atuar na área.
		Inclusão, no concurso público, de vagas para ensino de inglês e de espanhol.
Proposta Pedagógica	A rede não possuía uma Matriz curricular de referência.	Construção de uma matriz curricular de referência.
		Elaboração de Cadernos Pedagógicos para as diferentes etapas e segmentos de ensino.
		Jornadas Pedagógicas.
Educação Especial	Atendimento para estudantes com deficiência matriculados na rede e dispersos em algumas escolas.	Criação da Escola Municipal para Deficientes Municipais (EMDV), da Escola Municipal de Surdos, instituição da Unidade de Tratamento Diferenciado (UTD).
		Instalação das Salas de Recursos.
		Concurso para professores de libras e intérpretes de libras.
		Formação continuada de professores em braile e libras.
Infraestrutura	Sucateamento das escolas da rede municipal de ensino.	Revitalização da rede: padronização de cor, reforma de telhado, rede hidráulica, rede elétrica e reformar banheiro.
		Pequenas construções: salas de aula, ampliação de salas de aula, construção de refeitório.
		Adequação para acessibilidade: rampas, banheiro para cadeirante e elevador.

Fonte: Elaboração própria, a partir de entrevista com ex-dirigente municipal de educação de Angra dos Reis. 2015.

Como é possível observar, há um certo alinhamento entre a indicação das problemáticas educacionais e as políticas públicas desenvolvidas no período. Nesse sentido, um aspecto do foco do trabalho que chamou a atenção foi a ampliação das frentes de atuação da própria secretaria de educação, considerando que sua responsabilidade constitucional está, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil. Desse ponto de vista, os programas de qualificação profissional extrapolavam o atendimento obrigatório da rede municipal para atender à população munícipe.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Para realizá-los foram feitas parcerias com instituições universitárias públicas e privada, outras secretarias municipais e algumas empresas locais, tornando o campo educacional o grande articulador da formação do cidadão angrense, tanto aquele matriculado na rede de ensino quanto o que estivesse à procura de novas fontes de renda para a sobrevivência própria e da família.

Esse protagonismo da equipe gestora, em assumir responsabilidades que extrapolam as competências do município, trouxe uma inquietação diante da situação da qualidade e equidade dos alunos da rede municipal de ensino nos anos iniciais, etapa da escolarização cujo atendimento está praticamente na rede municipal de ensino.

A continuidade e ampliação do investimento em cursos de formação continuada em nível superior ou de extensão para os professores da rede municipal de educação mostrou-se como outra ação que se destacou, apesar de não constituir a obrigatoriedade constitucional para o ente federado também, com a instalação do polo CEDERJ, a partir da parceria com o governo de estado.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Gestão municipal da educação no período 2009-2012

Como é possível observar no Quadro 26, quatro aspectos prioritários constituíram o foco da gestão 2009-2012:

Quadro 26: Problemas e Ações da Gestão 2009-2012. Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia de Angra dos Reis.

Tema	Problema	Ação
Qualidade de Ensino	IDEB da rede municipal de ensino abaixo da meta projetada	Investimento nos anos iniciais do ensino fundamental
		Programa "Alfabetiza Angra", formação continuada para professores das turmas de 1º e 2º ano do ensino fundamental.
		Reorganização das escolas regulares noturnas, sendo substituídas pela modalidade de educação de jovens e adultos.
		Formação continuada para o professor do segundo segmento foi realizada pelos coordenadores de área lotados no órgão central.
Infraestrutura	Carência de escolas, principalmente nos bairros mais populares	Construção de escolas, como os centros de educação em tempo integral (quatro) e reformas de outras unidades de ensino
		Construção de escolas de educação infantil, após a adesão ao PAC.
Educação Profissional	Formação profissional dos munícipes	Instalação do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFE) e de uma universidade particular.
Carreira Docente	Absenteísmo do professor, com destaque para os que atuam no segundo segmento de ensino.	Controle de frequência feito pela gerência administrativa, que chamava o profissional no caso de reiteradas faltas pelo mesmo motivo.

Fonte: Elaboração Própria, a partir de entrevista com a ex-dirigente. 2015.

Como é possível observar, as ações empreendidas foram voltadas para diferentes áreas, sendo algumas delas em regime de colaboração com a União (construção de creches e pré-escolas) ou com iniciativa privada (formação dos professores alfabetizadores), de acordo com a ex-dirigente por ocasião da entrevista para a realização deste trabalho.

Há alinhamento entre as problemáticas identificadas e as ações empreendidas, o que pode sinalizar para a competência técnico-política da equipe gestora.

De acordo com a resposta ao questionário de dirigentes do GESQ (2015), o último concurso para professores ocorreu em 2008, assim, a chamada dos aprovados deve ter acontecido ao longo dos anos subsequentes. E para profissionais de apoio das escolas ocorreu em 2012, ainda na gestão 2009-2012.

Dessa maneira, apesar da ex-dirigente (2005-2008) relatar que algumas políticas teriam sido interrompidas com a mudança de titular da pasta, é possível

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

observar que parcerias com o governo federal mantiveram-se e foram ampliadas e mesmo a chamada dos concursados foi mantida.

Gestão municipal da educação no período 2013-2016

Para a apresentação da realidade educacional da rede de ensino e das principais ações realizadas pela atual administração, foi necessário realizar duas análises distintas, a saber, de 2013-2014 e de 2015, porque a pasta da educação foi assumida por quatro dirigentes nesse interstício. A primeira secretária assumiu o cargo no início da gestão, em 2013, permanecendo no cargo até novembro. O segundo dirigente assumiu a função em novembro de 2013 e aí permaneceu até julho de 2014. Com a sua saída, tomou posse a terceira secretária, que precisou se afastar do cargo por motivo de saúde em fevereiro de 2015. Desde então, a atual dirigente assumiu o órgão gestor. A dirigente, desde fevereiro de 2015, fez parte da equipe desde o período de transição do poder executivo e assumiu cargos de liderança (gerente de planejamento e estatística educacional e subsecretária de ciência e tecnologia) antes de assumir a função de secretária de educação. Como o trabalho de campo aconteceu nesse período, o estudo referente ao ano de 2015 acabou sendo incluído também.

A gestão iniciada em 2013, como apresentado na seção "contexto sócio educacional", ficou identificada como uma gestão de ruptura política com uma proposta que fora desenvolvida durante 12 anos na prefeitura em todas as dimensões sociais e que, no campo da educação, foi assim sintetizada pela dirigente que assumiu o cargo em 2013:

> Na verdade, a gente tinha uma visão pedagógica, uma visão do mundo, diferente do governo que 'tava', né? Que estava até 2012.
> (...)
> Eu acho que uma direção bem diferente da que estava antes, né? Eu não vou dizer que não havia um planejamento, não é isso, mas o entendimento da gente era bem diferente, né? E, na minha opinião, eu acho que a gente caminhou positivamente (Ex-dirigente municipal de educação 2013. 2015.)

Aparentemente com o intuito de demarcar claramente a diferença da proposta política que se iniciava na gestão de 2013, foi criado um caderno de princípios basilares para a gestão denominado "Princípios norteadores da política educacional do município de Angra dos Reis" pela equipe da secretaria. O documento, considerado "uma proposta coletiva da Secretaria" e aberto a

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

considerações até o congresso educacional previsto para o ano de 2014, tinha como eixos a qualidade de ensino, a gestão democrática e a educação inclusiva, considerando a sustentabilidade como um eixo transversal[194]. Na compreensão da atual subsecretária de educação, não constituía, portanto, um projeto já formatado para a rede de ensino, e sim um caderno de princípios que foi levado para discussão nas escolas.

O Quadro 27 sintetiza as primeiras iniciativas realizadas, sendo algumas delas posteriormente consolidadas.

Quadro 27: Problemas e Ações da Gestão 2013. Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia de Angra dos Reis.

Tema	Problema	Ação
Infraestrutura	Escolas precisando de reformas e com problemas estruturais.	As escolas que estavam na garantia, as empresas foram solicitadas a concluir o trabalho.
		Acionou a equipe de pequenos reparos da secretaria de educação.
	Falta de adequação dos espaços que atendem os alunos na creche.	Melhoria na qualidade do espaço das creches.
	Dificuldade financeira.	Escolha da escola contemplada feita em conjunto com os subsecretários e gerentes.
Fluxo escolar.	Distorção idade-série	Equipe na secretaria para coordenar um projeto de correção de fluxo.
Proposta Pedagógica	Reorientação curricular	Eleição para os coordenadores de áreas, para o segundo segmento do ensino fundamental.
		Trabalho integrado da coordenação de área e os professores das escolas para a elaboração de uma nova proposta curricular.
Política educacional	Solicitação dos professores para a realização de um encontro para discutir educação no município.	Realização do Congresso Internacional de Educação.
Educação Infantil	Insatisfação dos profissionais que trabalham em creches	Férias nas creches em janeiro e recesso em julho.
		Formação continuada para professores de creche e educação infantil.
Educação Especial	Carência de monitores.	Chamada de servidores aprovados no concurso para a função de monitores de educação especial.
		Formação para os novos servidores para o conhecimento da realidade da rede de ensino.

Fonte: Elaboração própria, a partir da entrevista com a ex-dirigente municipal de educação. 2015.

Como é possível verificar, há certo alinhamento entre as problemáticas destacadas e as ações empreendidas para resolvê-las, o que pode ser indicador da

[194] PREFEITURA DE ANGRA DOS REIS. Secretaria de Educação, Ciência e Tecnologia. **Princípios Norteadores da Política Educacional do Município de Angra dos Reis**. 2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

capacidade de competência técnico-política da equipe gestora. Contudo, merece ser destacado que as atividades se concentraram em metas de curto prazo, o que pode ser justificado pela urgência em resolver as dificuldades inicialmente enfrentadas e a opção do grupo em apresentar a carta de princípios, aguardando para um segundo momento a elaboração da proposta para rede, a partir da realização de uma conferência de educação.

No que tange à cooperação técnica, ao longo da entrevista só foi sinalizada a parceria com uma universidade pública estadual para a realização do congresso educacional, por isso não foi possível saber se estava sendo organizado algum tipo de investimento nesse sentido.

Gestão 2015

Em julho de 2014 houve um reordenamento das lideranças que estavam à frente da gestão educacional, com a chegada da nova dirigente e a substituição de subsecretários, gerentes e coordenadores; sendo considerada uma verdadeira reestruturação da secretaria. De acordo com alguns entrevistados, não havia mais tempo para perder, pois a metade do mandato havia sido cumprido e as políticas educacionais não estavam sendo implantadas, como esperado pelos professores e pela própria equipe da secretaria. No início de 2015, a secretária, por motivo de saúde, precisou se afastar do cargo e a subsecretária de ciência e tecnologia assumiu a função, sem fazer grande alteração da equipe. Assim, com metade de um mandato já percorrido, o grupo organizou um planejamento estratégico, numa tentativa de retomar o início dos trabalhos realizados em 2013, visando dar unidade às ações realizadas no órgão central.

O Quadro 28 sintetiza a ação prioritária eleita pelo grupo e as outras problemáticas identificadas pela gestão atual:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Quadro 28: Problemas e Ações da Gestão 2015. Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia de Angra dos Reis.

Tema	Problema	Ação
Fluxo Escolar.	Repetência	Recomposição do "Núcleo de trajetórias".
	Distorção Idade / ano de escolaridade.	
	Infrequência escolar.	Seleção de 15 escolas prioritárias.
		Todos os setores da Secretaria estão priorizando as 15 escolas na organização de ações.
		Formação continuada voltada para garantir o acesso, a permanência e a conclusão no tempo certo.
		Garantia de recurso no orçamento para pagar hora extra para professor que atende turmas de projeto e correção de fluxo nas escolas.
Proposta Pedagógica	Matriz Curricular	Assessorias para as coordenações das gerências e equipes sistematizarem o projeto pedagógico da rede.
	Poucas escolas com os projetos atualizados.	Construção de Projeto Político-Pedagógico.
Plano Municipal de Educação		Alinhamento do Plano Municipal de Educação.

Fonte: Elaboração própria, a partir de entrevistas e Questionário de Dirigentes. GESQ. 2015.

No que tange ao alinhamento entre as problemáticas identificadas e as ações empreendidas, é possível observar que há coerência entre elas. O foco do trabalho, portanto, foi direcionado à dimensão pedagógica, com as atividades dos demais componentes da gestão organizados no sentido de convergir para esse núcleo central, sendo o projeto de trajetórias retomado e considerado o foco da gestão.

O estudo acerca da correção de trajetórias será realizado no item "gestão pedagógica", mas pelo alinhamento entre a identificação do problema e a política empreendida, é possível perceber que há alguma competência técnico-política da atual equipe gestora.

Além disso, as assessorias externas (demanda por cooperação técnica) para o núcleo central e as internas (das coordenações para as escolas) foram indicadas por vários coordenadores de gerência como sendo um aspecto importante para a sistematização das discussões e das produções que os profissionais da educação já elaboraram e que foram se perdendo ou não tendo continuidade ao longo do tempo.

Ao discorrer sobre a coerência entre a identificação das problemáticas educacionais e as soluções encontradas pelas várias equipes que estiveram à frente da pasta durante um período de cerca de uma década foi possível observar

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

algumas situações que são frequentemente cotejadas pelos servidores públicos e população em geral em mudanças de administração. Dentre elas destaca-se a descontinuidade das políticas educacionais, apesar de algumas situações-problema apresentadas serem sinalizadas em várias administrações. Estavam (2011, p. 8) destaca a persistência desse padrão perverso do começar tudo sempre de novo na gestão pública brasileira. Para o autor, principalmente após o processo de descentralização político-administrativo, as localidades assumiram muitas responsabilidades. Assim, os processos de tomada de decisão clientelistas ficaram ainda mais evidenciados nos municípios de diferentes maneiras, como o desperdício público e a ruptura de programas e projetos com as constantes trocas de pessoas no poder.

A mesma situação foi corroborada pela ex-dirigente (2005-2008), ao relatar que cada dirigente, quando assume a pasta, quer deixar a sua marca. Por isso, não raras vezes, interrompe ações que estão dando certo e constroem outros projetos.

Também a atual subsecretária de educação informou que, ao participar com o seu grupo de um estudo sobre a proposta de alfabetização para a rede, lamentou a falta de memória escrita das políticas já desenvolvidas, seja por falta de documentos ou por sumiço deles entre uma gestão e outra.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

5.3.2.
Gestão Pedagógica

Dentre as ações e políticas apresentadas suscintamente na gestão técnico-política, destaco neste item aquelas relacionadas à dimensão pedagógica: formação continuada, projeto político-pedagógico e avaliação de resultados escolares.

Formação continuada

Em relação à formação dos profissionais de educação que atuam nos anos iniciais do ensino fundamental em Angra, houve aumento de 81,10% na taxa de crescimento daqueles que tem ensino superior completo (com ou sem licenciatura) entre 2007 e 2013, como já apresentado no contexto socioeducacional da rede de ensino (Tabela 30).

Algumas ações desenvolvidas pelas equipes locais de gestão favoreceram a maior titulação dos docentes do primeiro segmento de ensino, com destaque para a instalação do polo CEDERJ, na gestão 2005-2008, que aumentou a possibilidade de formação em nível superior de ensino no próprio município. O Cederj é um convênio estabelecido entre o município e o governo do Estado. Assim, fica a cargo da prefeitura o espaço para a instalação do polo e sua manutenção e ao Estado cabe a coordenação das instituições de nível superior que ofertam os cursos e recursos para o pagamento de profissionais. Mais recentemente, a partir da criação da Universidade Aberta do Brasil, o governo federal também estabeleceu parceria com os municípios, disponibilizando recursos e congregando as instituições federais para a oferta de cursos.

A inclusão da disciplina Turismo e Educação para os anos finais do ensino fundamental e educação de jovens e adultos implicou na oferta de cursos para os professores interessados em atuar nesse componente curricular, sendo a parceria estabelecida diretamente com uma universidade pública estadual. Outra prática apresentada pela ex-dirigente de educação do período 2005-2008 foi a realização de jornadas pedagógicas, que duravam vários dias, para todos os professores da rede e também para os profissionais das creches conveniadas, com a participação de educadores de diferentes áreas e de reconhecimento no campo educacional, com recursos da secretaria e do FUNDEB.

Com a instalação das escolas especiais, cursos de libras (em parceria com o Instituto Nacional de Surdos – INES) e braile foram ofertados para profissionais da área educacional interessados e também para a comunidade local.

Durante a gestão 2009-2012, o foco da gestão centrou-se nos anos iniciais do ensino fundamental, conforme quadro 27. Nesse sentido, houve grande investimento na alfabetização dos alunos, com a implantação do programa "Alfabetiza Angra", com formação continuada de professores do 1º e 2º ano de escolaridade. Para a sua realização, de acordo com a ex-dirigente, a equipe contou com a assessoria pedagógica externa, cujos honorários foram pagos com recursos captados pela própria equipe com o empresariado local. As aulas do curso aconteceram após o período de trabalho dos professores e teve grande adesão, segundo a ex-secretária. Isso porque teria sido considerado de muito boa qualidade pelos docentes.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

E os professores do segundo segmento participaram mensalmente de formação continuada promovida pelas coordenações da secretaria. Não há registros de temas e nem da quantidade de professores que participaram dos cursos.

Na gestão iniciada em 2013, a formação continuada para os docentes de primeiro ao terceiro ano do ensino fundamental foi organizada em colaboração com o Ministério da Educação, a partir do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), que teve como instituição parceira a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Os orientadores de estudo foram selecionados entre os docentes da rede, que durante o dia eram regentes de turmas e pela noite atuavam na formação continuada nos polos espalhados pela cidade, recebendo uma bolsa do governo federal para essa atividade.

Para os docentes que atuam nas creches e educação infantil também foram oferecidas formações coordenadas pelos próprios técnicos da secretaria. Estas formações foram organizadas a partir das questões/temas demandadas pelos grupos de professores ao longo nos encontros com esses profissionais. Como houve chamada de monitores para atuarem na educação especial aprovados no concurso público da rede realizado em 2012 os profissionais lotados nessa gerência também organizaram uma formação inicial para eles, a fim de que conhecessem a realidade educacional da rede municipal de ensino em que iriam atuar.

O Congresso Internacional de Educação teve como princípio a oportunidade dos professores se reunirem para discutirem a educação municipal com a contribuição de palestrantes internacionais.

Na gestão da atual secretária, iniciada em 2015, considerando a prioridade dada à correção do fluxo escolar, todos os esforços de formação continuada estão sendo direcionados para a discussão dessa questão.

Além disso, uma prática comum relacionada pelas coordenações das gerências foi a cooperação técnica, com a assessoria de professores universitários na sistematização das ações realizadas no órgão gestor. Para as escolas, as coordenações lotadas no órgão central também se organizam para assessorá-las, sendo esta ação considerada uma forma de educação continuada, como relatado pela secretária de educação: *Então a gente 'tá' começando a fazer assessorias, aí pensamos assessorias nessas turmas de projeto.*

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Além disso, a gerência de ensino fundamental iniciou, em 2015, o projeto de formação denominado "Tecendo Saberes", que consiste na troca de experiências entre os docentes. Assim, um coordenador reúne o grupo de escolas em que realiza a assessoria e articula com uma delas para receber as demais e mostrar o trabalho pedagógico ali desenvolvido. Há inclusive uma parceria com uma editora para que, ao final do ano, seja organizada uma publicação, a "Tecendo Saberes com Vozes Docentes", em que o professor e a unidade de ensino teriam a oportunidade para relatar o processo de alfabetização desenvolvido ao longo do ano. De acordo com a gerente de ensino fundamental, a avaliação realizada pelos participantes da primeira edição do programa de formação continuada teria sido positiva.

Todo o trabalho pedagógico realizado pela atual equipe gestora da secretaria está focado na regularização do fluxo e tem como princípios a qualidade do ensino, a gestão democrática e a inclusão escolar, sem perder de vista o eixo transversal da sustentabilidade. Daí que os processos de formação são organizados levando em consideração tais prioridades.

Na sequência apresento os princípios educacionais da educação municipal angrense contidos no PPP.

Projeto Político-Pedagógico do órgão gestor e das escolas

O projeto político-pedagógico aponta um rumo, uma divisão, um sentido explícito para um compromisso estabelecido coletivamente (VEIGA, 2008, p. 13).

A atual legislação educacional estabelece que os sistemas de ensino definirão como será organizada a gestão democrática da rede pública na educação básica, tendo como um dos princípios a garantia de participação dos profissionais da educação na elaboração das propostas pedagógicas. E, na sequência, que os sistemas devem assegurar, progressivamente, a autonomia financeira, pedagógica e administrativa dos estabelecimentos escolares[195]. Ou seja, a organização do ensino tem como fundamentos a gestão democrática e a autonomia. A análise da proposta pedagógica da rede de ensino municipal de Angra dos Reis levou em consideração tais preceitos.

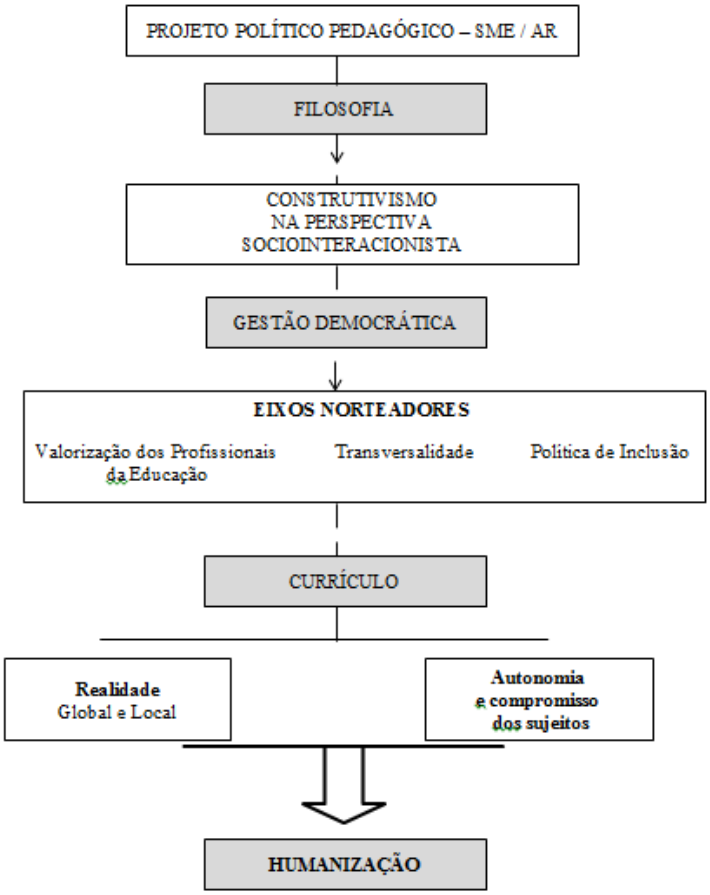
[195] Capítulos 14 e 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Com a mudança de gestão, em 2001, a nova equipe dirigente da secretaria de educação organizou e aplicou uma avaliação diagnóstica para os alunos da rede municipal de ensino. Segundo a secretária da época, ficou constatado que eles não estavam recebendo ofertas educacionais igualitárias; sendo que em algumas localidades o rendimento estava muito aquém do esperado para o ano de escolaridade enquanto em outras os estudantes estariam em níveis mais avançados.

Assim, em 2002, foi apresentada a política educacional da rede de ensino municipal angrense aos profissionais da educação, com vistas a divulgação e implementação da proposta curricular que constava no documento "Ação Político-Pedagógica". Em síntese, o projeto político-pedagógico (PPP) ficou organizado da seguinte maneira:

Imagem 5: Projeto Político-Pedagógico. Secretaria Municipal de Educação. Angra dos Reis. 2002.



Fonte: Organização Curricular da Rede Municipal de Ensino de Angra dos Reis. 2005.

Ao longo de 2002 e 2003, a equipe técnico-pedagógica da secretaria organizou encontros de formação continuada para os profissionais da educação da

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

rede, tanto nas unidades de ensino como agrupando profissionais de várias escolas em polos. Essa formação tinha como objetivo favorecer a apropriação dos princípios da política educacional do município e, por isso, os conteúdos estavam relacionados aos eixos norteadores do Projeto, a saber, transversalidade, valorização dos profissionais da educação e política de inclusão.

Na sequência, em 2003, em encontros com representantes das escolas, distribuídos em polos, foram discutidos e analisados os objetivos das ações político-pedagógicas da rede municipal. Ao longo de 2004, aconteceram três encontros de formação continuada específicos para a organização de um documento que se tornaria a referência para a ação político-pedagógica da rede de ensino. Em 2005 foi consolidada a "Matriz de Referência Curricular", que tinha como objetivo "garantir a unidade na diversidade" (ORGANIZAÇÃO CURRICULAR DA REDE MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS, 2005, p. 37). Em relação ao processo de elaboração da matriz curricular para a rede de ensino, a ex-dirigente informou que foi um trabalho de convencimento realizado pelas gerências junto aos professores, que estavam muito resistentes para participar da sua elaboração. (Ex-dirigente de educação. 2015)[196].

Desde 2006, foram elaboradas algumas publicações denominadas "Cadernos Pedagógicos", a partir dos encontros de formação continuada em serviço para/com os docentes. Um dos objetivos desses documentos consistiu em alinhar as ações pedagógicas realizadas para os alunos de diferentes modalidades e etapas de ensino às diretrizes nacionais e aos eixos norteadores da política educacional local. Para a ex-dirigente de educação (2001-2008), seu objetivo foi a elaboração de uma política pública de educação. Especificamente em relação à gestão de 2005-2008, foi resumida por ela como continuidade e efetivação de um trabalho organizado na gestão anterior. E a construção da matriz curricular seria um marco de que naquela gestão estaria sendo feita uma política educacional para a rede de ensino.

A organização da matriz curricular com as disciplinas obrigatórias e a inclusão de outras que atendem à realidade local parece ser um indicador de autonomia da equipe gestora local frente a sua responsabilidade.

[196] O desenho da matriz curricular com os eixos norteadores consta no anexo 19.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

A mesma perspectiva de autonomia parece ter se estendido em relação ao PPP das escolas, que deveria ser pautado nas especificidades de cada estabelecimento de ensino dentro da referência da matriz curricular comum da rede:

> Este documento (a matriz de referência curricular) institui-se como um instrumento para a gestão da autonomia curricular da escola, no sentido de a mesma tomar decisões que incidam diretamente na prática educativa.
> Sendo assim, é preciso que a Unidade Escolar tenha a sua proposta político-pedagógica pautada nos eixos norteadores Transversalidade, Política de Inclusão e Valorização dos Profissionais de Educação e a clareza de que a Matriz de Referência Curricular é um indicador que norteará o currículo de sua escola (ORGANIZAÇÃO CURRICULAR DA REDE MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS, 2005, p. 6).

A iniciativa pela implantação de uma matriz curricular comum na rede municipal de ensino pode ser considerada uma decisão de justiça. Associada à *igualdade social das oportunidades* atenuaria os efeitos perversos da competição meritocrática, posto que tem como objetivo garantir algo que seja comum para todos os alunos, no caso, a aquisição de um conjunto de conhecimentos comum. Não há referência a outro documento elaborado pelas administrações consecutivas no que tange à proposta pedagógica desta rede municipal de ensino.

A gestão iniciada em 2013 teve como propósito inicial a restruturação da proposta pedagógica da rede e começou apresentando os "Princípios Norteadores da Política Educacional do Município de Angra dos Reis-2013". Na dimensão "qualidade de ensino" do documento, uma das ações a serem empreendidas dizem respeito à restruturação da proposta pedagógica:

> d) implementação emergencial do movimento de reorientação curricular, através do qual os sujeitos envolvidos no processo possam discutir as diretrizes da escola pensada para servir às classes populares: reativando suas redes, (re)significando seus saberes, seus modelos teóricos e suas práticas cotidianas (PRINCÍPIOS NORTEADORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS. 2013, p. 19).

Nessa perspectiva, algumas ações foram organizadas, como as assessorias externas e internas. Especificamente com vistas à elaboração ou atualização dos PPPs das unidades de ensino, ao longo de 2014 as equipes gestoras das escolas e os servidores lotados na secretaria participaram de um curso sobre o tema coordenado por um professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Além

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

disso, os coordenadores lotados no nível central e os pedagogos que atuam nas escolas ficaram com a atribuição de colaborar para a realização desta tarefa, situação que ainda estava em andamento durante a pesquisa em 2015.

A partir da eleição dos coordenadores de área para os anos finais do ensino fundamental, a ação seguinte consistiria em articular os grupos de docentes para a reorganização da matriz curricular da rede municipal de educação, em 2013. Contudo, diante das mudanças de titulares na pasta, somente em 2015 foi dada continuidade a essa proposta.

Depois do levantamento da realidade educacional, no que tange à aprendizagem dos estudantes, ainda em 2013, constatou-se grande percentual deles com atraso na escolaridade, seja por retenção em ano de escolaridade ou por distorção idade-série. Com a criação do núcleo de trajetórias, a proposta consistiu em assessorar as escolas para que também elas elaborassem o seu próprio diagnóstico. E, em continuidade, as iniciativas para reverter a situação seriam incluídas no PPP desses estabelecimentos.

Assim, os dados e depoimentos coletados sobre a atual gestão parecem indicar que um aspecto que se destaca na atual administração educacional é a premissa da participação dos diferentes atores nos processos de tomadas de decisão, com o fortalecimento dos espaços coletivos, ou seja, o incentivo para a crescente autonomia das equipes escolares. As assessorias, neste sentido, têm se tornado uma iniciativa que fortalece os grupos e colabora para a sistematização da proposta pedagógica, seja em nível central ou no âmbito nas unidades de ensino.

A elaboração de um referencial comum para as escolas por parte do órgão gestor em Angra dos Reis têm mobilizado os servidores lotados na secretaria. Em algum momento (gestão 2005-2008) foi criada uma função, a de coordenador, justamente para tentar garantir a adesão ao conteúdo do referencial curricular e a adoção dos cadernos pedagógicos pelos docentes. Mais recentemente, o discurso foi de assessoramento das equipes escolares para a elaboração ou atualização do PPP e também da mobilização dos professores para a atualização dos referenciais curriculares. A elaboração de um núcleo comum de conhecimentos para os alunos pode ser considerada uma política promotora de equidade educacional. Aliado às iniciativas de formação continuada, em Angra dos Reis tamanho esforço e investimento podem apresentar alguma relação com o resultado de 40% ou mais

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

dos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental nos níveis de proficiência adequado ou avançado desde 2011 e “desempenho médio abaixo de 225 pontos”.

Uso dos dados educacionais na focalização da gestão

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

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

Nesse sentido, na gestão 2005-2008, mesmo com a dificuldade de integração entre o órgão central e os estabelecimentos escolares (percepção da ex-dirigente), foram identificadas algumas ações que oferecem indícios de que era uma prática recorrente a elaboração e o uso de informações gerais da rede de ensino e da cidade para subsidiar algumas decisões. À título de ilustração, é possível destacar a avaliação de rendimento organizada pela equipe gestora da secretaria e aplicada nas escolas para os alunos atendidos pela rede municipal. Acrescenta-se a isso que, ao final do documento da matriz curricular, encontra-se uma consolidação com informações do período entre 2001 e 2005, na qual consta o número de matrículas e do atendimento nos diversos programas e projetos ofertados.

Em relação às avaliações externas e aos dados produzidos com elas, apesar de algumas ressalvas, a ex-dirigente apontou como positivas, considerando que

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

nem todas as redes de ensino têm condição de monitorar o desempenho de seus discentes, fazendo uso desse recurso:

> Aí a gente tentou fazer isso. Uma provinha de Língua Portuguesa, de Matemática, e chamava os coordenadores... Mas aí, quem vai aplicar? O próprio professor? Aí ele pode ajudar o aluno. O outro colega vai aplicar? Quando a gente tentou fazer rodízio, o professor do terceiro rodízio aplicar na escola do segundo, deu um... sabe? Um constrangimento, "e depois eu vou atestar que o meu colega 'tá' fazendo um mau trabalho? E depois, na minha sala? Se o meu aluno não fizer, ele também será que não vai auxiliar?". Então fica difícil na própria rede, se você não tem essa cultura, você avaliar seus pares. Porque quando você 'tá' avaliando o aluno, você 'tá' avaliando o trabalho do professor. E aí você pega essa prova, vai na sala dela. Aí os alunos são péssimos. Poxa... E aí a gente encontrou essa dificuldade. Então quando veio do governo federal a avaliação externa, pra nós ela surgiria como um indicador.
> (...)
> Se a gente tá falando em um sistema *nacional* articulado, as avaliações podem servir como um parâmetro né, para a base nacional comum, para se pensar esse currículo. Mas tirar esse caráter do ranqueamento que acaba existindo (Ex-dirigente, 2015).

Entre 2009-2012, o resultado do IDEB da rede de ensino constituiu uma referência importante, em especial para o primeiro segmento de ensino, foco da gestão. De acordo com a ex-dirigente, quando o índice foi divulgado, ela precisou participar de uma sessão na câmara de vereadores para justificar a baixa pontuação da rede municipal de ensino. Assim, os esforços foram concentrados para garantir a qualidade da educação angrense, aferida pela avaliação externa. Daí é que algumas ações foram organizadas, com destaque para a formação continuada de professores, já apresentada.

Na gestão iniciada em 2013, a coordenadora da Gerência de Planejamento e Estatística Educacional (atual secretária de educação) relatou que uma preocupação inicial do grupo foi favorecer a apropriação dos relatórios elaborados sobre o rendimento dos estudantes pelas equipes gestoras das escolas. A perspectiva seria subsidiar dessa forma a seleção das prioridades pelas próprias equipes diretivas, considerando que inúmeras ações eram desenvolvidas num mesmo espaço e que nem sempre convergiam para a superação das situações mais problemáticas.

No relatório de projetos da gerência de educação comunitária há uma relação de escolas contempladas com atividades promovidas pela coordenação e

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

outras organizadas por iniciativa própria que, numa primeira leitura, sinaliza para a concentração de ações em alguns estabelecimentos. Não há registro algum acerca dos critérios para a implantação de tais ações e/ou projetos.

A perspectiva atual é que o gerenciamento de informações, via uma nova plataforma, irá colaborar para o conhecimento da realidade favorecendo a elaboração das políticas públicas, pois concentrará informações demográficas do município e também dados dos alunos e das escolas.

Nesse sentido, uma questão que tem sido o foco da gestão atual é o enfrentamento da correção de trajetórias escolares, também identificada como trajetórias desiguais. Para a secretária, a subsecretária de educação, a gerente de ensino fundamental e um dos coordenadores do projeto/política[197], a situação da rede de ensino é muito grave. Os alunos com três anos ou mais de retenção ou de distorção idade-série são considerados com trajetórias desiguais, portanto, foco da política/programa de trajetórias. Assim, a partir de um diagnóstico realizado pelo Núcleo de Trajetórias na rede de ensino, com informações de 2010 a 2014, apresentaram-se como críticos os seguintes anos de escolaridade: 3º, 5º, 6º e 7º.

Levando em consideração tais informações, 15 estabelecimentos escolares constituíram o foco de abrangência do núcleo de trajetórias[198].

Como é possível observar, mesmo seguindo critério distinto daquele utilizado pelo Ministério da Educação para categorizar a distorção idade-série, os anos críticos assinalados no diagnóstico apresentam semelhança com os dados disponibilizados pelo INEP (taxas de aprovação e distorção idade-série apresentados no contexto socioeducacional).

Um dos coordenadores do programa de correção de trajetórias, quando indagado acerca dos resultados apresentados pela rede de ensino, justificou que os motivos seriam de diversas ordens, desde condições mínimas de trabalho (como carência de professores para os anos finais do ensino fundamental) até aqueles de

[197] Durante as entrevistas as nomenclaturas utilizadas foram "núcleo de trajetórias", referindo-se ao grupo ou coordenação responsável pela ação; projeto da secretaria: "trajetórias escolares", fazendo alusão ao trabalho realizado pela coordenação e, por fim, "política de trajetórias", por constituir um conjunto de princípios e práticas que visam a correção das trajetórias desiguais de um certo quantitativo de estudantes.

[198] Relação das escolas consideradas prioritárias: Escola Municipal Tereza Pinheiro, E.M. Cecília Mara, E.M. Nova Perequê, E. M. Áurea Pires, E. M. Cacique Cunhambebe, E. M. Mauro Sérgio da Cunha, E. M. Cleusa F. de P. Jordão, E. M. Tania Rita de O. Teixeira, E. M. Coronel João Pedro de Almeida, E. M. Alexina Lowndes, E. M. Silvio Galindo, E. M. Almirante Tamandaré, E. M. Brigadeiro Nóbrega, E. M. Pedro Soares e E. M. Joaquina Maria.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

ordem pedagógica, mas assinalou que estas eram apenas hipóteses, sem grande análise.

Assim, levando em consideração que esse se tornou o foco da atual gestão, além dos dados gerados na secretaria de educação, os pedagogos e coordenadores ficaram com a tarefa de assessorar as equipes escolares no estudo das trajetórias individuais dos respectivos alunos. A partir desse diagnóstico, cada escola foi sensibilizada para organizar estratégias próprias para a superação do problema, numa perspectiva de promoção da autonomia escolar e do protagonismo de seus agentes. Esse tipo de prática, segundo Estavam (2011, p. 12), favoreceria a continuidade das políticas, mesmo com as constantes mudanças de lideranças e de foco da gestão nos órgãos centrais.

Entretanto, vale a pena ressaltar que apenas 15 unidades de ensino foram selecionadas pela coordenação do Projeto Trajetórias Escolares para constituir o foco das ações das gerências da secretaria. Além disso, nas relações interinstitucionais, sejam municipais, ou com outro ente federado, ou ainda com a iniciativa privada, há uma orientação para que essas 15 escolas sejam contempladas. Um limite da abrangência das ações, que um dos coordenadores do grupo justificou como sendo devido ao pequeno *staff* (são três professores que coordenam a ação).

Apesar de sinalizar que os resultados da Prova Brasil e do IDEB são dados coletados no portal do INEP no questionário de dirigentes organizado pelo GESQ, ao longo das entrevistas realizadas com os gerentes do órgão gestor, não foi observada uma preocupação com os resultados apresentados pela rede de ensino nos testes em larga escala. Da mesma forma, os dois blocos de questões relacionados às avaliações externas do questionário de dirigentes não foram respondidos também.

De acordo com a gerente de ensino fundamental, o objetivo do trabalho da equipe gestora está na produção da qualidade de ensino, e não necessariamente no treinamento dos estudantes para realizarem testes estandardizados:

> Até porque nesse governo a gente não tem muito a perspectiva de trabalhar exaltando as avaliações externas, entendeu? Então ela vem mesmo pra planejar, pra dar um complemento.
>
> A gente trabalha com uma educação de qualidade, e quando a gente trabalha com uma educação de qualidade você vai atingir esses objetivos, essas metas e isso é inerente a sua vontade. Quando você consegue fazer uma base que esse aluno aprenda,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

> que ele consiga desenvolver os conhecimentos, de forma participativa, lúdica. Quando ele estiver de frente com uma situação como a Prova Brasil, Prova ANA, qualquer uma dessas avaliações externas, ele vai se sair bem, em qualquer que seja a situação que ele estiver (Gerente de Ensino Fundamental, 2015).

Segundo a subsecretária de educação, apesar da rejeição docente pela utilização de alguns indicadores, como o IDEB, já teria chegado o momento de apropriação deles, como complemento às outras fontes de informações próprias da rede de ensino:

> (...) o que a gente tem que fazer, que a gente tem que discutir. Assim como vários outros instrumentos, que a gente tem hoje ao nosso dispor, vários dados, o IDEB e outras informações fazem parte dessa constelação, e a gente precisa colocar na roda também, né? Ele não diz muita coisa sobre muitas coisas que acontecem na escola, pra elas existem outros instrumentos. Mas ele diz coisas. Têm coisas que ele diz pra gente que tem que fazer parte dessa discussão também. Só que isso é muito difícil porque a gente tem um atravessamento também da discussão, do sindicato, que é muito no sentido extremo de repudiar o IDEB.

Nas discussões para a elaboração do atual Plano Municipal de Educação, segundo a secretária e o subsecretário de ciência e tecnologia, houve um debate para que a rede municipal de ensino não participasse das edições futuras das avaliações externas organizadas e coordenadas pelo governo federal. Na meta 7, relacionada à qualidade da educação, o texto do plano ficou organizado da seguinte maneira:

> **META 7:**
> fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de acordo com a realidade de cada unidade escolar, a partir dos objetivos estabelecidos pelo PPPs das escolas do município.

Ou seja, caberia ao próprio sistema de ensino criar condições para que os dados dos alunos e das escolas fossem transformados em informações e estas seriam as referências para as propostas pedagógicas a serem desenvolvidas, um trabalho não alinhado com a esfera do governo federal.

A experiência negativa em relação aos indicadores educacionais, com destaque para o IDEB (que conjuga fluxo e desempenho) vivenciada pelas gestoras educacionais de 2005-2007 e 2009-2012, aliada à resistência da categoria docente sugerem a reserva da atual equipe dirigente em relação às avaliações externas e à publicização do IDEB da rede de ensino.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

O estudo da focalização da gestão objetivou relacionar as problemáticas educacionais e as ações empreendidas para resolvê-las, a partir da percepção dos gestores educacionais apresentadas por eles durante as entrevistas. Nesse sentido, considerando o que foi apresentado pelos dirigentes e o diagnóstico elaborado pela pesquisadora (apresentado no início deste capítulo), esperava-se identificar algumas etapas do ciclo de políticas educacionais.

O diagnóstico elaborado, tanto pelas equipes gestoras quanto pela pesquisadora (apresentados de maneiras distintas) levou a algumas questões em comum: i) a pouca qualidade da oferta educacional, verificada nas taxas de aprovação e distorção idade-série, questões pedagógicas, portanto e ii) a infraestrutura.

No que tange à dimensão pedagógica, em cada período a ação comum foi o investimento em educação continuada, mesmo que em formatos distintos. De forma diferenciada pode-se destacar a elaboração de orientações curriculares comuns para as escolas da rede em 2005-2008 e a criação do núcleo de trajetórias escolares na secretaria desde 2013, esta ainda em processo de implementação.

Assim, numa tentativa sistematizar as informações utilizando como referência o ciclo de políticas temos: a identificação dos problemas, a seleção da prioridade, a implantação e o monitoramento. É oportuno fazer uma ressalva em relação à gestão 2005-2008, que chegou a identificar várias problemáticas educacionais e investiu em áreas bastante variadas, dentre elas o combate à oferta educacional desigual para os estudantes. Apenas a DME de 2009-2012 chegou a fazer alusão ao processo de avaliação das ações empreendidas, em ternos de rendimento, referindo-se ao resultado do IDEB de 2011 da rede de ensino, que teria melhorado.

Em relação à infraestrutura, como mencionado nesta tese, a questão tem perpassado as diversas gestões como um problema de difícil solução, posto que faltariam recursos para os empreendimentos necessários nessa área. Ou seja, a identificação do problema chegou a ser realizada, mas as demais ações ficaram restringidas por falta de recursos financeiros.

Uma das possíveis conclusões é que o perfil de rendimento da rede de ensino com “desempenho abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado e avançado” pode ter alguma relação com o foco dado pelas equipes gestoras; contudo, ainda apresentam-se ineficazes, se considerarmos o

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

desempenho dos alunos nas avaliações em larga escala para o primeiro segmento do ensino fundamental[199].

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

[199] No apêndice 38 encontra-se a síntese da análise realizada na rede municipal de Angra dos Reis.

6
Considerações Finais

A educação é um direito social referendado por normatizações, como a constituição federal e a legislação educacional, que orientam a elaboração das normas jurídicas de estados e municípios. É direito do cidadão e dever do Estado, representado por suas instituições, como as escolas, estas organizadas em redes ou sistemas de ensino. É uma dimensão fundante da cidadania e condição imprescindível para a participação em diferentes espaços sociais e qualificação para o trabalho (CURY, 2006, p.1).

Na sequência, a constituição apresenta como um de seus princípios a garantia de um padrão de qualidade, entendida como o ingresso, a permanência e a conclusão em idade adequada.

No mesmo texto constitucional a organização político-administrativa do Brasil passou a compreender o município como ente federado, portanto, com a mesma autonomia que a União e os Estados, um ineditismo em relação às constituições anteriores.

As redes municipais de ensino concentram o maior número de matrículas no ensino fundamental, tanto em nível nacional (55,57% em 2013) quanto no Estado do Rio de Janeiro (58,65%, em 2013). Particularmente no que se refere aos anos iniciais, foco deste trabalho, as matrículas também estão concentradas nessa dependência administrativa no estado do Rio de Janeiro (67,90%).

A intensificação da municipalização do ensino fundamental, com aumento do número de matrículas de estudantes em idade obrigatória de escolarização, implicou em novas responsabilidades para as equipes gestoras locais, tornando seu trabalho mais complexo. Daí o interesse do presente trabalho de pesquisa em conhecer redes municipais com diferentes perfis de rendimento, sua estrutura organizacional e as possíveis relações entre os arranjos institucionais e ações empreendidas e as relações com os perfis de qualidade e equidade educacional no atendimento ao primeiro segmento do ensino fundamental.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Todo o trabalho de análise empírica foi desenvolvido com os dados das redes municipais de ensino do estado do Rio de Janeiro excluindo a da Capital, suas especificidades discutidas no capítulo dois. Num primeiro momento o trabalho foi de natureza quantitativa. O indicador de qualidade utilizado como referência foi o desempenho médio de 225 pontos em matemática no 5º ano do ensino fundamental na edição de 2011 da Prova Brasil. No caso da equidade, sua avaliação foi operacionalizada tomando como referência o percentual de 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado no mesmo teste. Nesse sentido, ao relacionar as duas categorias, encontramos três perfis de resultado: "desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado", "desempenho médio abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado" e "desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado".

Em relação ao perfil de rendimento para o primeiro segmento do ensino fundamental, foi possível observar uma melhora nas redes municipais de ensino fluminenses entre 2007 e 2011, tanto em relação ao "Desempenho médio abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado", quanto ao "Desempenho médio 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado", que passaram de sete para 14 e de três para 18 municipalidades, respectivamente. Ainda assim, a realidade educacional das redes municipais do estado do Rio de Janeiro, no que tange à produção da qualidade e equidade, ainda persiste como um desafio para os gestores educacionais.

A etapa subsequente da pesquisa foi desenhada numa perspectiva qualitativa, para a qual selecionamos uma rede de ensino para cada perfil de rendimento com algumas características sociais, demográficas e educacionais comuns. Dessa forma, esperávamos encontrar semelhanças entre as cidades selecionadas que realçassem as diferenças dos perfis de rendimento como fator de distinção a partir do qual se investiga a gestão dos órgãos municipais de educação, suas prioridades, características administrativas e políticas.

Daí as questões: Como é a estrutura organizacional e quais são as políticas empreendidas pela gestão da rede municipal? Em que medida essa organização e as prioridades podem se relacionar com a qualidade e a equidade alcançadas na rede que administra?

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Chegamos a selecionar três redes de ensino para o trabalho de campo, que aconteceu ao longo de 2015. Durante o processo de pesquisa, entretanto, embora a coleta de dados já estivesse adiantada em todas as redes selecionadas, as constantes mudanças de dirigente municipal de educação em uma das cidades inviabilizaram a continuidade e conclusão desta etapa da investigação na rede de ensino. Decidimos então manter o estudo com duas redes: Itaboraí (Região Metropolitana do Rio de Janeiro, próxima à capital do estado) e Angra dos Reis (no sul do estado, próxima à divisa com o estado de São Paulo, na região de governo denominada Costa Verde).

Para a realização desse segundo momento do estudo, tivemos algumas dificuldades relacionadas a greve de professores, a troca de titular da pasta e a alteração no calendário letivo, que tornaram bem mais demorado trabalho de coleta de informações de campo. Além disso, a recorrente perda ou falta de documentos, com a necessidade da presença física do servidor para explicar algum procedimento nas duas cidades indicou a distância da gestão municipal da educação do modelo burocrático de organização, parecendo sinalizar uma característica do funcionário efetivo em algumas repartições públicas: garantir a própria permanência no exercício da função independente das mudanças de gestores ou, ainda, a pouca ou nenhuma preocupação dos dirigentes locais em justificar aquilo que realizaram (ou deveriam ter realizado) e garantir o registro público das informações sobre a gestão que permitisse sua avaliação ou controle pelos órgãos competentes ou pela população usuária dos serviços oferecidos.

Tais situações nos conduzem a concordar com Zago (2003, p.293), quando discorre sobre a entrada no campo de pesquisa empírica, pois, segundo a autora "o trabalho de campo dificilmente vai se desenrolar conforme planejado e desse modo está sujeito a sofrer um processo de constante construção". A autora assinala ainda que os contratempos existirão, o que poderá exigir mais tempo do que o previsto para a produção dos dados qualitativos.

O material foi analisado levando em consideração as três categorias-referência que utilizarei a seguir para, sinteticamente, apresentar as convergências e divergências entre as redes de ensino: contexto socioeducacional, arranjo institucional e focalização da gestão.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

6.1.
As convergências entre as redes de ensino:

6.1.1.
Contexto Socioeducacional

O diagnóstico da realidade local e educacional foi sistematizado em "contexto socioeducacional". Itaboraí e Angra dos Reis são redes de ensino que atendem estudantes com baixo nível socioeconômico, como mostra o estudo apresentado no capítulo 2. As duas redes de ensino cresceram em número de matrículas entre 2004 e 2013, com destaque para a educação infantil e a educação de jovens e adultos. Em Itaboraí verificou-se maior concentração de escolas na zona rural e em Angra dos Reis na zona urbana. Ainda assim, nas duas cidades a maior concentração de matrículas permaneceu na zona urbana, com crescimento de 23,97% em Itaboraí e 28,52% em Angra dos Reis. E a demanda por vagas permaneceu maior do que a oferta nas duas municipalidades.

As taxas de aprovação e distorção idade-série para o primeiro segmento do ensino fundamental ficaram ligeiramente mais altas na rede municipal de Angra dos Reis entre 2004 e 2013 do que em Itaboraí no mesmo período, mas constituíram um desafio educacional para equipes gestoras locais nos dois casos.

Em relação à qualidade e equidade educacional, Itaboraí manteve a situação de "desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado" nas edições de 2007, 2009, 2011 e 2013 da Prova Brasil. No caso de Angra dos Reis, em média a rede esteve nessa mesma condição nas edições de 2007 e 2009 da Prova Brasil, mas, a partir de 2011, embora suas escolas tenham mantido a situação de "desempenho médio abaixo de 225 pontos" lograram ter "40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado".

Se observarmos os resultados das escolas de cada rede de ensino, é possível perceber que há maior dispersão nos resultados em Angra dos Reis do que na rede municipal de ensino de Itaboraí, o que pode ter contribuído para elevar o indicador de equidade da primeira. Ainda assim, pode-se afirmar que o atendimento educacional, bem como a permanência bem sucedida do estudante, preceitos constitucionais, ainda constituem desafios a serem resolvidos pelas duas redes de ensino.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

6.1.2.
Arranjo Institucional

Na continuidade o estudo do "arranjo institucional" foi desenvolvido a partir dos seguintes itens: ordenamento jurídico; estrutura organizacional da secretaria e dinâmica de funcionamento; quadros técnicos existentes e formação; fluxo de comunicação - informatização da rede e das escolas e relações institucionais -; e infraestrutura do órgão gestor.

Algumas normatizações de processos e ações foram identificadas nas duas secretarias de educação regulando o sistema de ensino, a carreira profissional, o currículo e o planejamento educacional, indicando certo grau de institucionalização das redes de ensino. A participação dos profissionais da educação durante as diversas etapas de elaboração de alguns documentos, ainda que sob a forma de enfrentamento (caso de Angra dos Reis), ou de um grupo pequeno (caso de Itaboraí) foi um registro enfatizado pelas dirigentes municipais durante as entrevistas. Algumas possíveis explicações para tal discurso das secretárias seriam a percepção sobre a necessidade de mostrar processos democráticos de gestão frente ao princípio constitucional da gestão democrática, bem como a demanda - possivelmente considerada como politicamente mais correta perante os entrevistadores percebidos como representantes da academia – de registrar a adesão e legitimidade das decisões tomadas pelo gestor educacional, independente da garantia da aplicação das mesmas nas escolas da rede.

A estrutura organizacional das duas secretarias de educação apresentou-se bem grande e complexa, demandando grande número de funcionários, alguns em cargos de comissão ou função gratificada, o que onerava as respectivas folhas de pagamento. Na rede municipal de Angra dos Reis a justificativa para a ampliação no quadro de funcionários, de acordo com a ex-dirigente (2005-2008) entrevistada, seria a inclusão de diversificadas áreas de atuação na pasta da educação. Algumas dessas novas atribuições foram deslocadas para outras secretarias municipais nas gestões seguintes. Não foi possível relacionar o quantitativo de servidores lotados no órgão ao longo do período porque não recebemos todos os registros solicitados. A ex-dirigente (2009-2012) relatou que durante o período em que esteve à frente do órgão gestor teria restringido o seu grupo de trabalho a servidores municipais. Na gestão iniciada em 2013, pelos

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

relatos do subsecretário de ciência e tecnologia e do gerente administrativo, a reestruturação do organograma tornara-se urgente, pois a prefeitura já teria ultrapassado o percentual máximo de gastos com pessoal e a secretaria de educação precisaria se adequar à nova realidade. Em Itaboraí só foi possível obter informações sobre a atual gestão, que justificou a ampliação no quantitativo de subsecretários para melhor atender à rede de ensino.

Uma estrutura maior e com mais funcionários, em princípio, tanto pode ser uma estratégia para tornar o trabalho mais especializado, como pode, também, constituir um desafio a mais, na medida em que se tem que gerir um grupo maior de funcionários. A ampliação no número de cargos e funções nas duas secretarias de educação não pareceu eficaz, posto que a realidade educacional observada em seus resultados educacionais não apresentou grande mudança no período de cerca de uma década em que tais alterações dos recursos humanos ocorreram.

As equipes dirigentes das duas redes de ensino relataram que mantinham contato constante com seus colaboradores, em especial os do primeiro escalão do órgão gestor, o que facilitaria a integração das ações.

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

A carência de profissionais de diferentes áreas para atuarem nos estabelecimentos escolares apresentou-se como um grande problema para as duas municipalidades, sendo necessário recorrer a processos seletivos simplificados ou outra forma de contratação, quando autorizadas pelo executivo local.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

A infraestrutura das escolas, problema identificado pelas equipes gestoras de Itaboraí e de Angra dos Reis, ainda parece ser um nó górdio para os gestores, segundo os entrevistados. A falta de recursos financeiros e a ampliação da demanda educacional em ritmo maior do que o esperado foram as justificativas apresentadas para a persistência da problemática. Nesse sentido, cabe uma questão: como promover a qualidade educacional se as municipalidades não dispõem (ou não distribuem os orçamentos na mesma proporção das necessidades) de recursos financeiros para construir e manter as escolas? A partir da promulgação da atual constituição, os municípios adquiriram maior autonomia, mas ainda persistem as desigualdades entre os entes federados, em que pese o regime de colaboração previsto no texto legal.

Especificamente em relação à educação, a retomada dos fundos[200] tem sido uma estratégia no sentido de tornar mais equitativa a distribuição dos recursos financeiros dirigidos à educação, mesmo com algumas fragilidades, como o controle fiscal e a falta de um aparato institucional capaz de discutir e revisar sua a implantação (ABRUCIO, 2005).

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

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

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

6.1.3.
Focalização da Gestão

No estudo da "focalização da gestão" também foram identificadas outras temáticas que constituíram as prioridades da gestão educacional nas duas redes de ensino. Problemas relacionados pela pesquisadora e apresentados em "contexto socioeducacional", como taxa de atendimento, aprovação e distorção idade-série foram igualmente identificados pelos gestores educacionais das duas redes de ensino. A proficiência dos alunos na Prova Brasil não chegou a ser mencionada pelos dirigentes nem por suas equipes de trabalho nas duas cidades. O resultado

[200] FUNDEF (1998) e FUNDEB (2007).

do IDEB foi utilizado como justificativa para o legislativo local pedir explicações ao poder executivo acerca do investimento na área educacional em Angra dos Reis e foi questionado em Itaboraí por alguns entrevistados, em especial da atual administração, no sentido de não refletir o trabalho realizado junto aos alunos da rede de ensino.

A partir do diagnóstico possibilitado pelos indicadores educacionais, algumas políticas comuns foram empreendidas pelas duas equipes gestoras, com destaque a formação continuada de professores. A publicação de um referencial curricular comum para as escolas das redes de ensino e a assessoria para a elaboração e/ou atualização dos PPPs também foram estratégias selecionadas para a melhoria dos resultados em termos de aprendizagem dos alunos. Em Itaboraí destacou-se, também, as aulas de reforço escolar e em Angra dos Reis, mais recentemente, o núcleo de trajetórias escolares (correção do fluxo escolar). No que tange a esta política, os esforços da equipe dirigente estão concentrados em 15 escolas consideradas mais críticas em termos de retenção ou distorção idade-ano de escolaridade.

Nesse sentido, ainda que nem todas as diferentes etapas de um ciclo de políticas, na perspectiva do modelo burocrático de organização das ações, sejam identificadas, não se pode afirmar que não estejam sendo implementadas, restando avaliar os resultados. Se utilizarmos como referência os critérios de qualidade e equidade educacionais utilizados para a realização desta pesquisa, o resultado, em termos de melhoria efetiva do rendimento, não teria sido atingido pelas duas realidades estudadas.

Considerando a análise realizada nas duas municipalidades, encontrei algumas semelhanças com o trabalho desenvolvido por Duarte e Cardoso (2014), com dirigentes municipais de educação das regiões Nordeste e Sudeste do Brasil, na perspectiva de agentes regulação intermediária. Também em Itaboraí e Angra dos Reis, ainda que resguardadas as especificidades locais, como já apresentado, foi possível perceber que os gestores educacionais atuam tendo como modelo a sua trajetória político-profissional, ou seja, o gênero e a trajetória profissional organizam lógicas de ação diferenciadas, assim como o porte do município (DUARTE e CARDOSO, 2014, p. 530). Nas duas cidades, durante as entrevistas, tanto as ex-dirigentes quanto as atuais são mulheres, sendo que elas sugerem que a legitimação para a assunção ao cargo seria a formação e experiência profissional

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

na área da educação. As lógicas das ações realizadas à frente do órgão gestor estariam, então, em larga medida relacionadas aos conhecimentos e valores advindos dessa formação.

Além disso, ficou bem claro que a atividade básica do exercício do cargo é caracterizada pela regulação intra-sistêmica, a saber, as "relações são estabelecidas com os cidadãos eleitores, com as escolas e seus profissionais e a equipe que compõe a Secretaria Municipal de Educação (...), ou, ainda, com outros órgãos e pessoas que compõem o poder executivo" (ibid., p. 515; 524) ao invés organizarem sua a atuação relacionando-a à regulação para o desempenho escolar. Levando em consideração que são cidades de grande porte em termos populacionais, à semelhança do estudo realizado por Duarte e Cardoso (2014), as ex-dirigentes e também as atuais gestoras educacionais das duas redes de ensino despendem grande parte do tempo nas interlocuções com atores organizados, como entidades e até gestores de outras pastas, o que sugere novos modos de regulação que estão emergindo na gestão educacional brasileira.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

6.2.
As divergências observadas nas redes de ensino:

6.2.1.
Rede Municipal de Itaboraí

Em Itaboraí ficou evidenciada a influência/interferência direta dos políticos locais (legislativo e executivo) nos rumos da educação pública. Nesse sentido, em relação ao arranjo institucional, a indicação política de servidores não ficou restrita aos primeiros escalões, mas se configurou também no caso dos funcionários contratados. À título de ilustração, podemos citar exemplos ocorridos em dois períodos: i) o controle de frequência desses empregados, que ficava sob a responsabilidade direta da dirigente municipal de educação e não com a subsecretária administrativa, como já registrado, e ii) o relato de uma secretária sobre não poder formar livremente sua equipe de trabalho ao assumir a pasta.

Numa tentativa de minimizar essa interferência política, algumas estratégias têm sido implantadas pelas secretárias e suas equipes, como o critério de pertencimento ao quadro do funcionalismo público e formação em gestão escolar

para a assunção ao cargo de diretor no Regimento Escolar das Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Ensino de Itaboraí.

Nos estudos "Desempenho dos alunos na Prova Brasil: diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino" (PARANDEKAR, OLIVEIRA e AMORIM, 2008) e "Caminhos do Direito de Aprender: boas práticas de 26 municípios que melhoraram a qualidade da educação" (UNICEF, 2010), os pesquisadores identificaram a liderança do dirigente municipal de educação e sua equipe como um fator associado ao bom desempenho das redes de ensino. Nesse sentido fica uma inquietação em relação ao baixo rendimento dos estudantes da rede municipal e a forte influência política, o que pode concorrer para tornar a figura do dirigente municipal de educação mais ilustrativa do que referência para os profissionais da educação.

No que diz respeito ao quadro técnico, o aumento no número de subsecretarias para a pasta da educação e sua permanência, apesar da crise financeira que Itaboraí estaria passando, também chamou a atenção. Isso porque uma estrutura organizacional mais complexa, exige, em tese, mais funcionários e, neste caso, com salários maiores. Em tempos em que se têm parcos recursos, como relatado pelos gestores, tal organograma pareceu um tanto exagerado.

No que tange à focalização da gestão, o destaque que os projetos e os eventos extras organizados para/pelas escolas foram adquirindo pelas equipes gestoras chamou a atenção dos pesquisadores durante do trabalho de campo em Itaboraí. Além disso, as inúmeras ações realizadas pelas diferentes equipes dirigentes ao longo do período, podem ser indicadoras de pouca focalização da gestão, na medida em que elege várias questões como prioritárias.

A publicização de indicadores educacionais, como o IDEB, tem promovido diferentes reações entre os gestores públicos. No caso do estudo "Caminhos do Direito de Aprender" (UNICEF, 2010), realizado com o objetivo de identificar o que foi de fato relevante para a melhoria da qualidade da educação nas redes municipais selecionadas entre as que mais avançaram em cada estado do país (entre 2005 e 2007), o reconhecimento da importância do índice, tanto para o diagnóstico da educação dos municípios quanto para o planejamento das ações necessárias a seu aprimoramento foi unânime. O resultado teria sido percebido como um chamado à responsabilidade pela garantia do direito a um ensino de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

qualidade e serviu como ponto de partida para a mobilização da comunidade escolar em torno da garantia do direito de aprender (UNICEF, 2010, p. 19).

No caso do município de Itaboraí, segundo os entrevistados, os indicadores educacionais serviram para o diagnóstico da rede de ensino. Assim, algumas ações foram empreendidas na tentativa de melhorar o fluxo escolar e uma avaliação externa foi organizada pela rede de ensino. Paralelamente, porém, um variado número de frentes de trabalho foi implantado ao mesmo tempo sem ter sido necessariamente definido para atender a interesses convergentes (de estudo, afinidade ideológica, conhecimento). Os depoimentos indicaram que boa parte delas pode ter sido desenhada para atender a interesses variados dos servidores e até mesmo a "necessidades" externas (considerando a interferência dos políticos), ao invés de focalizar na garantia do direito de aprender de todos os alunos, mesmo com a justificativa de multiplicar ações para favorecer uma educação com qualidade para a população pobre da municipalidade.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

6.2.2.
Rede Municipal de Angra dos Reis

No caso da rede municipal de Angra dos Reis, alguns aspectos chamaram a atenção dos pesquisadores. Destaca-se a forte atuação do sindicato, as conquistas trabalhistas dos professores e também a organização da categoria nos rumos da política educacional da cidade. Como já registrado nesta tese (capítulo 5, Contexto Socioeducacional, O Cenário Político), desde o período de redemocratização do Brasil, a municipalidade passou por estilos políticos distintos, grosso modo representados por dois partidos políticos, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Assim, mesmo que os projetos políticos deles não tenham permanecido nos longos períodos em que estiveram à frente do executivo municipal, algumas características parecem ter permanecido desde então. É o caso da sindicalização e politização dos profissionais da educação municipal em Angra, traço que os distinguem e ao mesmo tempo precisa ser levado em consideração pelos gestores públicos locais. Em algumas entrevistas com ex-dirigentes e a atual equipe ficou evidenciada a tensão entre os servidores e os administradores: a resistência em aderir ao projeto educacional responsável pela implantação da matriz de referência curricular na

gestão 2005-2008 (PMDB) e, na atual gestão, o questionamento, na Conferência Municipal de Educação, sobre a participação da rede de ensino nas avaliações externas organizadas pelo governo federal (gestão atual do PT).

No que tange à focalização da gestão, apesar dos dirigentes entrevistados lamentarem as descontinuidades no desenvolvimento de ações e políticas educacionais locais em função das mudanças dos gestores, observamos que mesmo os que criticam essas práticas as mantém quando chegam ao governo. Além disso, pode-se perceber que o grupo que assumiu a atual administração educacional apresentou um trabalho mais focado na aprendizagem, a partir da implantação do núcleo de trajetórias, como já apresentado nesta tese (capítulo 5, Focalização da Gestão, Gestão Pedagógica). Considerando o pouco tempo da adoção da política, não tivemos como avaliá-la, ou mesmo relacioná-la aos resultados obtidos pela rede de ensino.

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

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

Durante a atual gestão, os profissionais da educação chegaram ao consenso que organizariam os próprios indicadores para as escolas e rede de ensino, numa postura de negação aos resultados oficiais em nível nacional. Segundo os entrevistados, a proposta do trabalho da correção de trajetórias escolares seria um exemplo de como a atual administração estaria produzindo os seus próprios diagnósticos e, na sequência, promovendo ações para o enfrentamento do problema, como já apresentado.

Assim, considerando a negação do sindicato local para o uso dos resultados das avaliações externas e a situação constrangedora dos gestores em ter que explicar os resultados ruins para os dois segmentos de ensino da rede de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

ensino podem ter contribuído para o pouco espaço que o índice oficial dispõe na discussão da política educacional local.

6.3.
Como relacionar a estrutura organizacional e ações empreendidas aos distintos perfis de rendimento?

A partir do conhecimento da estrutura organizacional e ações empreendidas, traço alguns aspectos que podem, em alguma medida, relacionar-se aos perfis de rendimento de Itaboraí e de Angra dos Reis:

O "Desempenho médio abaixo de 225 pontos e 40% ou menos nos níveis proficiente ou avançado" da rede municipal de ensino de Itaboraí pode estar, em alguma medida, relacionado à: i) forte influência dos políticos locais, em especial na indicação de profissionais para *cargos de liderança* educacional; ii) utilização dos indicadores educacionais como "diagnóstico", mas devido à diversidade de ações, o foco na aprendizagem dos alunos parece que ficou pouco evidenciado; iii) política de formação continuada de professores, marco da gestão educacional, não pareceu eficaz; iv) problemas de infraestrutura não resolvidos; e v) carência de profissionais, dificultando o funcionamento das escolas.

O "Desempenho médio abaixo de 225 pontos e 40% ou mais nos níveis proficiente ou avançado" da rede municipal de ensino de Angra dos Reis pode estar, em alguma medida, relacionado a: i) o uso de indicadores educacionais para diagnóstico e planejamento das ações; ii) a melhoria do fluxo escolar, promovendo o maior quantitativo de alunos até os anos de participação na Prova Brasil; iii) a relação com a Universidade (curso de pedagogia, CEDERJ, assessorias...).

Como consideração final, mas abrindo espaço para outras tantas indagações, encerro este trabalho com a proposição da constituição: educação é direito, que para ser efetivado precisa de um conjunto de esforços e vontade política. Mas e os municípios pequenos e pobres, como conseguem dar conta dessa obrigatoriedade constitucional?

Itaboraí e Angra dos Reis são cidades de grande porte (IBGE, 2010), com uma cultura institucional educacional instalada e ainda assim não chegaram a apresentar os resultados em termos de rendimento esperado, ou seja, Itaboraí não promoveu nem qualidade e nem equidade educacional e a rede municipal de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

ensino de Angra dos Reis a partir de 2011 foi que chegou à classificação sem qualidade e com equidade educacional. Para além dos esforços locais, há de repensar a educação no contexto do federalismo brasileiro.

O estudo ora apresentado foi desenvolvido nos órgãos dirigentes de duas redes municipais de ensino na perspectiva de compreender como elas se organizam do ponto de vista administrativo para atender o público infanto-juvenil em idade obrigatória de escolaridade nelas matriculados. Nesse sentido, foi uma tentativa da pesquisadora conhecer o *modus operandi* da administração, com destaque para o primeiro escalão da pasta, em contextos com perfis de rendimento distintos.

Os resultados não são conclusivos, contudo evidenciam algumas pistas e caminhos que merecem ser aprofundados e investigados, desta vez abrangendo a dimensão pedagógica. Ou seja, a análise da aplicação das políticas educacionais, seja em nível de órgão central, seja nas unidades de ensino. Assim, poder-se-ia compreender melhor o processo de implementação das políticas em diferentes níveis da burocracia, e mesmo as percepções da comunidade escolar, abrangendo também as famílias dos alunos.

Além disso, uma municipalidade com perfil de rendimento "com qualidade e com equidade" não chegou a ser estudada neste trabalho. Fica como indicação e complemento ao estudo ora desenvolvido. Afinal, identificar localidades, órgãos e instituições de educação eficazes pode colaborar enormemente para o campo da gestão em nível de sistema/rede de ensino, tão limitado de estudos empíricos.

Num país como o Brasil, com imensa desigualdade social e educacional, espera-se que estudos de caso como o apresentado nesta tese possam ser organizados e divulgados. Permitindo, por conseguinte, a socialização de práticas que podem, em alguma medida, oferecer pistas para gestores (educacionais, das escolas, das salas de aula) organizarem suas ações visando garantir uma educação com qualidade e equidade para a maioria da população em idade escolar matriculada nas diversas redes municipais de ensino.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

7
Referências bibliográficas

ABOUKALAN, R. J. **Financiamento público da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar o programa dinheiro direto na escola**. 2011. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

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

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

ACHILLES, H. C. S. **Gestão democrática: um estudo a partir das representações sociais das diretoras das escolas públicas municipais de São Leopoldo-RS**. 2011. 118f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo/RS, 2011.

ACOSTA, N. M. B. **Políticas públicas de inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais no ensino regular: o caso da rede municipal de Canoas-RS**. 2011. 104F. Dissertação (Mestrado em Educação), Centro Universitário La Salle, Canoas, 2011.

AGUIAR, M. Â. S. **Formação em gestão escolar no Brasil nos anos 2000: políticas e práticas**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.27, n.1,, jan./abr. 2011, p. 67-82.

ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F. H. G. e FRANCO, C. **Qualidade e Equidade no Ensino Fundamental Brasileiro**. Pesquisa e Planejamento Econômico, IPEA, Rio de Janeiro: vol. 23, nº 3, 2002, p. 1-26.

ALMEIDA, M. H. T. de. **Recentralizando a federação?** Revista de Sociologia Política. Curitiba, nº 24, jun. 2005, p. 29-40.

ALVES, C. D. **A implementação da lei 10.639/2003 nas escolas da rede municipal do recife e o papel da gestão escolar entre a formulação e as práticas: impasse e perspectiva**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação).Universidade Federal do Pernambuco, 2011.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

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

ALVES, M. T. G. e SOARES, J. F. **Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional**. Revista Educação e Pesquisa, São Paulo, vol. 39, nº 1, jan./mar. 2013, p. 177-194.

AMARAL, D. P. do; FREIRE, D. **Formação de dirigentes municipais de educação: a experiência do Pradime na UFRJ**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 29, n. 1, jan/abr. 2013, p. 117-135.

ANDRADE, Alenis Cleusa de. **Avaliação em larga escala na educação básica, Prova Brasil, em perspectiva da gestão democrática: um estudo a partir da Associação de Municípios do Vale do Rio dos Sinos e Município de São Leopoldo - RS**. (Dissertação de Mestrado). São Leopoldo/RS: Universidade do Vale do Rio – UNISINOS, 2011, Programa de Pós-Graduação em Educação. 149 p.

ANDRADE, E. F. **O modelo sistêmico no campo da educação municipal: o discurso e as práticas cotidianas na gestão educacional do Recife**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Recife, Pernambuco: vol. 26, nº 1, jan./abr. 2010, p. 137-150.

ANGRA ONLINE (Portal). **A cidade. Histórico**. Disponível em http://www.angraonline.com/. Acesso: 17 de out. 2015.

ARAUJO, G. C. de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. (Tese de Doutorado) São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, 2005.

_____. **Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Vol. 28, nº 2, mai/ago. 2012, p. 515-531.

ARAÚJO, V. C. de. **A cidade como espaço público de educação e de afirmação da cidadania: a experiência de Vitória/ES, Brasil**. Brasileira de Política e Administração da Educação, - v.27, n.1, jan./abr. 2011, p.135-148.

ARROYO, M. G. **Políticas educacionais, igualdade e diferenças**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.27, n.1, jan./abr. 2011, p. p. 83-94.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

ASSIS, R. O. de. **Programa Bairro-Escola de Nova Iguaçu: diretrizes e características desta política educacional na gestão e organização curricular da rede municipal de ensino**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

ASSUNÇÃO, Mariza Felippe e CARNEIRO, Verônica Lima. **O papel do estado e as políticas públicas de educação: uma análise das avaliações externas no ensino fundamental**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 28, n. 3, p. 645-663, set/dez. 2012.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Portal**. Hiperlink "O Atlas". Disponível em http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas_/. Acesso: 30/08/2015.

AZEVEDO, J.M.L. **Notas sobre a gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Vol. 27, nº 3, set./dez. 2011, p. 361-588.

BARBOSA, M. L. de O. **Desigualdade e desempenho: uma introdução à sociologia da escola brasileira**. Belo Horizonte, MG: Argvmentvm, 2009.

BARRETO, A. M. F. **Relatório de identificação dos principais avanços e obstáculos à promoção da equidade na educação básica e profissional no Brasil**. Brasília, DF, 2007. (mimeo.).

BARRETTO, E. S. de S. **Políticas e práticas de formação de professores da educação básica no Brasil: um panorama nacional**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Recife, Pernambuco: vol. 27, nº 1, jan./abr. 2011, p. 39-52.

BARROSO, J. **Políticas Educativas e Organização Escolar**. Temas Universitários; nº 3, Universidade Aberta, Portugal, 2005.

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

BASSI, M. E.; CAMARGO, R. B. de. **Estilos de gestão da educação municipal: implicações para a gestão democrática e o controle social**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v.26, n.2, mai./ago. 2010, p. 287-304.

BATISTA, N. C. **Política nacional de formação de conselheiros municipais de educação: experiência de rede em gestão democrática?** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.26, n.3, set./dez. 2010, p. 515-534.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

BERTONCINI, L. **A concepção dos conselheiros sobre sua participação nos conselhos municipais de gestão das políticas públicas.** 2012. 145f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Taubaté, Taubaté/SP, 2012.

BLASIS, E. B. O. de. **A avaliação educacional em larga escala e as políticas municipais de educação em duas cidades do estado de São Paulo**. 2011. 146f. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

BOLSON, H. S. P. **A certificação ocupacional de dirigentes escolares da rede municipal de ensino de campo grande MS**: implicações para a gestão escolar (2001-2004). 2011. 132f. Dissertação (Mestrado). Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande/MS, 2011.

BONAMINO, Alicia et al. **Lugar e papel da avaliação em planos municipais de educação: uma análise de processos de planejamento educacional**. In: SOUZA, Donaldo Bello de e MARTINS, Angela Maria (org.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas e práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 303-328.

_____. ; Paes de Carvalho, C. **Avaliação da implementação do PES - planejamento estratégico -, nas secretarias de educação nas quais este produto do programa FUNDESCOLA foi implementado**. Ministério da Educação, Secretaria de educação Básica do, 2005, mimeo.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. **Gestão da educação: o município e a escola**. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A.da S. (orgs.). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BORGES, G. M.; CAMPOS, M. B.; SILVA, L. G. C. **Transição da estrutura etária no Brasil: oportunidades e desafios para a sociedade nas próximas décadas**. In: ERVATTI, L. G.; BORGES, G. M.; JARDIM, A.P. (org.) **Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI. Subsídios para as projeções das populações**. Série Estudos e Análises Informação Demográfica e Socioeconômica. Número 3. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2015, p. 138-152.

BRANDÃO, Z.; WALDHELM, A.P.S.; FELIPE, L.H.L. ***Sites* escolares: uma nova estratégia na construção da imagem de excelência das instituições de ensino?** Boletim SOCED, Rio de Janeiro: nº 6, 2008, p. 1-21.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Rio de Janeiro. 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso: 15 de Nov. 2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

_____. **Decreto nº 7, de 20 de novembro de 1889**. Dissolve e extingue as assembleias provinciais e fixa provisoriamente as atribuições dos governadores dos Estados. 1889.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro: 1934.

. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: 1937.

_____. **Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de Novembro de 1942**. Institui o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. Rio de Janeiro: 1942.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro: 1946.

_____. **Emenda Constitucional nº 5, de 1961**. Institui novas discriminações de renda em favor dos municípios brasileiros. Brasília: 1961.

_____. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: 1961.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Congresso Nacional. 1967.

_____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1° e 2º graus, e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília: 1971.

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

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

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

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

§ 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. 1996.

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

_____. **Lei n° 010172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Qualidade da Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do ensino fundamental**, Brasília: INEP, 2003.

. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Manual de Orientação**. Brasília: maio de 2004.

_____. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Diário Oficial da União. 2005.

_____. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

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

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

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

_____. **Presidência da República. Plano Nacional de Cultura**. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

_____. **Ministério da Educação. Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013.** Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB.

_____. **Presidência da República. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.

_____. **Ministério da Educação. Relatório Educação para Todos no Brasil, 2000-2105**. Brasília: MEC, 2014.

_____. **Presidência da República. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.

BROOKE, N. Equidade. In: _____ (org.). Marcos Históricos da Educação. 1ª ed., Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012, p. 393-398.

BROOKE, N. e SOARES, J.F. (org.). **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CALDERÓN A. I. e FERREIRA, A. G. **Administração da Educação no Brasil: um diálogo comparativo com as tendências temáticas da Revista Ibero-Americana de Educação**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Recife, Pernambuco: vol. 27, nº 2, maio/ago. 2011, p. 321-339.

CAMINI, L. **A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.26 , n.3 , set./dez. 2010, p. , 535-550

CANÁRIO, R. **Um processo estratégico de mudança**. In: ESPINEY, R. e CANÁRIO, R. (org.) **Uma escola em mudança com a comunidade. Projeto ECO 1986-1992. Experiências e Reflexões**. Lisboa: IIE, 1994, p. 33-70.

_____. **Escola – crise ou mutação?** In: Nóvoa, A. (dir.) **Espaços de Educação, Tempos de Formação**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, p. 141-151.

_____. **O que é a Escola? Um "olhar" sociológico**. Coleção Ciências da Educação. Século XXI. Lisboa: Editora Porto, 2004.

_____. **A Escola tem futuro? Das promessas às incertezas**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

CARNEIRO, T. A. **Financiamento, gestão e qualidade da educação escolar pública: um estudo de caso em escolas públicas da cidade do Recife.** 2012. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

CARVALHO, M. P. **O financiamento da EJA no Brasil: repercussões iniciais do Fundeb**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v. 30, n. 3, set./dez. 2014, p. 635 – 655.

CARROL. L. **As aventuras de Alice no país das maravilhas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

CASTRO, J. A. **Evolução e desigualdade na educação brasileira.** Educação e Sociedade, Campinas, vol. 30, nº 108, out. 2009, p. 673-697.

CAZELLI, Sibele. **Ciência, cultura, museus, jovens e escolas: quais as relações?** Rio de Janeiro: PUC-Rio, Departamento de Educação, 2005, 260 p.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6ª ed., Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações** / Idalberto Chiavenato - 7. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2003 – 6ª reimpressão.

CONCEIÇÃO, S. H. da; PARENTE , J. M. **Um estudo multivariado do perfil do diretor das escolas públicas de Itabaiana – SE**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v. 28, n. 2, mai/ago. 2012, p. 479-494.

CORREA, J. J. **A centralidade do "Pde" e do "Par" no acesso à política educacional: a experiência de gestão na microrregião de Foz do Iguaçu, no Paraná**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Recife: Pernambuco, vol. 29, nº 1, 2013, p. 79- 95.

CORREIA, M. A. **As representações de gestão democrática dos dirigentes de escolas públicas: um estudo na rede municipal do Recife**. 2011, 88F. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

CÓSSIO, M. F. *et al*., Gestão educacional e reinvenção da democracia: questões sobre regulação e emancipação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,** - v.26, n.2, mai./ago. 2010, p. 325-341.

COSTA, Á. C. **O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v.26, n.1, jan./abr. 2010, p.105-121.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

COSTA, R. J. **Formação continuada de professores e qualidade da educação no 3º ciclo do ensino fundamental na rede municipal na rede municipal de educação de Belo Horizonte.** Juiz de Fora, 2012. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.

COUTINHO, H.G. **Consolidação da gestão democrática e os conselhos gestores da educação: um estudo da atuação dos conselheiros dos FUNDEF na Região Metropolitana do Recife**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Recife: Pernambuco, vol. 28, nº 3, set. / dez. 2012, p. 701-718.

CURY, C. R. J. **O direito à educação: um campo de atuação do gestor**. Brasília, Ministério da Educação, 2006.

_____. **A questão federativa e a educação escolar**. In: OLIVEIRA, R.P. de e SANTANA, W. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 148-168.

_____.; FERREIRA, L. A. M. **Justiciabilidade no campo da educação**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v.26, n.1, jan./abr. 2010, p. 75-103.

_____. **Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v. 29, n.2, mai/ago. 2013, p. 195-206.

_____. **Salto para o Futuro/ TV Escola**. Disponível em http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_escola/modulo1/gestao_deocratica_cury.doc. Acesso: 27 de maio de 2014.

CURI, A.; MENEZES-FILHO, N. **Os efeitos da pré-escola sobre salários, escolaridade e proficiência**. São Paulo: IBMEC, 2006.

DA HORA, D. L. **Gestão dos sistemas educacionais: modelos e práticas exercidas na Baixada Fluminense**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, vol. 26, nº 3, set./dez. 2010, p. 565-581.

DANTAS, L. C. L. **Política de gestão escolar da rede municipal de ensino de Campo Crande, MS: implicações da parceria público-privada (2005- 2008)**. 2011. 115 F. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2011.

DAVIES, N. **A contabilização da receita e despesa em educação pelo TCU: omissões, inconsistências e equívocos**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v.26, n.2, mai./ago. 2010 , p.267-285

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

DELGADO, D. M. e PESSOA, M. B. D. **Índice de exclusão social: um estudo sobre aspectos sociopolíticos e educacionais da região de Mococa, São Paulo**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Recife: Pernambuco, vol. 27, nº 2, mai. /ago. 2011, p. 285-306.

DEROUET, J-L. **Une sociologie des établissments scolaires: les difficltés de construction d'um nouvel objet scientifique**. Revue Française de Pedagogie, nº 78, jan/fev/março, 1987.

_____. **O funcionamento dos estabelecimentos de ensino em França: um objeto-científico em redefinição**. In: BARROSO, J. (org.) **O Estudo da Escola**. Porto: Porto Editora, 1996.

DIÓGENES, E. **Administração: suas condicionalidades e fundamentos epistemológicos**. Maceió: EDUFAL, 2007.

DOURADO, L.F; OLIVEIRA, J.F e SANTOS, C.A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas**. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, out. 2007, p. 921-946.

DUARTE, M.R.T. e CARDOSO, M.E. **Dirigentes municipais de educação: regulação intermediária do sistema educacional**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Recife: Pernambuco, vol. 30, nº 3, set. /dez. 2014, p. 513-533.

DUBET, F. **A sociologia das desigualdades em educação posta à prova pela segunda explosão escolar**. Revista Brasileira de Educação, nº 21, set/out/nov/dez. 2002, p. 5-16.

_____. **O que é uma escola justa?** Cadernos de Pesquisa. vol. 34, nº 123, set./dez. 2004, p. 539-555.

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

EMERIQUE, R. B. **Imagens da qualidade de ensino. Por uma sociologia dos estabelecidos e dos *outsiders* da educação**. Rio de Janeiro, 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2007.

ESTEVAM, D.O. **A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas**. In: II Seminário das Ciências Sociais Aplicadas. Área 11 – Estado e Políticas Públicas, Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNUESC), RS, 2011, p. 1-14.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

EVERS, C.W. e LAKOMSKI, G. **Doing education administration. A theory of administrative practice**. Oxford: Pergamon, 2000.

FARENZENA, N. **Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v.26, n.2, mai./ago. 2010, p. 237-265.

FARIA, F. C. **Processos participativos e o programa participação criança na rede municipal de educação de Olinda (2001-2008):** uma experiência de coautoria infantil. 2011. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

FAVERO, Edison. **Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais**. São Paulo, 2004. Tese (Doutorado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Construção Civil, 2004.

FELICIO, F. e VASCONCELOS, L. **O Efeito da Educação Infantil sobre o Desempenho Escolar Medido em Exames Padronizados**. In: XXXV Encontro Nacional de Economia. 2007.

FELIPE, L. H. L. **As escolhas de escolas de excelência no ensino fundamental na cidade do Rio de Janeiro: as estratégias em jogo no campo educacional**. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2010, 222 f.

FERNANDES, E. M. A. **Educação Escolar, Estado e Município: análise da descentralização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro durante a vigência do FUNDEF (1998-2006)**. Piracicaba, São Paulo, 2012. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós – Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba, 2012.

FERNANDES, F. S.; GIMENES, N. e CAMPOS, M. M. **Gestão educacional e educação infantil: formas de organização dos municípios para a implementação da política de educação infantil no Brasil**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, vol. 29, nº 1, 2013, p. 61- 78.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

_____. ; GREMAUD, Amaury. **Qualidade da educação básica: avaliação, indicadores e metas**. IN: VELOSO, Fernando et al. (orgs.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elseiver, 2009.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

FERREIRA, E. S. e CURY, C. R. J. **A "interiorização" do golpe: os efeitos da ditadura civil-militar na educação em Vitória da Conquista-Bahia (1964-1985)**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v. 30, n. 2, mai./ago. 2014, p. 303-328.

FISCHER, S. e GUIMARÃES, M. **A construção da gestão autônoma das escolas públicas brasileiras: um estudo nas escolas de ensino fundamental em Santa Catarina**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Vol. 29, nº 1, 2013, p. 97-115.

FORQUIN, J.C.a. **Sociologia das desigualdades de acesso à educação: principais orientações, principais resultados desde 1965**. Reveu Française de Pedagogie, nº 48, 1979. In: Forquin, J.C. (org.) Sociologia da Educação: dez anos de pesquisa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995, p. 21-37.

_____b. **Desigualdades de acesso à educação e disparidades sociocultuais**. Reveu Française de Pedagogie, nº 49, 1979. In: Forquin, J.C. (org.) Sociologia da Educação: dez anos de pesquisa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995, 37-55.

_____c. **Desigualdades de acesso à educação e estrutura social**. Reveu Française de Pedagogie, nº 51, 1980. In: Forquin, J.C. (org.) Sociologia da Educação: dez anos de pesquisa. Petrópolis, RJ: Vozes, 57-78.

FRANCO *et al.*. **Qualidade e equidade em educação: reconstruindo o significado de "fatores intra-escolares"**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro: vol. 15, nº 55, abr./jun. 2007, p. 277-298.

FRANCO, F.; BONAMINO, A. **A pesquisa sobre as característica de escolas eficazes no Brasil- Breve revisão dos principais achados e alguns problemas em aberto**. Disponível em Página do ipp.uerj.net./ maxwell.lambda.ele.puc-rio.br s/d. Acesso: 21 fev. 2016.

FRANKLIN, R. D. **A política de avaliação educacional do democratas na cidade do Rio de Janeiro**. Niterói, Rio de Janeiro, 2011. Dissertação (mestrado em educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

FRIEDBERG, E. **Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée**. Paris: Éditions du Seuil. 1993.

FUNDAÇÃO CEPERJ - CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO. Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas – CEEP. **Estado do Rio de Janeiro – um breve balanço da década**. Rio de Janeiro, 2012. 26p. Disponível em

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

http://issuu.com/marcossee/docs/ceep_balan_o_decada_ultima_versao/17. Acesso em: 24 de abril de 2013.

_____.
http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_politico_administrativo.html. s.d. (a). Acesso em: 24 de abril de 2013.

_____.
http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html s.d. (b). Acesso em: 24 de abril de 2013.

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

GIL, L. G. **Implementação de políticas públicas: um estudo de caso sobre a ampliação do ensino fundamental para nove anos no município de São Bernardo do Campo**. 2012. 233f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

GIRARDI, N. M. **Neoliberalismo e autonomia da gestão escolar: solução ou problema? Contexto e Educação**. Ijuí: 9(34), abr./jun. 1994, p. 68-80.

GOMES, C. A. **A escola de qualidade para todos: abrindo a casca da cebola**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.13, n.48, p. 281-306, jul./set. 2005.

GOMES, M. B. e BAIRROS, M. **Regimento Escolar e Projeto Político-Pedagógico: espaços para a construção de uma escola pública democrática**. Texto organizado para uso didático da Interdisciplinar Organização da Escola de Ensino Fundamental, do Curso de Graduação em Pedagogia - Licenciatura, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 1ª Edição – 2006-2009. Disponível em: http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_escola/modulo3/regimento_escolar.pdf. Acesso: 13 de nov. 2015.

GOMES, N. L. **Diversidade étnico-racial, inclusão e equidade na educação brasileira: desafios, políticas e práticas**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.27, n.1, jan./ab. 2011, p. 109-121.

GOROSTIAGA, J. M. **Participación y gestión escolar en Argentina y Brasil: uma comparación de políticas subnacionais**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v.27, n.2, maio/ago. 2011, p. 249-264.

GOULART, L. C. **O projeto educativo da Fundação Vale: uma investigação sobre o programa Escola que Vale**. 2011. 97f.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

GRACINDO, Regina Vinhaes; KENSKI, Vani Moreira. **Gestão de sistemas educacionais: a produção de pesquisa no Brasil**. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Coords.). O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997. Campinas: Autores Associados, 2001.

GUIMARÃES DE CASTRO, M. H. **As desigualdades regionais no sistema educacional brasileiro**. In: Ricardo Henriques. (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999, v., p. 425-458. Disponível em http://www.empreende.org.br/pdf/Programas%20e%20Pol%C3%ADticas%20Sociais/Desigualdades%20no%20sistema%20educacional%20brasileiro.pdf. Acesso: 18 de jan. de 2014.

GUIZZO, B. S. e FELIPE, J. Legislação e políticas públicas para a educação infantil: articulações com a formação docente. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,** - v. 28, n. 3, set/dez. 2012, p. 629-643.

HALLAK, J.e POISSON, M. **Descentralização do sistema educacional: desafios do ponto de vista da transparência e da accountability**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v.26, n.2, mai./ago. 2010, p. 223-236.

HASENBALG, C.; SILVA, N. V. **Tendências de desigualdades educacional no Brasil**. Dados, Revista de Ciências Sociais, v .43, n. 3, p. 423-445, 2000.

INFORSATO, E.C. *et al.*, A gestão democrática da educação: expectativas da escola sobre a participação da família. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,** - v.27, n.3, set./dez. 2011, p. 361-588.

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

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Portal. Disponível em < http://portal.inep.gov.br/>. Acesso: 10 de janeiro de 2014.

JOSLIN, M. F. A. **A política de inclusão em questão: uma análise em escolas da rede municipal de ensino de Ponta Grossa – PR**. 144F. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2012.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

KEMPA, S. R. **Políticas de currículo em Matinhos-PR: a voz dos professores**. 2011. 190F. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

LARA, P. J. de. **Educação de jovens e adultos: perspectivas e evasão no município de Cáceres-MT**. 2011. Dissertação (Mestrado). Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, São Paulo, 2011.

LEAL, M. P. S. L**. Ensino fundamental de 9 (nove) anos: a universalização do acesso, a permanência qualitativa na escola e as contradições do processo de implantação em São Luís**. 2011. 151 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2011.

LEME, M.C.; PAREDES, R. e SOUZA, A.P. **Municipalização do Ensino Fundamental e seu Impacto sobre a Proficiência no Brasil**. In: Veloso F. et al. (org.) **Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 261-280.

LIMA, L. C. **A escola como organização e a participação na organização escolar**. Braga: Universidade do Minho. Insituto de Educação. (2ª Ed.). 1992.

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

LIMA, L. M. **ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS: repercussões da Lei nº 11.274/2006 na proposta curricular da Rede Municipal de Ensino de Juiz de Fora**. 208f. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

LIMA, S. E. **A política educacional em municípios com bons resultados no IDEB – mapeamento de características**. Dourados, Mato Grosso, 2011. Dissertação (Mestrado em Educação). Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, 2011.

MACEDO, L.C. e DIAS, A.A. **A política de financiamento da educação no Brasil e a educação infantil**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Recife, Pernambuco: vol. 27, nº 2, maio⁄agos. 2011, p. 165-184.

MACHADO, C. e ALAVARSE, O.M. **Avaliação interna no contexto das avaliações externas: desafios para a gestão escolar**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Recife, Pernambuco: vol. 30, nº 1, jan./abr. 2014, p. 63-78.

MAFRA, L.A. **A sociologia dos estabelecimentos escolares: passado e presente de um campo de pesquisa em re-construção**. In: ZAGO, N.; CARVALHO, M. P.; VILELA, R. A. T.(org.) **Itinerários de pesquisa:**

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

perspectivas qualitativas em sociologia da educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p.109-136.

MAGALHAES, F. G. de. **Políticas de formação continuada de professores: dos marcos legais à realidade da rede municipal de ensino de Juiz de Fora/MG**. Juiz de Fora, Minas Gerais. Faculdade de Educação. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.

MAGALHÃES, João Carlos. **Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Capitulo1_30.pdf. Acesso: 18dez. 2014.

MAIA, G. Z. A.; MACHADO, L. **As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em Administração da Educação no Brasil**. Anais da 29ª. Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, Caxambu, Minas Gerais, 2006. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT051720Int.pdf > Acesso em: 10 out. 2010.

_____.; MANFIO, A. **O provimento do cargo de gestor escolar e a qualidade de ensino: análise de publicações nacionais (1990-2005)**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v.26, n.3 set./dez. 2010, p. 477-494.

MARTINS, A. M.; SILVA, V.G. da. **Gestão escolar, autonomia escolar e órgãos colegiados: a produção de teses e dissertações (2000-2008)**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v.26, n.3, set./dez. 2010, p. 421-440.

MARTINS, F. J. **Gestão democrática e educação do campo**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v. 28, n. 1. , jan/abr. 2012, p. 112-128.

MARTINS, P. S. **O financiamento da educação básica como política pública**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v.26, n.3, set./dez. 2010, p. 497-514.

MEDEIROS JÚNIOR, H. **Mudanças de estado do mercado de trabalho fluminense: diferenças regionais entre 2000 e 2010**. Associação Brasileira de Estudos Populacionais. XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais 2012. Disponível em http://www.abep.nepo.unicamp.br/xviii/anais/files/POSTER[859]ABEP2012.pdf. Acesso: 28 de set. 2015.

MELO, W. M. C. de**. Políticas públicas de emprego para população jovem no Brasil no período neoliberal**: gênese, desenvolvimento e perspectivas. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Maranhão, São Luis/MA, 2012.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

MENDONÇA, E.F. **A Regra e o Jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas, São Paulo: Faculdade de Educação / UNICAMP; R. Vieira, 2000.

MENEZES-FILHO, N. **Os determinantes do Desempenho Escolar do Brasil**. Sumário Executivo. 2007. Disponível em http://scholar.google.com.br/scholar?lr=lang_pt-BR&q=escolaridade+m%C3%A3e+e+desempenho+escolar+do+filho&hl=pt-BR&as_sdt=0,5. Acesso: 21 de dez. 2012.

MESSAS, Julia Cristina Alves e. **Administração da educação e administração pública: relações e implicações**. Tese (Doutorado em Educação). Marília, São Paulo: Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2007.

MINGARELI, R. C. F. **Políticas de formação continuada da rede municipal de educação de Rondonópolis - MT (2004 a 2008) e suas contribuições para a formação continuada na escola: dos cursos propostos à visão da coordenação pedagógica**. 2011. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, MT, 2011.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries inicias : a experiência de Sobral/CE**. – Brasília: 2005. 171 p. : il. – (Série Projeto Boas Práticas na Educação ; n. 1)

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Prêmio inovação em gestão educacional 2006: experiências selecionadas**. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. 161 p.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de Estudos Educacionais (Dired). **Perfil dos dirigentes municipais de educação 2010** — Brasília: O Instituto, 2011. 124 p.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos municípios brasileiros 2011**. IBGE, Rio de Janeiro: 2012.

MIRANDA, J. B. **Gestão estratégica e participativa: uma alternativa para a rede pública municipal de ensino de Juiz de Fora, MG**. 2012. 103F. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

MOREIRA, A. F. B. **Os princípios norteadores de políticas e decisões curriculares**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.28 , n.1 , jan/abr. 2012, p. 180-194.

NASCIMENTO, M. S. **Políticas educacionais e os espaços físicos no processo formativo em educação física: entre o real e o ideal**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

NEGRINI, S. M. **Financiamento e equidade: entrelaçamentos possíveis em favor da aprendizagem**. 2012. 91 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

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

NOVAES, I. L. e FIALHO, N. H. **Descentralização educacional: características e perspectivas**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.26, n.3 set./dez. 2010, p. 585-602.

OLIVEIRA, Cleiton de; *et al*. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

_____. ; TEIXEIRA, Lúcia Helena G. **Municipalização e gestão municipal**. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (coord.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: Anpae, Campinas: Autores Associados, 2001, p. 135-150.

_____. **A pesquisa sobre municipalização do ensino: algumas tendências**. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de.; ROSAR, Maria de Fátima Félix (org.). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002, p. 73-82.

_____; LOPES, V. V. **Autonomia, gestão escolar e órgãos colegiados: a produção em periódicos científicos (2000-2008)**. Brasileira de Política e Administração da Educação, v.26, n.3, set./dez. 2010, p. 461-476.

OLIVEIRA, D. A. **A nova regulação de forças no interior da escola: carreira, formação e avaliação docente**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.27, n.1, jan./abr. 2011a, p. 25-38.

_____. **Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira**. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 32, nº 115, abr.-jun. 2011b, p. 323-337.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

OLIVEIRA, I. A. C. **O Conselho Municipal de Educação como mecanismo de instituição da gestão democrática: um estudo de caso sobre as ações do Conselho Municipal de Educação de Maricá**. 2012. 106f. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores, São Gonçalo/RJ, 2012.

OLIVEIRA, L. D. I. **Implicações da prova brasil na formação continuada de professores: uma análise da rede municipal de ensino de Florianópolis - (2005/2010)**. 2011. 181F. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Faculdade de Educação, 2011.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação**. Revista Brasileira de Educação. Nº 28, já./fev./mar./abr, 2005, p. 5-23.

_____.; SOUSA, S. Z. **Introdução**. In: OLIVEIRA, Romualdo, Portela de e SANTANA, W. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 13-35.

OLIVEIRA, R. R. A. de. **Judicialização da educação: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à educação no município de Juiz de Fora**. 2011. 193f. Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2011.

ORTIGÃO, Maria Isabel Ramalho. **Currículo de matemática e desigualdades educacionais**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Departamento de Educação, 2005, 194 p.

OVANDO, N. G. **A avaliação na política educacional de municípios sul-mato-grossenses**. Dissertação (mestrado em educação). Mato Grosso do Sul: Universidade Federal de Grande Dourados, Faculdade de Educação, 2011.

PAES DE CARVALHO, C. ; BONAMINO, A.C.; KAPPEL, M. D. B. **Redes Municipais de Ensino, Planejamento e Resultados Educacionais**. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, v. 19, p. 1-23, 2011.

PAES DE CARVALHO *et al.* **Gestão e Desempenho Escolar: um estudo nas redes municipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro a partir dos resultados da Prova Brasil 2009**. In: Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação, 2012, Zaragoza. Cadernos da ANPAE. Timbaúba: Biblioteca ANPAE – Cadernos ANPAE, 2012.

_____. **Contribuições para a análise da gestão das secretarias de educação**. In: 29ª Reunião Anual da ANPED, 2006, Caxambu. Anais da 29ª Reunião Anual da ANPED, 2006.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

_____. **Gestão e Qualidade do Ensino na Educação Básica**. Programa de Pós-Graduação em Educação/PUC Rio. Rio de Janeiro: dez. 2013. mimeo.

PAES DE CARVALHO, C.; BONAMINO, A. C. ; KAPPEL, M. D. B. **Redes Municipais de Ensino, Planejamento e Resultados Educacionais**. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, v. 19, p. 1-23, 2011.

PALAFOX, G. H. M.; KLINKE, K.; SILVA, M. S. P. da. **Políticas de currículo, formação e valorização dos profissionais da educação pós-Constituição de 1988: um breve balanço**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v. 29, n.2, mai/ago. 2013, p. 305-325.

PALUDETO, M. C. e TORRES, J. C. **A política educacional do PT na Prefeitura Municipal de São Paulo (1989-1992): formulação e institucionalização**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 30, n. 2,, mai./ago. 2014, , p. 435-451.

PARANDEKAR, S. D.; OLIVEIRA, I. A. R. e AMORIM, E. (org.) **Desempenho dos alunos na Prova Brasil: diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, M.T. *et al.* **Possíveis Contribuições da educação infantil para o desenvolvimento e a competência social de escolares**. Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional. São Paulo, vol. 15, nº 1, jan./jun 2011, p. 101-109.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Disponível em: www.pnud.org.br. Acesso: 25 de mai.2014.

PORTAL BR PETROBRAS. **Comperj**. Disponível em www.comperj.com.br. Acesso: 18 de fev. 2016.

PORTAL EBC Agência Brasil. **Economia. Após uma década, futuro do Comperj é incerto**. 4/10/1015. Disponível em http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-10/apos-uma-decada-futuro-do-comperj-e-incerto. Acesso: 18 de fev. 2016.

PORTAL UOL. FOLHA DE SÃO PAULO. Folha Explica. **Operação Lava Jato**. Disponível em http://arte.folha.uol.com.br/poder/operacao-lava-jato/. Acesso: 18 de fev. 2016.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS. Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação. **Organização Curricular da Rede Municipal de Angra dos Reis**. 2005.

_____. **Organização Curricular da Rede Municipal de Angra dos Reis**. Série Cadernos Pedagógicos vol. 1. Educação Especial. 2006.

_____. **Organização Curricular da Rede Municipal de Angra dos Reis**. Série Cadernos Pedagógicos vol. 2. Educação Especial. 2008.

_____. **Organização Curricular da Rede Municipal de Angra dos Reis**. Série Cadernos Pedagógicos vol. 1. Educação Infantil. 2006.

_____. **Organização Curricular da Rede Municipal de Angra dos Reis**. Série Cadernos Pedagógicos vol. 2. Educação Infantil. 2008.

_____. **Regimento das Escolas Públicas Municipais**. 2008.

_____. Secretaria de Educação, Ciência e Tecnologia. **Princípios Norteadores da Política Educacional do Município de Angra dos Reis**. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABORAÍ. **Lei Municipal n. º 502, de 04 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Município de Itaboraí.

_____. **Lei 1610 de 1999**. Atualiza o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Município de Itaboraí.

_____. **Lei Complementar 134 de 2011**. Dá nova redação ao Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Município de Itaboraí.

_____. **Lei Complementar 160 de 2012**. Dá nova redação ao Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Município de Itaboraí.

_____. **Lei Complementar 168 de 2013**. Dá nova redação ao Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Município de Itaboraí.

_____. **Lei Complementar nº 07, de 13 de julho de 1996**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Cargos e Carreiras da Secretaria Municipal de Educação.

_____. **Lei Complementar nº 12, de 11 de maio de 1998**. Altera a estruturação do Plano de Cargos e Carreiras da Secretaria Municipal de Educação.

_____. **Decreto Municipal 107, de 25 de novembro de 1991**, que cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

_____. Portal. **A Cidade**. Disponível em http://www.itaborai.rj.gov.br/. Acesso: 18 de fev. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 18, de 17 de março de 2000**, que institui o sistema municipal de ensino de Itaboraí.

_____. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Itaboraí**. 2000.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Projeto Político Pedagógico**. SME. 2003.

_____. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **Regimento Escolar da Rede Municipal**. 2007.

_____. **Lei nº 2.077, de 28 de novembro de 2008**, que institui o Plano Nacional de Educação de Itaboraí.

_____. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **Regimento Escolar das Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Ensino de Itaboraí**. 3ª ed., Rio de Janeiro, 2013.

_____. **Regimento Escolar das Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Ensino de Itaboraí**. 3ª ed., Rio de Janeiro, 2014.

_____. **Lei nº 2.556, de 22 de junho de 2015**. Adequa o plano municipal de educação em consonância com as diretrizes e estratégias previstas no plano nacional de educação, aprovado pela lei federal nº 13.005 de 25 de junho de 2014.

_____. **Lei nº 922, de 3 de fevereiro de 1989**.

_____. **Decreto 008, de 1º de janeiro de 1993**.

_____. **Decreto nº 127-A, de 13 de setembro de 1993**.

_____. **Decreto nº 50, de 20 de maio de 1997**.

_____. **Decreto nº 78, de 27 de outubro de 2004**.

_____. **Lei nº 1.901, de 20 de dezembro de 2004**.

_____. **Decreto nº 22, de 5 de janeiro de 2005**.

_____. **Decreto nº 114, de 28 de dezembro de 2009**.

_____. **Referencial Curricular Arte no Ensino Fundamental I e II. 2012**.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

_____. **Referencial Curricular de História no Ensino Fundamental II. 2012**.

_____. **Lei nº 2.500, de 25 de agosto de 2014**. Consolida a legislação que instituiu o Programa Municipal Dinheiro na Escola.

_____. **Resolução nº 5, de 2 de maio de 2013**. Estabelece o quantitativo de servidores lotados nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Itaboraí.

_____. **Resolução SEMEC nº 04/2014 de novembro de 2014**.

RAFANHIM, L. **Decisões judiciais e valorização dos profissionais do magistério de Curitiba**. 2012. 191f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012.

RAMALHO, F. R. **Professora, quantas questões eu acertei? um estudo das influências da política de exames da secretaria municipal de educação do Rio de Janeiro no cotidiano das práticas docentes**. 2012. 133f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

RAMOS, G.P. **O professor na política educacional: tentativa de identidades forjadas?** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Recife: Pernambuco, Vol. 28, n º 1, jan.abr. 2012, p. 129-143.

REIS, P. T. S. **Expansão da educação infantil no município de Belo Horizonte por meio de parceria público privada**. 2012. 115f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

RIBEIRO, M. J. A. **Impactos iniciais do Fundeb na qualidade da educação infantil pública do município de Fortaleza**. 2011. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, CE. 2011.

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

RODRIGUES, E. P. **Política de avaliação educacional na prefeitura do Recife: continuidades e descontinuidades**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

ROMANIO, M. B. **A implementação da política de educação de jovens e adultos (EJA) em uma escola municipal de Vitória/ES: apostas e tensionamentos**. 2011. 93F. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social). Universidade Federal do Espírito Santo.ES, 2011.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

ROOS, Cristiane. **O PAR (Plano de Ações Articuladas) e a gestão municipal**. 2012. 99f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Vale do Sinos, UNISINOS, São Leopoldo/SC, 2012.

ROSA, M. M. **POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: desafios à gestão local a partir da implantação do ensino fundamental de nove anos**. 2011. 145f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2011.

RUSSO, M. H. **Escola e paradigmas de gestão**. Eccos Revista Científica. São Paulo: vol. 6, nº 1, jun. 2004, p. 25-42.

SALES, C. F. de. **O estágio e a política de formação do educador: um estudo a partir de programas e projetos da rede municipal de ensino do recife.** 2011. 102f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2011.

SALGADO JUNIOR, A. P.; NOVI, J. C. **Proposta metodológica: avaliação externa e desempenho dos alunos**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v. 30, n. 3, set./dez. 2014, p. 583 - 618.

SANTANA, C. F. P. A. **A política de formação continuada de professores e a sua relação com os tópicos da avaliação de desempenho Prova Brasil**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS, 2011.

SANTOS, D. T. dos. **Atribuições de diretor de escola pública: desafios para a formação**. 2012. 127f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

SANTOS, G. S. **Política curricular da rede municipal de Porto Alegre: recontextualização no espaço da escola**. 2012. 189 F. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2012.

SANTOS, J. B. dos. **O Fundeb e a educação infantil no município de Itabuna**. 2012. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2012.

SANTOS, M. M. dos. **Política de alfabetização da rede municipal de ensino de Juazeiro – BA: contribuições para o Programa Pacto com os Municípios - Todos pela Escola**. 2012. 107f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

SARMENTO, M. J. **O estudo de caso etnográfico em educação**. In: ZAGO, N.; CARVALHO, M. P.; VILELA, R. A. T.(org.) **Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em sociologia da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p.137-179.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação**. Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 44 maio/ago. 2010. p. 380-412.

_____. **A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v. 29, n.2, mai/ago. 2013, p. 207-221.

SERGIO JÚNIOR, J. F. **Política de democratização da rede pública de ensino do município de Bragança Paulista (2006/2009):** caminhos e descaminhos. 2011. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2011.

SILVA, A. A. **Ensino fundamental de nove anos: ordenamento e contradições em escolas públicas e privadas na Bahia**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.29 , n.3 , 2013, p. 427-444.

SILVA, D. S. da. **A implementação de novos modos de regulação do sistema educacional no brasil: o plano de ações articuladas e as relações escola-união**. 2011, 164 f. Dissertação (Mestrado acadêmico em educação instituição de ensino). Universidade Federal de Minas Gerais , Belo Horizonte, 2011.

SILVA, J. B. da. **Processo de eleições diretas para escolha de gestores escolares no município de Guanambi: uma análise sobre a participação**. 2011. 106f. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado da Bahia –UNEB, Salvador, 2011.

SILVA, J. B. P. da. **A formação do supervisor escolar em encontros colaborativos e de parceria com outros gestores educacionais**. 2012. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

SILVA, K. R. A. da. **Políticas para inclusão de alunos com deficiência: um estudo na UEB Prof. Rubem Teixeira Goulart**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais, 2012.

SILVA, L. C. B. da. **Práticas de usos da leitura e da escrita, situadas na esfera escolar, no âmbito do trabalho docente e da gestão educacional.** 2012. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2012.

SILVA, M. V.; PERONI, M. **As mutações na oferta da educação pública no período pós-Constituição Federal e suas implicações na consolidação da gestão democrática**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v. 29, n.2, mai/ago. 2013, p. 243-262.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

SILVA, N. F. da. **A gestão da política educacional no cotidiano da escola: perspectiva democrática da atuação do conselho escolar no município de São Luís – MA. 2011**. 155F. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade do Maranhão, São Luis, 2011.

SILVA, N. V. e BARBOSA, M.L.O. **Desempenho individual e Organização escolar na realização educacional**. Sociologia & Antropologia, v.02.04: p. 159 –184, 2012.

SILVA, R. M. D. da; BUSNELLO, C. P.; PEZENATTO, F. **Política, cidadania e educação integral: a convivência democrática como princípio pedagógico**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v. 30, n. 2 mai./ago. 2014, p. 397-416.

SILVA, S. **Democracia, Estado e educação: uma contraposição entre tendências**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v.26, n.1, jan./abr. 2010, p. 31-54.

SILVA, V. B. da. **Um modelo de autoavaliação de instituições de ensino médio: uma contribuição para a gestão educacional** . 2012, 167f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacases, RJ, 2012.

SILVEIRA, A. A. D. e PRIETO, R. G. **Inclusão, educação especial e poder judiciário: do direito a usufruir direitos**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v. 28, n. 3,, set/dez. 2012, p. 719-737.

SOARES, J. F. **O Efeito da escola no Desempenho Cognitivo de seus Alunos**. REICE – Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficácia y Cambio en Educación, jul./dez. 2004, vol. 2, no. 002, pp. 83-104.

_____. **Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo – IDESP**. Bases Metodológicas. São Paulo Perspectiva, São Paulo: vol. 23, nº 1, jan./jan., 2009, p. 29-41.

_____. **Qualidade e Equidade na Educação Básica Brasileira: fatos e possibilidades**. In: Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste, 2004, Rio de Janeiro. CD-ROM com os artigos do encontro. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2004. p. 1-28.

SOARES, J. F.; MAROTTA, L. **Desigualdades no sistema de ensino fundamental brasileiro**. In: VELOSO, *et al* (org). **Educação no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 73-91.

SOARES, M. **Metamemória-memórias: travessia de uma educadora**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

SOUSA, R. L. M. de. **Gestão participativa - estudo nos conselhos escolares do ensino fundamental em uma capital do nordeste**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Potiguar , Natal, 2012.

SOUSA, S. Z. e MARTINS, A. M. **A gestão da educação básica na esfera municipal: papel do governo federal na indução de programas**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v. 30, n. 1, jan/abr. 2014, p. 97-113.

SOUZA, A. R. et al.. **Planejamento e trabalho coletivo**. Universidade Federal do Paraná, Pró-Reitoria de Graduação e Ensino Profissionalizante, Centro Interdisciplinar de Formação Continuada de Professores; Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. - Curitiba : Ed. da UFPR. 2005, p.15-22. 68 p. - (Gestão e avaliação da escola pública; 1).

_____; TAVARES, T. M. **A gestão educacional no Brasil: os legados da ditadura**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v. 30, n. 2, mai./ago. 2014, p. p. 269-285.

SOUZA, C. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia Política. Curitiba, nº 24, jun. 2005, p. 105-121.

_____. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, C. M. **O projeto realfabetização no município do Rio de Janeiro: a participação dos docentes da 7ª Coordenadoria Regional de Educação (CRE) como avaliadores da política educacional**. 2012. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Fluminense. Niterói/RJ, 2012.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. **Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LBB 9.394/96**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro, vol. 12, nº 45, out.-dez. 2004, p. 925-944.

_____.; MARTÍNEZ , S. A. **Gestão da Educação em perspectiva comparada Brasil-Portugal: análise da produção acadêmica entre 1986-2006**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v.26, n.2, mai./ago. 2010, p.307-324.

_____. **Anais dos eventos da Anped e da Anpae (2000-2008) e o estado da temática gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados**. Brasileira de Política e Administração da Educação, - v.26, n.3, set./dez. 2010, p. 441-459.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

SOUZA, G. C. de. **Reorientação didático-pedagógica da educação física na perspectiva da inclusão escolar**. 2011. 131f. Dissertação (Mestrado). Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí, 2011.

SOUZA, J. U. P. e LIMA, F. C. S. **Planejamento Educacional no Estado do Maranhão: análise das propostas para educação básica do programa de governo de Roseana Sarney**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Recife: Pernambuco, vol. 28, n º 2, mai/ago. 2012, p. 455-477.

SUBIRA, J. A. A. **Um panorama da remuneração inicial dos professores nos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba**: configurações, impasses e perspectiva. 2012. 194f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012.

SUSIN, M. O. K. e PERONI, V. M. V. **A parceria entre o poder público municipal e as creches comunitárias: a educação infantil em Porto Alegre**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Recife: Pernambuco, vol. 27, n º 2, mai/ago. 2011, p. 185-201.

TAVARES, T.M. **Gestão Pública do Sistema de Ensino do Paraná (1995-2002)**. Tese de Doutorado em Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2004.

TEMPONI, F. e MACHADO, L. R. S. **Políticas de educação em tempo integral, de intersetorialidade e de desenvolvimento local: um diálogo possível?** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Recife: Pernambuco, vol. 27, n º 3, set/dez. 2011, p. 361-588z.

TENÓRIO, F.F. e SARAIVA, E.J. **Escorços sobre a gestão pública e gestão social**. In: MARTINS, P.E.M. e PIERANTI, O.P. (org.) **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 107-132.

TOMCHINSKY, J. **Sementes de primavera: cidadania planetária desde a infância**. 2011. 131f. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

TOMIO, F.R.L. **Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul**. Revista de Sociologia Política. Curitiba, nº 24, jun. 2005, 123-148.

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

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

_____. Secretaria Geral de Planejamento**. Estudo Socioeconômico**. **2014**. Itaboraí. Disponível em http://www.tce.rj.gov.br/. Acesso: 18 out. 2016.

TROJAN, R. M. **Estudo comparado sobre políticas educacionais na América Latina e a influência dos organismos multilaterais. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, - v.26, n.1, jan./abr. 2010, p. 55-74.

UNICEF (org.) **Caminhos do Direito de Aprender: boas práticas de 26 municípios que melhoraram a qualidade da educação**. Brasília, DF: UNICEF, 2010.

UNIVERSIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Observatório Educação e Cidades: Desigualdades de Oportunidades Educacionais e Dimensões da Alfabetização da Educação Básica no Estado do Rio de Janeiro**. Projeto submetido ao Observatório da Educação – Edital 2010 Fomento a Estudos e Pesquisas em Educação. EDITAL Nº 38/2010/CAPES/INEP. Mimeo.

VALADARES, F. R. **Implantação e implementação das escolas municipais em tempo integral na cidade de Goiânia**. 2011. 203F. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", Araraquara, São Paulo, 2011.

VASSOLER, M. C. **A percepção de profissionais da educação da rede pública municipal de Balneário Camboriú SC e as novas diretrizes nacionais de carreira e remuneração do magistério aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação em 2009**. 2011. 129F. Dissertação (Mestrado). Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2011.

VEIGA, I.P.A. **Perspectivas para reflexão em torno do projeto político-pedagógico**. In: Veiga, I.P.A. e Resende, L.M.G. **Escola: espaço do projeto político-pedagógico**. Campinas: São Paulo, Ed. Papirus, 13ª edição, 2008.

VELOSO, F. **15 anos de avanços na educação no Brasil: onde estamos?** In: Veloso F. *et al.* (org.) **Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

VERNICK, A. C. **Perfil profissional e condições de trabalho docente: um estudo dos professores dos anos iniciais da RME de Curitiba**. 2011. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

VIEIRA, S. L. **Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, - v.27, n.1 jan./abr. 2011, p. 123-133.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

WALDHELM, A. P. S. **Escolas de prestígio e o jogo concorrencial – estudo exploratório a partir de *websites* escolares**. (Dissertação de Mestrado) Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Educação, 2009.

WEBER, S. **Novos padrões de financiamento e impactos na democratização do ensino**. Cadernos de Pesquisa, nº 103, Marc. 1998, p. 5-13.

WATANABE, T. **Papel do regimento escolar na organização e funcionamento da escola pública**. Campinas, São Paulo, 1999. Tese (doutorado). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, volume II, 1999.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Histórias das Instituições Escolares: responsabilidade do gestor escolar**. Cadernos de História da Educação. Jan./dez., 2004, p. 109-119.

.; THUM, Adriane Brill; ANDRADE, Alenis Cleusa de. **Sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul: uma contribuição para as políticas educacionais**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.26, n.2, mai./ago. 2010, p. 377-393

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. trad. Daniel Grassi - 2.ed. -Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAGO, N. **A entrevista e seu processo de construção: reflexões com base na experiência de pesquisa**. In: ZAGO, N.; CARVALHO, M.P; VILELA, R.A.T. (org). **Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em Sociologia da Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

ZUNG, Acacia Zeneida Kuenzer. **A Teoria da Administração Educacional: ciência e ideologia**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo: vol, 48, fev. 1984, p. 39-46.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

8
Apêndice

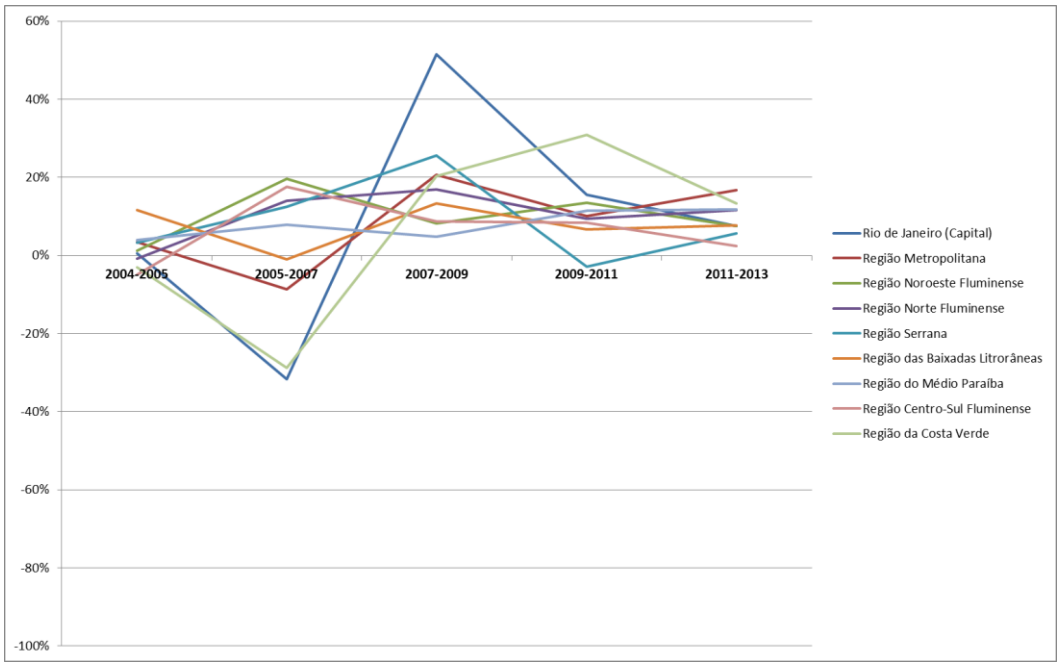
Apêndice 1. Produto Interno Bruto. Brasil, Estado do Rio de Janeiro, Cidade do Rio de Janeiro e Regiões de Governo – Período 2004-2011.

	Produto Interno Bruto - PIB (por milhão)				
	2004	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**
Brasil	1.941,499	2.147,239	2.584,503	3.204,811	4.037,656
Estado do Rio de Janeiro	222,945	247,018	296,768	353,878	462,376
Rio de Janeiro (Capital)	112,675	117,772	140,095	170,517	209,376
Região Metropolitana	50,981	57,481	70,752	75,649	95,546
Região Noroeste Fluminense	2,251	2,859	2,811	3,523	4,321
Região Norte	18,624	25,341	32,253	36,746	62,500
Região Serrana	7,650	8,235	10,072	14,782	18,062
Região das Baixadas Litorâneas	8,749	13,292	15,300	15,904	27,463
Região do Médio Paraíba	17,043	15,760	17,796	22,695	27,888
Região Centro-Sul	1,973	2,104	2,545	3,347	4,180
Região da Costa Verde	2,998	4,175	5,143	10,714	13,039

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto. Anos 2004 a 2011.

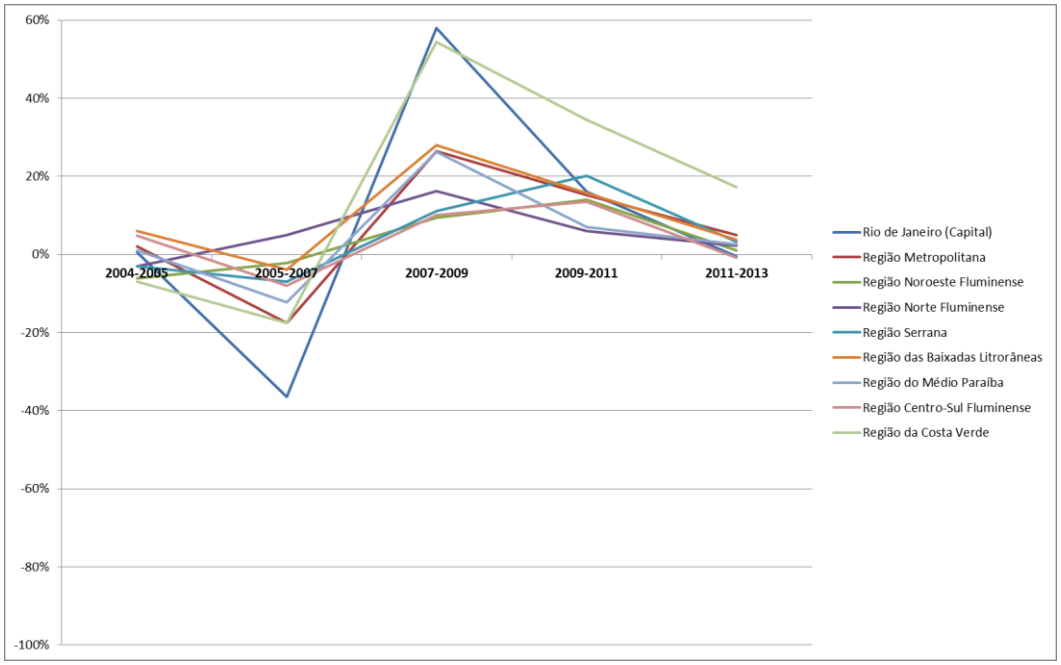
PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 2. Evolução da Taxa de Matrícula nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Rede Privada de Ensino – Cidade do Rio de Janeiro e Regiões de Governo Fluminenses – Período 2004-2013.



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Censo Escolar. MEC. INEP. 2004-2013.

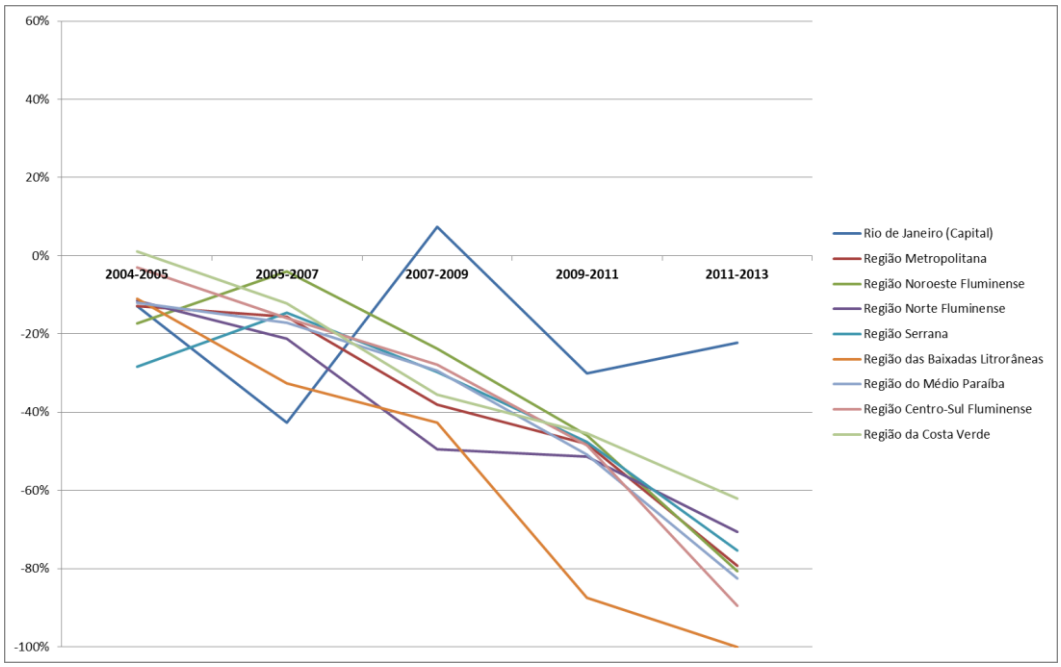
Apêndice 3. Evolução da Taxa de Matrícula nos Anos Finais do Ensino Fundamental. Rede Privada de Ensino – Cidade do Rio de Janeiro e Regiões de Governo Fluminenses – Período 2004-2013.



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Censo Escolar. MEC. INEP. 2004-2013.

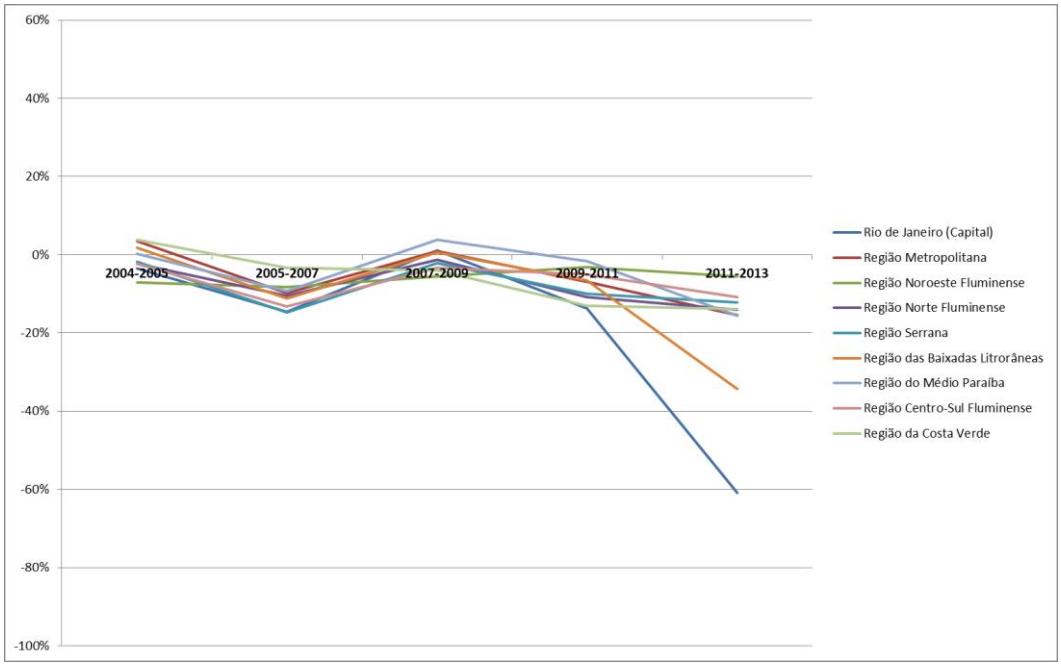
PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 4. Evolução da Taxa de Matrícula nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Rede Estadual de Ensino – Cidade do Rio de Janeiro e Regiões de Governo Fluminenses – Período 2004-2013.



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Censo Escolar. MEC. INEP. 2004-2013.

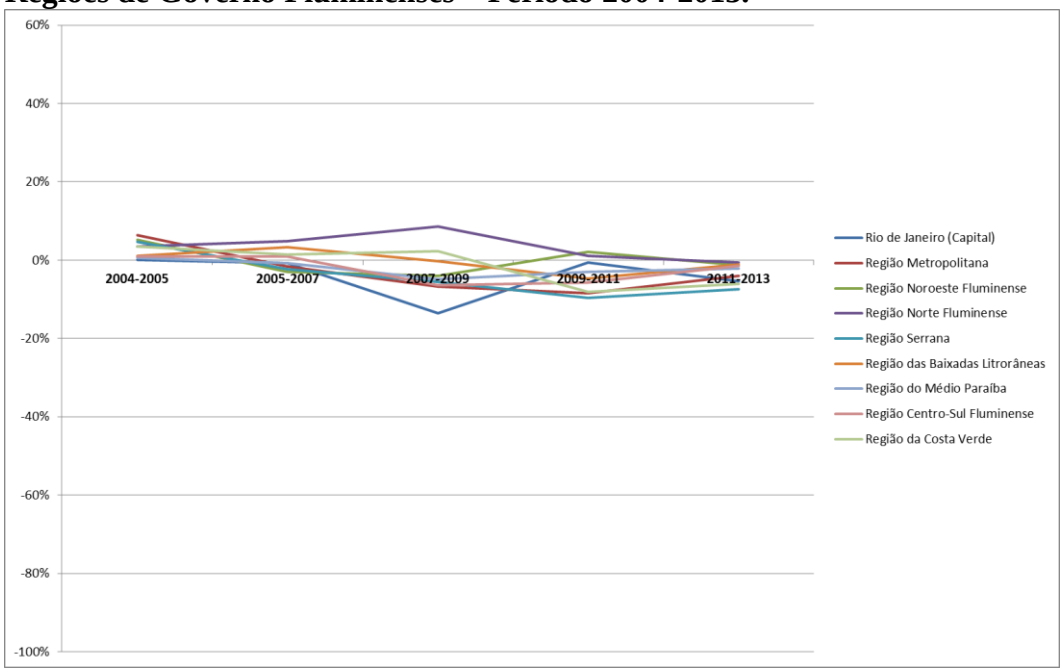
Apêndice 5. Evolução da Taxa de Matrícula nos Anos Finais do Ensino Fundamental. Rede Estadual de Ensino – Cidade do Rio de Janeiro e Regiões de Governo Fluminenses – Período 2004-2013.



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Censo Escolar. MEC. INEP. 2004-2013.

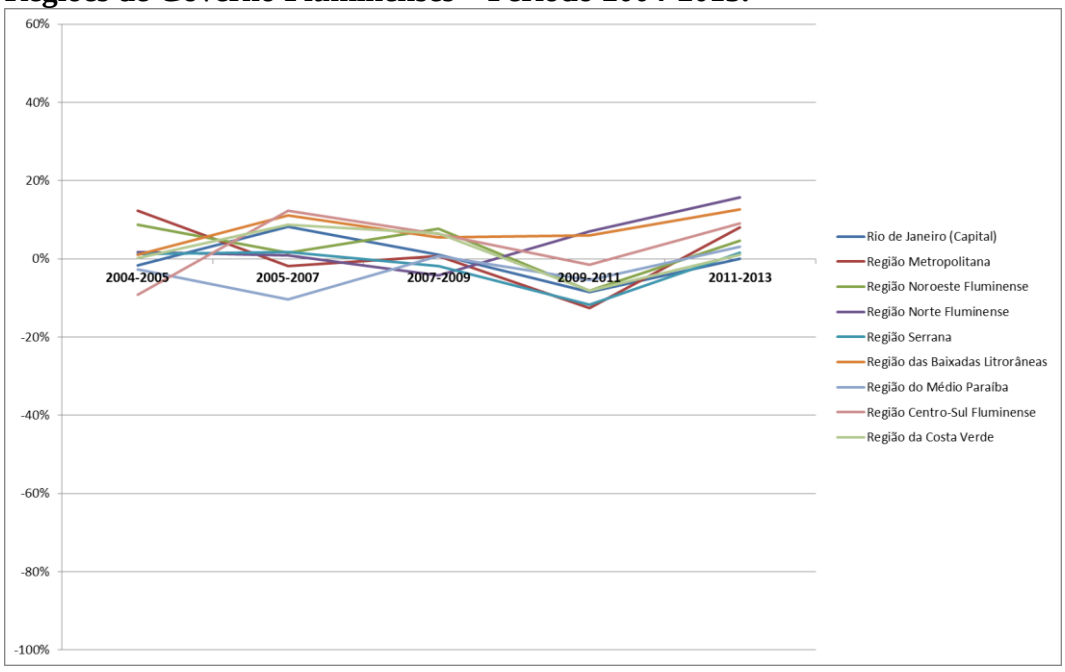
PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 6. Evolução da Taxa de Matrícula nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Rede Municipal de Ensino – Cidade do Rio de Janeiro e Regiões de Governo Fluminenses – Período 2004-2013.



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Censo Escolar. MEC. INEP. 2004-2013.

Apêndice 7. Evolução da Taxa de Matrícula nos Anos Finais do Ensino Fundamental. Rede Municipal de Ensino – Cidade do Rio de Janeiro e Regiões de Governo Fluminenses – Período 2004-2013.



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Censo Escolar. MEC. INEP. 2004-2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 8. Taxa de Distorção Idade-Série. Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Regiões de Governo e Cidade do Rio de Janeiro – Período 2007-2013.

		Municípios			
	Taxa de distorção idade-série	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**
Rio de Janeiro (Capital)	**Até 25%**	1(100%)	1(100%)	1(100%)	1(100%)
	Total	1(100%)	1(100%)	1(100%)	1(100%)
Região Metropolitana	**Até 25%**	2(10%)	2(10%)	0 (0%)	1(5%)
	Entre 25% e 35%	10(50%)	12(60%)	13(65%)	16(80%)
	Entre 35% e 50%	8(40%)	6(30%)	7(35%)	3(15%)
	Total	20(100%)	20(100%)	20(100%)	20(100%)
Noroeste Fluminense	**Até 25%**	7(54%)	8(62%)	12(93%)	10(77%)
	Entre 25% e 35%	6(46%)	4(31%)	1(7%)	3(23%)
	Entre 35% e 50%	0(0%)	1(7%)	0(0%)	0(0%)
	Total	13(100%)	13(100%)	13(100%)	13(100%)
Norte Fluminense	**Até 25%**	2(20%)	2(20%)	2(20%)	5(50%)
	Entre 25% e 35%	4(40%)	4(40%)	3(30%)	1(10%)
	Entre 35% e 50%	4(40%)	4(40%)	4(40%)	2(20%)
	Acima de 50%	0(0%)	0(0%)	1(10%)	2(20%)
	Total	10(100%)	10(100%)	10(100%)	10(100%)
Região Serrana	**Até 25%**	2(14%)	0(0%)	2(14%)	2(14%)
	Entre 25% e 35%	7(50%)	9(64%)	10(72%)	10(72%)
	Entre 35% e 50%	5(36%)	4(29%)	2(14%)	2(14%)
	Acima de 50%	0(0%)	1(7%)	0(0%)	0(0%)
	Total	14(100%)	14(100%)	14(100%)	14(100%)
Baixadas Litorâneas	**Até 25%**	1(10%)	1(10%)	1(10%)	2(20%)
	Entre 25% e 35%	5(50%)	4(40%)	3(30%)	5(50%)
	Entre 35% e 50%	4(40%)	5(50%)	6(60%)	3(30%)
	Total	10(100%)	10(100%)	10(100%)	10(100%)
Médio Paraíba	**Até 25%**	3(25%)	5(42%)	5(42%)	6(50%)
	Entre 25% e 35%	8(67%)	6(50%)	6(50%)	5(42%)
	Entre 35% e 50%	1(8%)	1(8%)	1(8%)	1(8%)
	Total	12(100%)	12(100%)	12(100%)	12(100%)
Centro-Sul Fluminense	**Até 25%**	5(56%)	3(33%)	4(44%)	3(33%)
	Entre 25% e 35%	1(11%)	4(44%)	3(33%)	4(44%)
	Entre 35% e 50%	3(33%)	2(23%)	2(23%)	2(23%)
	Total	9(100%)	9(100%)	9(100%)	9(100%)
Costa Verde	**Até 25%**	0(0%)	0(0%)	1(33,3%)	1(33,3%)
	Entre 25% e 35%	1(33,3%)	2(66,6%)	1(33,3%)	1(33,3%)
	Entre 35% e 50%	2(66,6%)	1(33,3%)	1(33,3%)	1(33,3%)
	Total	3(100%)	3(100%)	3(100%)	3(100%)

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Censo Escolar. MEC. INEP. 2007-2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 9. Taxa de Distorção Idade-Série. Anos Finais do Ensino Fundamental. Regiões de Governo e Cidade do Rio de Janeiro – Período 2007-2013.

		Municípios			
	Taxa de distorção idade-série	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**
Rio de Janeiro (Capital)	**Entre 25% e 35%**	0 (0%)	1(100%)	0 (0%)	0 (0%)
	Entre 35% e 50%	1(100%)	0 (0%)	1(100%)	1(100%)
	Total	1(100%)	1(100%)	1(100%)	1(100%)
Região Metropolitana	**Entre 25% e 35%**	3(15%)	3(15%)	2(11%)	1(5%)
	Entre 35% e 50%	12(60%)	14(70%)	16(84%)	18(90%)
	Acima de 50%	5(25%)	3(15%)	1(5%)	1(5%)
	Total	20(100%)	20(100%)	19(100%)	20(100%)
Noroeste Fluminense	**Até 25%**	0 (0%)	1(8%)	1(8%)	0 (0%)
	Entre 25% e 35%	5(42%)	4(34%)	6(50%)	6(50%)
	Entre 35% e 50%	6(50%)	6(50%)	3(25%)	5(42%)
	Acima de 50%	1(8%)	1(8%)	2(17%)	1(8%)
	Total	12(100%)	12(100%)	12(100%)	12(100%)
Norte Fluminense	**Entre 25% e 35%**	0 (0%)	1(10%)	1(10%)	1(10%)
	Entre 35% e 50%	9(90%)	8(80%)	7(70%)	7(70%)
	Acima de 50%	1(10%)	1(10%)	2(20%)	1(10%)
	Total	10(100%)	10(100%)	10(100%)	9(100%)
Região Serrana	**Entre 25% e 35%**	1(8%)	0 (0%)	0 (0%)	1(8%)
	Entre 35% e 50%	4(31%)	7(58%)	7(54%)	11(84%)
	Acima de 50%	8(61%)	5(42%)	6(46%)	1(8%)
	Total	13(100%)	12(100%)	13(100%)	13(100%)
Baixadas Litorâneas	**Entre 25% e 35%**	2(20%)	2(22%)	2(20%)	1(10%)
	Entre 35% e 50%	7(70%)	6(67%)	8(80%)	9(90%)
	Acima de 50%	1(10%)	1(11%)	0 (0%)	0 (0%)
	Total	10(100%)	9(100%)	10(100%)	10(100%)
Médio Paraíba	**Até 25%**	1(8%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	Entre 25% e 35%	2(17%)	2(17%)	3(25%)	3(25%)
	Entre 35% e 50%	7(58%)	9(75%)	8(67%)	8(67%)
	Acima de 50%	2(17%)	1(8%)	1(8%)	1(8%)
	Total	12(100%)	12(100%)	12(100%)	12(100%)
Centro-Sul Fluminense	**Entre 25% e 35%**	2(25%)	4(45%)	2(22%)	2(22%)
	Entre 25% e 35%	4(50%)	4(45%)	6(68%)	5(56%)
	Acima de 50%	2(25%)	1(10%)	1(10%)	2(22%)
	Total	8(100%)	9(100%)	9(100%)	9(100%)
Costa Verde	**Entre 35% e 50%**	1(33,3%)	2(66,6%)	2(66,6%)	2(66,6%)
	Acima de 50%	2(66,6%)	1(33,3%)	1(33,3%)	1(33,3%)
	Total	3(100%)	3(100%)	3(100%)	3(100%)

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Censo Escolar. MEC. INEP. 2007-2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 10. Taxa de Aprovação. Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Regiões de Governo e Cidade do Rio de Janeiro – Período 2005-2013.

		Municípios				
	Taxa de Aprovação	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**
Rio de Janeiro (Capital)	**Entre 80% e 90%**	1(100%)	0(%)	1(100%)	0(%)	0(%)
	Entre 90% e 100%	0(%)	1(100%)	0(%)	1(100%)	1(100%)
	Total	1(100%)	1(100%)	1(100%)	1(100%)	1(100%)
Região Metropolitana	**Até 70%**	1(5%)	0 (0%)	0(%)	0(%)	0(%)
	Entre 70% e 80%	12(60%)	8(40%)	10(50%)	4(20%)	0(%)
	Entre 80% e 90%	7(35%)	11(55%)	10(50%)	15(75%)	17(85%)
	Entre 90% e 100%	0 (0%)	1(5%)	0(%)	1(5%)	3(15%)
	Total	20(100%)	20(100%)	20(100%)	20(100%)	20(100%)
Noroeste Fluminense	**Entre 70% e 80%**	1(9,1%)	2(15,4%)	0(%)	1(7,7%)	0(%)
	Entre 80% e 90%	6(54,5%)	7(53,8%)	9(69,2%)	6(46,2%)	4(30,8%)
	Entre 90% e 100%	4(36,4%)	4(30,8%)	4(30,8%)	6(46,2%)	9(69,2%)
	Total	11(100%)	13(100%)	13(100%)	13(100%)	13(100%)
Norte Fluminense	**Até 70%**	2(20%)	3(30%)	2(20%)	2(20%)	0(%)
	Entre 70% e 80%	6(60%)	1(10%)	2(20%)	1(10%)	2(20%)
	Entre 80% e 90%	2(20%)	5(50%)	6(60%)	5(50%)	7(70%)
	Entre 90% e 100%	0(%)	1(10%)	0(%)	2(20%)	1(10%)
	Total	10(100%)	10(100%)	10(100%)	10(100%)	10(100%)
Região Serrana	**Entre 70% e 80%**	5(41,7%)	4(30,8%)	7(53,8%)	4(30,8%)	0(%)
	Entre 80% e 90%	7(58,3%)	9(69,2%)	5(38,5%)	8(61,5%)	8(61,5%)
	Entre 90% e 100%	0(%)	0(%)	1(7,7%)	1(7,7%)	5(38,5%)
	Total	12(100%)	13(100%)	13(100%)	13(100%)	13(100%)
Baixadas Litorâneas	**Entre 70% e 80%**	6(60%)	3(30%)	2(20%)	2(20%)	0(%)
	Entre 80% e 90%	4(40%)	7(70%)	8(80%)	7(70%)	8(80%)
	Entre 90% e 100%	0(%)	0(%)	0(%)	1(10%)	2(20%)
	Total	10(100%)	10(100%)	10(100%)	10(100%)	10(100%)
Médio Paraíba	**Entre 70% e 80%**	5(41,7%)	4(33,3%)	2(16,7%)	2(16,7%)	0(%)
	Entre 80% e 90%	7(58,3%)	8(66,7%)	10(83,3%)	8(66,7%)	9(75%)
	Entre 90% e 100%	0(%)	0(%)	0(%)	2(16,7%)	3(25%)
	Total	12(100%)	12(100%)	12(100%)	12(100%)	12(100%)
Centro-Sul Fluminense	**Entre 70% e 80%**	2(22,2%)	3(33,3%)	2(22,2%)	2(22,2%)	0(%)
	Entre 80% e 90%	7(77,8%)	5(55,6%)	6(66,7%)	6(66,7%)	3(33,3%)
	Entre 90% e 100%	0(%)	1(11,1%)	1(11,1%)	1(11,1%)	6(66,7%)
	Total	9(100%)	9(100%)	9(100%)	9(100%)	9(100%)
Costa Verde	**Entre 70% e 80%**	2(66,7)	1(33,3)	1(33,3)	0(%)	0(%)
	Entre 80% e 90%	1(33,3)	2(66,7)	2(66,7)	3(100%)	1(33,3)
	Entre 90% e 100%	0(%)	0(%)	0(%)	0(%)	2(66,7)
	Total	3(100%)	3(100%)	3(100%)	3(100%)	3(100%)

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Censo Escolar. MEC. INEP. 2005-2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 11. Taxa de Aprovação. Anos Finais do Ensino Fundamental. Regiões de Governo e Cidade do Rio de Janeiro – Período 2005-2013.

		Municípios				
	Taxa de Aprovação	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**
Rio de Janeiro (Capital)	**Entre 70% e 80%**	0(0%)	0(0%)	1(100%)	0(0%)	0(0%)
	Entre 80% e 90%	1(100%)	0(0%)	0(0%)	1(100%)	1(100%)
	Entre 90% e 100%	0(0%)	1(100%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)
	Total	1(100%)	1(100%)	1(100%)	1(100%)	1(100%)
Região Metropolitana	**Até 70%**	7(35%)	3(15%)	3(15%)	2(10%)	1(5%)
	Entre 70% e 80%	10(50%)	11(55%)	12(60%)	8(40%)	13(65%)
	Entre 80% e 90%	3(15%)	6(30%)	5(25%)	9(45%)	6(30%)
	Entre 90% e 100%	0(0%)	0(0%)	0(0%)	1(5%)	0(0%)
	Total	20(100%)	20(100%)	20(100%)	20(100%)	20(100%)
Noroeste Fluminense	**Até 70%**	2(33,3%)	1(9,1%)	0(0%)	1(8,3%)	0(0%)
	Entre 70% e 80%	3(50%)	7(63,6%)	3(27,3%)	2(16,7%)	1(8,3%)
	Entre 80% e 90%	1(16,7%)	3(27,3%)	7(63,6%)	7(58,3%)	6(50%)
	Entre 90% e 100%	0(0%)	0(0%)	1(9,1%)	2(16,7%)	5(41,7%)
	Total	7(100%)	11(100%)	11(100%)	12(100%)	12(100%)
Norte Fluminense	**Até 70%**	2(22,%)	2(20%)	2(20%)	1(10%)	1(10%)
	Entre 70% e 80%	4(44,4%)	5(50%)	4(40%)	5(50%)	4(40%)
	Entre 80% e 90%	3(33,3%)	3(30%)	4(40%)	2(20%)	5(50%)
	Entre 90% e 100%	0(0%)	0(0%)	0(0%)	2(20%)	0(0%)
	Total	9(100%)	10(100%)	10(100%)	10(100%)	10(100%)
Região Serrana	**Até 70%**	3(42,9%)	1(10%)	2(20%)	1(10%)	0(0%)
	Entre 70% e 80%	3(42,9%)	4(40%)	4(40%)	4(40%)	6(60%)
	Entre 80% e 90%	1(14,3%)	5(50%)	4(40%)	5(50%)	4(40%)
	Total	7(100%)	10(100%)	10(100%)	10(100%)	10(100%)
Baixadas Litorâneas	**Até 70%**	1(10%)	1(10%)	2(20%)	0(0%)	1(10%)
	Entre 70% e 80%	8(80%)	8(80%)	5(50%)	6(60%)	6(60%)
	Entre 80% e 90%	1(10%)	1(10%)	3(30%)	3(30%)	3(30%)
	Entre 90% e 100%	0(0%)	0(0%)	0(0%)	1(10%)	0(0%)
	Total	10(100%)	10(100%)	10(100%)	10(100%)	10(100%)
Médio Paraíba	**Até 70%**	2(18,2%)	1(8,3%)	2(16,7%)	2(16,7%)	1(8,3%)
	Entre 70% e 80%	6(54,5%)	6(50%)	8(66,7%)	5(41,7%)	7(58,3%)
	Entre 80% e 90%	3(27,3%)	5(41,7%)	2(16,7%)	5(41,7%)	4(33,3%)
	Total	11(100%)	12(100%)	12(100%)	12(100%)	12(100%)
Centro-Sul Fluminense	**Até 70%**	0(%)	0(%)	0(%)	1(11,1%)	1(11,1%)
	Entre 70% e 80%	4(66,7%)	2(33,3%)	2(28,6%)	2(22,2%)	1(11,1%)
	Entre 80% e 90%	2(33,3%)	3(50%)	4(57,1%)	6(66,7%)	7(77,8%)
	Entre 90% e 100%	0(%)	1(16,7%)	1(14,3%)	0(%)	0(%)
	Total	6(100%)	6(100%)	7(100%)	9(100%)	9(100%)
Costa Verde	**Até 70%**	0(%)	1(33,3%)	1(33,3%)	1(33,3%)	0(%)
	Entre 70% e 80%	2(66,7%)	1(33,3%)	1(33,3%)	1(33,3%)	2(66,7%)
	Entre 80% e 90%	1(33,3%)	1(33,3%)	1(33,3%)	1(33,3%)	1(33,3%)
	Total	3(100%)	3(100%)	3(100%)	3(100%)	3(100%)

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Censo Escolar. MEC. INEP. 2005-2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 12. Redes Municipais com desempenho médio 225 pontos ou mais na avaliação de Matemática, no 5º ano do ensino fundamental. Prova Brasil. 2007, 2009 e 2011.

2007	2009	2011
Aperibé	Cambuci	Trajano de Moraes
Campos dos Goytacazes	Miguel Pereira	Comendador Levy Gasparian
Varre-Sai	Miracema	Rio das Ostras
	Comendador Levy Gasparian	Miguel Pereira
	Rio das Ostras	Nova Friburgo
	Aperibé	Santo Antônio de Pádua
	Volta Redonda	Miracema
		Paty do Alferes
		Sumidouro
		Italva
		Aperibé
		Quatis
		Itaocara
		Teresópolis
		Volta Redonda
		São João da Barra
		Bom Jardim
		Mangaratiba
Total: 3	**Total: 7**	**Total: 18**

Fonte: Elaboração Própria, a partir dos microdados da Prova Brasil 2007, 2009 e 2011.

Apêndice 13. Redes Municipais com desempenho médio abaixo de 225 pontos na avaliação de Matemática, no 5º ano do ensino fundamental. Prova Brasil. 2007, 2009 e 2011.

2007	2009	2011
São José de Ubá	Bom Jardim	Mendes
Miracema	Mendes	Barra Mansa
Miguel Pereira	São Sebastião do Alto	Itatiaia
Rio das Ostras	Carmo	São José de Ubá
Casimiro de Abreu	Quatis	Cambuci
Santo Antônio de Pádua	Nova Friburgo	Piraí
Piraí	Pinheiral	Armação dos Búzios
São Fidélis	Macaé	Petrópolis
Bom Jardim	Piraí	Macaé
Paty do Alferes	Teresópolis	Três Rios
Macaé	São José de Ubá	Angra dos Reis
Comendador Levy Gasparian	Paty do Alferes	Engenheiro Paulo de Frontin
Trajano de Moraes	Santo Antônio de Pádua	Casimiro de Abreu
Cardoso Moreira	Sumidouro	Tanguá
Santa Maria Madalena	Barra Mansa	Varre-Sai
Volta Redonda	Itaperuna	Vassouras

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Rio Bonito	Armação dos Búzios	São José do Vale do Rio Preto
Itaocara	Italva	Iguaba Grande
Quissamã	Valença	Cabo Frio
São José do Vale do Rio Preto	Barra do Piraí	Santa Maria Madalena
Barra do Piraí	Petrópolis	Resende
Angra dos Reis	Varre-Sai	Carmo
Rio Claro	Santa Maria Madalena	Itaperuna
Duas Barras	Cabo Frio	Barra do Piraí
Maricá	Cantagalo	Saquarema
Valença	São Fidélis	Rio Claro
Itaperuna	Itaocara	Paracambi
Macuco	Três Rios	Valença
Três Rios	Engenheiro Paulo de Frontin	Rio das Flores
Petrópolis	Paraíba do Sul	Pinheiral
Mendes	Trajano de Moraes	Rio Bonito
São Sebastião do Alto	Rio das Flores	Quissamã
Nova Friburgo	Rio Bonito	Duas Barras
Pinheiral	São José do Vale do Rio Preto	Porto Real
Armação dos Búzios	Conceição de Macabu	Bom Jesus do Itabapoana
Rio das Flores	Itatiaia	São Fidélis
Paracambi	Angra dos Reis	São Pedro da Aldeia
Cambuci	Maricá	Paraíba do Sul
Bom Jesus do Itabapoana	Porciúncula	Arraial do Cabo
Barra Mansa	Paracambi	Maricá
Conceição de Macabu	Itaboraí	Niterói
Teresópolis	Resende	Seropédica
Paraty	Casimiro de Abreu	São Sebastião do Alto
Carapebus	Saquarema	Itaboraí
São João da Barra	Iguaba Grande	São Francisco de Itabapoana
São Pedro da Aldeia	São Pedro da Aldeia	Areal
Sapucaia	Vassouras	Campos dos Goytacazes
Cantagalo	Sapucaia	Duque de Caxias
Iguaba Grande	Araruama	Porciúncula
Saquarema	Bom Jesus do Itabapoana	Cordeiro
Carmo	São João da Barra	Guapimirim
Araruama	Cardoso Moreira	Araruama
Paraíba do Sul	Arraial do Cabo	Sapucaia
Cabo Frio	Paraty	Paraty
Engenheiro Paulo de Frontin	Niterói	Itaguaí
Tanguá	Rio Claro	Cardoso Moreira
Itatiaia	Quissamã	Natividade

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Porciúncula	Guapimirim	Silva Jardim
Cachoeiras de Macacu	Duas Barras	Cantagalo
Vassouras	Carapebus	Conceição de Macabu
Resende	Cordeiro	Carapebus
Mangaratiba	Mangaratiba	São Gonçalo
Arraial do Cabo	Laje do Muriaé	Cachoeiras de Macacu
Silva Jardim	Areal	Magé
Itaboraí	Porto Real	São João de Meriti
Italva	Campos dos Goytacazes	Nilópolis
Itaguaí	Silva Jardim	Mesquita
São Francisco de Itabapoana	São Gonçalo	Nova Iguaçu
Niterói	Itaguaí	Laje do Muriaé
Laje do Muriaé	São Francisco de Itabapoana	Queimados
Nilópolis	Macuco	Macuco
São Gonçalo	Cachoeiras de Macacu	Belford Roxo
Duque de Caxias	Seropédica	Japeri
Mesquita	Mesquita	
Seropédica	Duque de Caxias	
Areal	Tanguá	
Guapimirim	Nova Iguaçu	
Nova Iguaçu	Magé	
Cordeiro	São João de Meriti	
Magé	Nilópolis	
Queimados	Queimados	
Belford Roxo	Natividade	
São João de Meriti	Belford Roxo	
Japeri	Japeri	
Natividade		
Porto Real		
Total: 87	**Total: 84**	**Total: 73**

Fonte: Elaboração Própria, a partir dos microdados da Prova Brasil 2007, 2009 e 2011.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 14. Redes Municipais com 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado na avaliação de Matemática, no 5º ano do ensino fundamental. Prova Brasil. 2007, 2009 e 2011.

2007	**2009**	**2011**
Aperibé	Miguel Pereira	Comendador Levy Gasparian
Campos dos Goytacazes	Aperibé	Miguel Pereira
Varre-Sai	Cambuci	Rio das Ostras
Miracema	Comendador Levy Gasparian	Trajano de Moraes
Miguel Pereira	Miracema	Sumidouro
São José de Ubá	Rio das Ostras	Miracema
Casimiro de Abreu	Volta Redonda	Paty do Alferes
Rio das Ostras	Bom Jardim	Nova Friburgo

Cardoso Moreira	Mendes	Santo Antônio de Pádua
São Fidélis	Carmo	Italva
	Quatis	Bom Jardim
	São José de Ubá	Volta Redonda
	Nova Friburgo	Mendes
	São Sebastião do Alto	São João da Barra
	Piraí	Teresópolis
	Teresópolis	Quatis
	Pinheiral	Aperibé
	Macaé	Mangaratiba
	Italva	Barra Mansa
	Santo Antônio de Pádua	Itaocara
	Armação dos Búzios	Itatiaia
	Itaperuna	Três Rios
	Itaocara	Armação dos Búzios
		Casimiro de Abreu
		São José de Ubá
		Macaé
		Piraí
		Angra dos Reis
		Petrópolis
		Cambuci
		Vassouras
		São José do Vale do Rio Preto
Total: 10	**Total: 23**	**Total: 32**

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Prova Brasil. 2007, 2009 e 2011.

Apêndice 15. Redes Municipais com menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado na avaliação de Matemática, no 5º ano do ensino fundamental. Prova Brasil. 2007, 2009 e 2011.

2007	**2009**	**2011**
Santo Antônio de Pádua	Barra Mansa	Itaperuna
Trajano de Moraes	Barra do Piraí	Carmo
São Sebastião do Alto	Paty do Alferes	Cabo Frio
Piraí	Cabo Frio	Paracambi
Macaé	Varre-Sai	Saquarema
Paty do Alferes	São Fidélis	Tanguá
Bom Jardim	Valença	Santa Maria Madalena
Itaocara	Petrópolis	Rio das Flores
Santa Maria Madalena	Santa Maria Madalena	Rio Claro
Comendador Levy Gasparian	Rio das Flores	Barra do Piraí
Volta Redonda	São José do Vale do Rio Preto	Bom Jesus do Itabapoana
Rio Claro	Conceição de Macabu	Pinheiral
Barra do Piraí	Laje do Muriaé	Resende
Angra dos Reis	Três Rios	São Fidélis

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Rio Bonito	Paracambi	Duas Barras
São José do Vale do Rio Preto	Angra dos Reis	Engenheiro Paulo de Frontin
Itaperuna	Porciúncula	Varre-Sai
Quissamã	Itatiaia	São Francisco de Itabapoana
Armação dos Búzios	Paraíba do Sul	São Pedro da Aldeia
Duas Barras	Casimiro de Abreu	Rio Bonito
Petrópolis	Iguaba Grande	Valença
Bom Jesus do Itabapoana	Bom Jesus do Itabapoana	Quissamã
Cambuci	Maricá	Iguaba Grande
Mendes	Cantagalo	Porto Real
Rio das Flores	Engenheiro Paulo de Frontin	Arraial do Cabo
Maricá	Trajano de Moraes	Niterói
Nova Friburgo	Itaboraí	Maricá
Pinheiral	Saquarema	Paraíba do Sul
Valença	Niterói	Porciúncula
Teresópolis	Vassouras	Seropédica
Quatis	Sumidouro	Itaboraí
Macuco	Rio Bonito	Duque de Caxias
Barra Mansa	Resende	Campos dos Goytacazes
Três Rios	São Pedro da Aldeia	Cordeiro
Porciúncula	Rio Claro	Guapimirim
Paracambi	Araruama	Areal
Saquarema	Paraty	Sapucaia
Carapebus	São João da Barra	Itaguaí
São Pedro da Aldeia	Mangaratiba	Paraty
São João da Barra	Cordeiro	Carapebus
Conceição de Macabu	Arraial do Cabo	Natividade
Araruama	Quissamã	Araruama
Paraty	Carapebus	São Sebastião do Alto
Itatiaia	Silva Jardim	Conceição de Macabu
Iguaba Grande	Cardoso Moreira	Silva Jardim
Carmo	São Gonçalo	Cantagalo
Cabo Frio	Porto Real	São Gonçalo
Paraíba do Sul	Campos dos Goytacazes	Cardoso Moreira
Arraial do Cabo	Duas Barras	Magé
Cachoeiras de Macacu	Guapimirim	São João de Meriti
Sapucaia	São Francisco de Itabapoana	Cachoeiras de Macacu
São Francisco de Itabapoana	Sapucaia	Nova Iguaçu
Cantagalo	Itaguaí	Macuco
Mangaratiba	Mesquita	Nilópolis
Tanguá	Areal	Mesquita
Resende	Cachoeiras de Macacu	Queimados
Laje do Muriaé	Duque de Caxias	Laje do Muriaé

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Niterói	Seropédica	Belford Roxo
Itaboraí	Tanguá	Japeri
Italva	Nova Iguaçu	
Vassouras	São João de Meriti	
Itaguaí	Queimados	
Duque de Caxias	Macuco	
São Gonçalo	Nilópolis	
Silva Jardim	Natividade	
Nilópolis	Magé	
Mesquita	Belford Roxo	
Seropédica	Japeri	
Guapimirim		
Nova Iguaçu		
Cordeiro		
Queimados		
Magé		
Areal		
Engenheiro Paulo de Frontin		
São João de Meriti		
Belford Roxo		
Natividade		
Japeri		
Porto Real		
Total: 80	**Total: 68**	**Total: 59**

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Prova Brasil. 2007, 2009 e 2011.

Apêndice 16. Relação de municípios com ano de instalação a partir de 1995.

Município	Região de Governo	Ano de instalação
Mesquita	Metropolitana	2001
Macuco	Serrana	1997
Tanguá	Metropolitana	1997
São Francisco de Itabapoana	Norte	1997
Armação dos Búzios	Baixadas Litorâneas	1997
Pinheiral	Médio Paraíba	1997
São José de Ubá	Noroeste Fluminense	1997
Iguaba Grande	Baixadas Litorâneas	1997
Seropédica	Metropolitana	1997
Porto Real	Médio Paraíba	1997
Carapebus	Norte	1997

Fonte: CEPERJ Evolução dos municípios, por legislação de criação, data de instalação e origem Estado do Rio de Janeiro - 1565/2011.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 17. Análise de correlação da variável "baixa escolaridade" considerando "não sei" como "baixa escolaridade" e "não sei" como "dado ausente", das redes de ensino municipais, instaladas até 1995, de médio e grande porte

		Baixa Escolaridade considerando "não sei" como baixa escolaridade	Baixa Escolaridade considerando "não sei" como dado ausente	PROFICIENCIA _LP_SAEB	PROFICIENCIA _MT_SAEB
Baixa Escolaridade considerando "não sei" como baixa escolaridade	Pearson Correlation	1	1,000**	-,098**	-,103**
	Sig. (2-tailed)		0,000	,000	,000
	N	69047	45821	69013	69013
Baixa Escolaridade considerando "não sei" como dado ausente	Pearson Correlation	1,000**	1	-,142**	-,138**
	Sig. (2-tailed)	0,000		,000	,000
	N	45821	45821	45796	45796
PROFICIENCIA_ LP_SAEB	Pearson Correlation	-,098**	-,142**	1	,605**
	Sig. (2-tailed)	,000	,000		0,000
	N	69013	45796	70216	70216
PROFICIENCIA_ MT_SAEB	Pearson Correlation	-,103**	-,138**	,605**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	0,000	
	N	69013	45796	70216	70216

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Fonte: Microdados Prova Brasil. 2011. / Respostas dos alunos das 33 localidades que faziam parte do universo do estudo.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 18. Revisão de literatura
CAPES

ANO	TÍTULO	AUTOR
2011	A AVALIAÇÃO EDUCACIONAL EM LARGA ESCALA E AS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM DUAS CIDADES DO ESTADO DE SÃO PAULO	BLASIS, ELOISA BARBOSA DE OLIVEIRA DE
2011	AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA: PERSPECTIVA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	ANDRADE, ALENIS CLEUSA DE
2011	A POLÍTICA EDUCACIONAL EM MUNICÍPIOS COM BONS RESULTADOS NO IDEB MAPEAMENTO DE CARACTERÍSTICAS	LIMA, SIMONE ESTIGARRIBIA DE
2011	A AVALIAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL DE MUNICÍPIOS SUL-MATO-GROSSENSES	OVANDO, NATALY GOMES
2011	A POLÍTICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES E A SUA RELAÇÃO COM OS TÓPICOS DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO PROVA BRASIL	SANTANA, CRISTINA FATIMA PIRES AVILA
2012	O PAR (PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS) E A GESTÃO MUNICIPAL	ROOS, CRISTIANE
2011	A ARTICULAÇÃO ESCOLA-FAMÍLIA EM ESCOLAS DESTAQUES NO IDEB	RAMIRES, VANESSA RAMOS
2011	FATORES ASSOCIADOS AO DESEMPENHO ESCOLAR: UMA ANÁLISE DA PROFICIÊNCIA EM MATEMÁTICA DOS ALUNOS DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO	CAVALCANTE, GABRIELLE ALVES PALERMO
2011	O PROJETO EDUCATIVO DA FUNDAÇÃO VALE: UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE O PROGRAMA ESCOLA QUE VALE	GOULART, LIEGE COUTINHO
2011	DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS: UMA ANÁLISE DAS "CRECHES AMPLIADAS"	OESTREICH, MARLISE
2012	PROGRAMA DE GESTÃO DOS RESULTADOS DO SIMAVE/PROEB DESTINADO A PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE BARBACENA	CAMPOS, DAYSE MARIA
2012	UM MODELO DE AUTOAVALIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO MÉDIO: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A GESTÃO EDUCACIONAL	SILVA, VINICIUS BARCELOS DA
2011	A CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL DE DIRIGENTES ESCOLARES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPO GRANDE MS: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO ESCOLAR (2001-2004).	PEREIRA, HILDETE DA SILVA
2011	A GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO COTIDIANO DA ESCOLA: PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA DA ATUAÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS - MA	SILVA, NADJA FONSECA DA
2011	A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DO DEMOCRATAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	FRANKLIN, RODRIGO DIAS
2011	ENSINO FUNDAMENTAL DE 9 (NOVE) ANOS: A UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO, A PERMANÊNCIA QUALITATIVA NA ESCOLA E AS CONTRADIÇÕES DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO EM SÃO LUÍS '	LEAL, MARIA DO PERPETUO SOCORRO LIMA
2011	PROCESSOS PARTICIPATIVOS E O PROGRAMA PARTICIPAÇÃO CRIANÇA NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE OLINDA (2001-2008): UMA EXPERIÊNCIA DE COAUTORIA INFANTIL	FARIA, FLAVIA CAMPOS
2011	AS EXIGÊNCIAS DE PERFORMATIVIDADE E SEUS IMPACTOS NA IDENTIDADE DOS DIRETORES ESCOLARES: MUNICÍPIO DE CONTAGEM - MG '	LIMA, MARCOS WELLINGTON DE
2012	POLÍTICA CURRICULAR DA REDE MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE : RECONTEXTUALIZAÇÃO NO ESPAÇO DA ESCOLA	SANTOS, GRAZIELLA SOUZA DOS.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

2012	POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES: DOS MARCOS LEGAIS À REALIDADE DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE JUIZ DE FORA/MG	MAGALHAES, FABIANA GOMES DE.
2011	POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE RONDONÓPOLIS - MT (2004 A 2008) E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A FORMAÇÃO CONTINUADA NA ESCOLA: DOS CURSOS PROPOSTOS À VISÃO DA COORDENAÇÃO PEDAGÓGICA.	MINGARELI, REGINA CELIA FARIAS
2012	ESTUDO DA EDUCAÇÃO EMPREENDEDORA: O CASO NO ENSINO PÚBLICO FUNDAMENTAL MUNICIPAL NA ESCOLA MODELO DE RIO DO SUL (SC)	ORLANDI, ORLANDY
2012	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE TRANSNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS: O CASO DAS NOVAS MODALIDADES DE REGULAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO (2009-2012)	BRIGEIRO, MARCIO MARTINS COSTA
2012	GESTÃO PARTICIPATIVA - ESTUDO NOS CONSELHOS ESCOLARES DO ENSINO FUNDAMENTAL EM UMA CAPITAL DO NORDESTE.	SOUSA, REGINA LUCIA MACIEL DE
2012	POLÍTICAS PARA INCLUSÃO DE ALUNOS COM DEFICIÊNCIA: UM ESTUDO NA UEB PROF. RUBEM TEIXEIRA GOULART	SILVA, KELIA RACHEL ALVES DA.
2012	EDUCAÇÃO ESCOLAR, ESTADO E MUNICÍPIO: ANÁLISE DA DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DURANTE A VIGÊNCIA DO FUNDEF (1998-2006)	FERNANDES, ELIANE MARIA DE ALMEIDA.
2012	POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO PARA POPULAÇÃO JOVEM NO BRASIL NO PERÍODO NEOLIBERAL: GÊNESE, DESENVOLVIMENTO E PERSPECTIVAS	MELO, WAGNA MARQUIS CARDOSO DE
2011	POLÍTICA DE GESTÃO ESCOLAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPO GRANDE, MS: IMPLICAÇÕES DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (2005- 2008)	DANTAS, LUCIANA CRISTINA LOPES
2011	GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO A PARTIR DAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DAS DIRETORAS DAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE SÃO LEOPOLDO-RS	ACHILLES, HELENA CLAUDIA SOARES
2011	A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 10.639/2003 NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DO RECIFE E O PAPEL DA GESTÃO ESCOLAR ENTRE A FORMULAÇÃO E AS PRÁTICAS: IMPASSE E PERSPECTIVA. '	ALVES, CARMEM DOLORES.
2011	AS REPRESENTAÇÕES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS DIRIGENTES DE ESCOLAS PÚBLICAS: UM ESTUDO NA REDE MUNICIPAL DO RECIFE. '	CORREIA, MARCILIO DE ANDRADE
2011	IMPACTOS INICIAIS DO FUNDEB NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA	RIBEIRO, MARIA DE JESUS ARAUJO.
2011	CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO EM ESCOLAS COM DIFERENTES DESEMPENHOS DOS ALUNOS NA REDE MUNICIPAL DE CAMPINAS	TIZZEI, PAULA PONDIAN.
2012	PROGRAMA BAIRRO-ESCOLA DE NOVA IGUAÇU: DIRETRIZES E CARACTERÍSITICAS DESTA POLÍTICA EDUCACIONAL NA GESTÃO E ORGANIZAÇÃO CURRICULAR DA REDEMUNICIPAL DE ENSINO	ASSIS, ROSANA DE OLIVEIRA DE
2012	O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO COMO MECANISMO DE INSTITUIÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS AÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MARICÁ	OLIVEIRA, IVANA ARAUJO DE CAMPOS
2012	GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA: UMA ALTERNATIVA PARA A REDEPÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE JUIZ DE FORA, MG '	MIRANDA, JOSELIA BARBOSA.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

2011	POLÍTICA DE DEMOCRATIZAÇÃO DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE BRAGANÇA PAULISTA (2006/2009): CAMINHOS E DESCAMINHOS	JÚNIOR, SERGIO JOSÉ FAGUNDES.
2011	POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DE ALUNOS COM NECESSIDADES EDUCACIONAIS ESPECIAIS NO ENSINO REGULAR: O CASO DA REDE MUNICIPAL DE CANOAS-RS '	ACOSTA, NEIVA MARTA BARTZEN
2011	IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS EM TEMPO INTEGRAL NA CIDADE DE GOIÂNIA	VALADARES, FLORENCE RODRIGUES
2011	ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS: REPERCUSSÕES DA LEI Nº 11.274/2006 NA PROPOSTA CURRICULAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE JUIZ DE FORA	LIMA, LILIAN APARECIDA.
2011	A IMPLEMENTAÇÃO DE NOVOS MODOS DE REGULAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL NO BRASIL: O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E AS RELAÇÕES ESCOLA-UNIÃO.	SILVA, DEBORAH SAIB DA.
2012	A POLÍTICA DE INCLUSÃO EM QUESTÃO: UMA ANÁLISE EM ESCOLAS DAREDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTA GROSSA - PR	JOSLIN, MELINA DE FATIMA ANDRADE.
2011	IMPLICAÇÕES DA PROVA BRASIL NA FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES: UMA ANÁLISE DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE FLORIANÓPOLIS - (2005/2010) '	OLIVEIRA, LUCIMARA DOMINGUES DE. I
2011	O ESTÁGIO E A POLÍTICA DE FORMAÇÃO DO EDUCADOR: UM ESTUDO A PARTIR DE PROGRAMAS E PROJETOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO RECIFE.	SALES, CLAUDEMIR FRANCELINO DE
2011	A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA) EM UMA ESCOLA MUNICIPAL DE VITÓRIA/ES:APOSTAS E TENSIONAMENTOS '	ROMANIO, MARCEL BITTENCOURT.
2011	A PERCEPÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ SC E AS NOVAS DIRETRIZES NACIONAIS DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO APROVADAS PELO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM 2009 '	VASSOLER, MARCIA CECILIA.
2011	PROCESSO DE ELEIÇÕES DIRETAS PARA ESCOLHA DE GESTORES ESCOLARES NO MUNICÍPIO DE GUANAMBI: UMA ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO	SILVA, JOSIAS BENEVIDES DA.
2011	FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO: IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO ESCOLAR O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA	ABOUKALAN, ROBERTO JORGE
2011	OS CONSELHOS ESCOLARES NA CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES	LIMA, IAGRICI MARIA DE
2011	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: PERSPECTIVAS E EVASÃO NO MUNICÍPIO DE CÁCERES-MT	LARA, PEDRO JOSE DE
2011	POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: DESAFIOS À GESTÃO LOCAL A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS	ROSA, MARCIA MARIA.
2012	ATRIBUIÇÕES DE DIRETOR DE ESCOLA PÚBLICA: DESAFIOS PARA A FORMAÇÃO	SANTOS, DANIELLE TEODORO DOS
2012	A FORMAÇÃO DO SUPERVISOR ESCOLAR EM ENCONTROS COLABORATIVOS E DE PARCERIA COM OUTROS GESTORES EDUCACIONAIS '	SILVA, JOAO BATISTA PIRES DA
2011	IMPACTOS DA SEGREGAÇÃO SÓCIO-EMOCIONAL, NO MUNICÍPIO DE CURITIBA, SOBRE O DESEMPENHO ESCOLAR DE ALUNOS DO ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE ESTADUAL. '	GUADANHIM, FABIANE DE FATIMA COSTA.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

2011	REORIENTAÇÃO DIDÁTICO-PEDAGÓGICA DA EDUCAÇÃO FÍSICA NA PERSPECTIVA DA INCLUSÃO ESCOLAR '	SOUZA, GISELE CRISTINA DE.
2012	"PRÁTICAS DE USOS DA LEITURA E DA ESCRITA, SITUADAS NA ESFERA ESCOLAR, NO ÂMBITO DO TRABALHO DOCENTE E DA GESTÃO EDUCACIONAL	SILVA, LEILA CRISTINA BORGES DA.
2012	FINANCIAMENTO, GESTÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO ESCOLAR PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO EM ESCOLAS PÚBLICAS DA CIDADE DO RECIFE. '	CARNEIRO, TULIO ANDRADE.
2012	O FUNDEB E A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE ITABUNA.	SANTOS, JOEDSON BRITO DOS.
2012	IDEB DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE BARRA MANSA: ANÁLISE DAS AÇÕES DOS GESTORES	SILVA, FLORDELIA RODRIGUES DA
2011	CONSELHOS ESCOLARES NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE DUQUE DE CAXIAS ? TENSÕES E PERSPECTIVAS.	CHAVES, LUIZA MARIA MARTINS
2012	SISTEMATIZACAO DA IMPLEMENTACAO DE TECNOLOGIA ASSISTIVA PARA O CONTEXTOEDUCACIONAL	NICKEL, ELTON MOURA.
2012	POLITICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO DO GESTOR EDUCACIONAL: PROGRAMA FORMAÇÃO UFBA/ISP/MEC NO SEMIÁRIDO BAIANO TERRITÓRIO PIEMONTE NORTE DO ITAPICURU, BAHIA-BRASIL	SILVA, JOANITA MOURA DA.
2012	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A AMPLIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PARA NOVE ANOS NO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO	GIL, LARA GONZALEZ.
2012	POLÍTICA DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NA PREFEITURA DO RECIFE: CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES.	RODRIGUES, EMMELINE PAULINO
2011	SEMENTES DE PRIMAVERA: CIDADANIA PLANETÁRIA DESDE A INFÂNCIA. '	TOMCHINSKY, JULIA
2012	ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO: LIMITES E POSSIBLIDADES PARA A EDUCAÇÃO ESCOLAR '	CARVALHO, KARLA EVELINE BARATA DE
2012	FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO 3º CICLO DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELO HORIZONTE '	COSTA, RENATA JULIA DA.
2012	POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE JUAZEIRO, BA: CONTRIBUIÇÕES PARA O PROGRAMA - PACTO COM OS MUNICÍPIOS - TODOS PELA ESCOLA '	SANTOS, MAEVE MELO DOS
2012	EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE POR MEIO DE PARCERIA PÚBLICO PRIVADA	REIS, PAULO DE TARSO DA SILVA
2011	POLÍTICAS DE CURRÍCULO EM MATINHOS-PR: A VOZ DOS PROFESSORES	KEMPA, SYDNEI ROBERTO.
2012	OUVIDORIA DA EDUCAÇÃO : A CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NO COTIDIANO ESCOLAR DE NOVA IGUAÇU. '	LEANDRO, SONIA DE PONTES.
2011	PERFIL PROFISSIONAL E CONDIÇÕES DE TRABALHO DOCENTE: UM ESTUDO DOS PROFESSORES DOS ANOS INICIAIS DA RME DE CURITIBA	VERNICK, ALINE CHALUS
2012	POLÍTICAS EDUCACIONAIS E OS ESPAÇOS FÍSICOS NO PROCESSO FORMATIVO EM EDUCAÇÃO FÍSICA: ENTRE O REAL E O IDEAL '	NASCIMENTO, MARIA DO SOCORRO
2012	O PROJETO REALFABETIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: A PARTICIPAÇÃO DOS DOCENTES DA 7ª COORDENADORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO (CRE) COMO AVALIADORES DA POLÍTICAEDUCACIONAL '	SOUZA, CARLA DA MOTA.
2011	JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO MECANISMO DE EXIGIBILIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA	OLIVEIRA, RAFAELA REIS AZEVEDO DE.
2012	FINANCIAMENTO E EQUIDADE: ENTRELAÇAMENTOS POSSÍVEIS EM FAVOR DA APRENDIZAGEM '	NEGRINI, SANDRA MARIZ.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

2012	DECISÕES JUDICIAIS E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DE CURITIBA '	RAFANHIM, LUDIMAR.
2012	DISCURSOS E EFEITOS: PROBLEMATIZANDO A TEMÁTICA DAS ALTAS HABILIDADES/SUPERDOTAÇÃO SOB AS TRAMAS DA INCLUSÃO EDUCACIONAL	SPERONI, KARINE SEFRIN
2012	AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES PARA INCLUSÃO NA PERSPECTIVA DA DIVERSIDADE SOCIAL	URZEDA, MARIA OLIVIA MENDONCA DE
2012	UM PANORAMA DA REMUNERAÇÃO INICIAL DOS PROFESSORES NOS MUNICÍPIOS DO PRIMEIRO ANEL METROPOLITANO DE CURITIBA: CONFIGURAÇÕES, IMPASSES E PERSPECTIVA	SUBIRA, JULIANA APARECIDA ALVES.
2012	ENTRE CHOQUES E ORDENS: ATRAVESSAMENTOS ENTRE POLÍTICAS EDUCACIONAIS E TENSÕES NA REGULAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DO RIO DE JANEIRO	CATANZARO, MARIANE FERNANDES DE.
2012	PROFESSORA, QUANTAS QUESTÕES EU ACERTEI? UM ESTUDO DAS INFLUÊNCIAS DA POLÍTICA DE EXAMES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO NO COTIDIANO DAS PRÁTICAS DOCENTES.	RAMALHO, FELIPE RIBEIRO
2012	ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS SALAS DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS EM UM MUNICÍPIO PAULISTA '	MILANESI, JOSIANE BELTRAME
2012	A CONCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS SOBRE SUA PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	BERTONCINI, LUIGI.
2012	AVALIAÇÃO SISTÊMICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A PROVA BRASIL NO CONTEXTO DAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA	FERNANDES, ANGELA MARA DE OLIVEIRA
2011	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO ESPECIAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: MULTIEDUCAÇÃO EM ANÁLISE	MORAES, ROSANA DE CARVALHO.

ANPAE

ANO	TITULO	AUTOR /AUTORES
2010	DEMOCRACIA, ESTADO E EDUCAÇÃO: UMA CONTRAPOSIÇÃO ENTRE TENDÊNCIAS	SIDNEY SILVA
2010	**ESTUDO COMPARADO SOBRE POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA AMÉRICA LATINA E A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS**	ROSE MERI TROJAN
2010	JUSTICIABILIDADE NO CAMPO DA EDUCAÇÃO	CARLOS ROBERTO JAMIL CURY/LUIZ ANTONIO MIGUEL FERREIRA
2010	O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS NO FINACIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	ÁUREA DE CARVALHO COSTA
2010	O MODELO SISTÊMICO NO CAMPO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: O DISCURSO E AS PRÁTICAS COTIDIANAS NA GESTÃO EDUCACIONAL DO RECIFE	EDSON FRANCISCO DE ANDRADE

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

2010	DESCENTRALIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL: DESAFIOS DO PONTO DE VISTA DA TRANSPARÊNCIA E DA ACCOUNTABILITY	JACQUES HALLAK/MURIEL POISSON
2010	CONTROLE INSTITUCIONAL EM POLÍTICAS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL	NALÚ FARENZENA
2010	A CONTABILIZAÇÃO DA RECEITA E DESPESA EM EDUCAÇÃO PELO TCU: OMISSÕES, INCONSISTÊNCIAS E EQUÍVOCOS	NICHOLAS DAVIES
2010	ESTILOS DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O CONTROLE SOCIAL	MARCOS EDGAR BASSI/RUBENS BARBOSA DE CAMARGO
2010	GESTÃO DA EDUCAÇÃO EM PERSPECTIVA COMPARADA BRASIL-PORTUGAL: ANÁLISE DA PRODUÇÃO ACADÊMICA ENTRE 1986-2006	DONALDO BELLO DE SOUZA/SILVIA ALICIA MARTÍNEZ
2010	GESTÃO EDUCACIONAL E REINVENÇÃO DA DEMOCRACIA: QUESTÕES SOBRE REGULAÇÃO	MARIA DE FÁTIMA CÓSSIO/ÁLVARO MOREIRA HYPOLITO/MARIA CECILIA LOREA LEITE/MARIA ANTONIETA DALL´IGNA
2010	SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO NO RIO GRANDE DO SUL: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS	FLÁVIA OBINO CORRÊA WERLE / ADRIANE BRILL THUM/ALENIS CLEUSA DE ANDRADE
2010	GESTÃO ESCOLAR, AUTONOMIA ESCOLAR E ÓRGÃOS COLEGIADOS: A PRODUÇÃO DE TESES E DISSERTAÇÕES (2000-2008)	ÂNGELA MARIA MARTINS / VANDRÉ GOMES DA SILVA
2010	ANAIS DOS EVENTOS DA ANPED E DA ANPAE (2000-2008) E O ESTADO DA TEMÁTICA GESTÃO, AUTONOMIA ESCOLAR E ÓRGÃOS COLEGIADOS	DONALDO BELLO DE SOUZA
2010	AUTONOMIA, GESTÃO ESCOLAR E ÓRGÃOS COLEGIADOS: A PRODUÇÃO EM PERIÓDICOS CIENTÍFICOS (2000-2008)	CLEITON DE OLIVEIRA/VALÉRIA VIRGINIA LOPES
2010	O PROVIMENTO DO CARGO DE GESTOR ESCOLAR E A QUALIDADE DE ENSINO: ANÁLISE DE PUBLICAÇÕES NACIONAIS (1990-2005)	GRAZIELA ZAMBÃO ABDIAN MAIA/ALINE MANFIO
2010	O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA COMO POLÍTICA PÚBLICA	PAULO DE SENA MARTINS
2010	POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: EXPERIÊNCIA DE REDE EM GESTÃO DEMOCRÁTICA?	NEUSA CHAVES BATISTA
2010	A POLÍTICA EDUCACIONAL DO PDE E DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO	LUCIA CAMINI
2010	GESTÃO DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS: MODELOS E PRÁTICAS EXERCIDAS NA BAIXADA FLUMINENSE	DINAIR LEAL DA HORA
2010	DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL: CARACTERÍSTICAS E PERSPECTIVAS	IVAN LUIZ NOVAES/NADIA HAGE FIALHO
2011	A NOVA REGULAÇÃO DE FORÇAS NO INTERIOR DA ESCOLA: CARREIRA, FORMAÇÃO E AVALIAÇÃO DOCENTE	DALILA ANDRADE OLIVEIRA
2011	POLÍTICAS E PRÁTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: UM PANORAMA NACIONAL	ELBA SIQUEIRA DE SÁ BARRETTO
2011	FORMAÇÃO EM GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL NOS ANOS 2000: POLÍTICAS E PRÁTICAS	MÁRCIA ÂNGELA DA S. AGUIAR
2011	POLÍTICAS EDUCACIONAIS, IGUALDADE E DIFERENÇAS	MIGUEL G. ARROYO

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

2011	DIVERSIDADE ÉTNICO-RACIAL, INCLUSÃO E EQUIDADE NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: DESAFIOS, POLÍTICAS E PRÁTICAS	NILMA LINO GOMES
2011	PODER LOCAL E EDUCAÇÃO NO BRASIL: DIMENSÕES E TENSÕES	SOFIA LERCHE VIEIRA
2011	A CIDADE COMO ESPAÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO E DE AFIRMAÇÃO DA CIDADANIA: A EXPERIÊNCIA DE VITÓRIA/ES, BRASIL	VANIA CARVALHO DE ARAÚJO
2011	A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E A EDUCAÇÃO INFANTIL	LENILDA CORDEIRO DE MACÊDO/ADELAIDE ALVES DIAS
2011	A PARCERIA ENTRE O PODER PÚBLICO MUNICIPAL E AS CRECHES COMUNITÁRIAS: A EDUCAÇÃO INFANTIL EM PORTO ALEGRE	MARIA OTÍLIA KROEFF SUSIN/VERA MARIA VIDAL PERONI
2011	PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN ESCOLAR EM ARGENTINA Y BRASIL: UMA COMPARACIÓN DE POLÍTICAS SUBNACIONAIS	JORGE M. GOROSTIAGA
2011	ÍNDICE DE EXCLUSÃO SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS E EDUCACIONAIS DA REGIÃO DE MOCOCA, SÃO PAULO	DARLAN MARCELO DELGADO/MARIA BETÂNIA DARCIE PESSOA
2011	ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM DIÁLOGO COMPARATIVO COM AS TENDÊNCIAS TEMÁTICAS DA REVISTA IBERO-AMERICANA DE EDUCAÇÃO	ADOLFO IGNACIO CALDERÓN/ANTÓNIO GOMES FERREIRA
2011	NOTAS SOBRE A ANÁLISE DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA QUALIDADE DO ENSINO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO
2011	A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: EXPECTATIVAS DA ESCOLA SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA FAMÍLIA	EDSON DO CARMO INFORSATO/ FÁTIMA APARECIDA FERREIRA INFORSATO/INÊS MARINI RODRIGUES/VALÉRIA LONGOBARDO FONTES
2011	POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL, DE INTERSETORIALIDADE E DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM DIÁLOGO POSSÍVEL?	FLÁVIA TEMPONI/LUCILIA REGINA DE SOUZA MACHADO
2012	AS INTERFACES DA PARTICIPAÇÃO DA FAMÍLIA NA GESTÃO ESCOLAR	PRISCILA XIMENES SOUZA DO NASCIMENTO/LUCIANA ROSA MARQUES
2012	GESTÃO DEMOCRÁTICA E EDUCAÇÃO DO CAMPO	FERNANDO JOSÉ MARTINS
2012	CONCEPÇÕES DE GESTÃO E VIVÊNCIA DA PRÁTICA ESCOLAR DEMOCRÁTICA	GRAZIELA ZAMBÃO ABDIAN/ELIANETH DIAS KANTHACK HERNANDES
2012	OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DE POLÍTICAS E DECISÕES CURRICULARES	ANTONIO FLAVIO BARBOSA MOREIRA
2012	UM ESTUDO MULTIVARIADO DO PERFIL DO DIRETOR DAS ESCOLAS PÚBLICAS DE ITABAIANA – SE	SERGIO HENRIQUE DA CONCEIÇÃO/JULIANO MOTA PARENTE
2012	FEDERALISMO COOPERATIVO E ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: O ATALHO SILENCIOSO DO EMPRESARIADO PARA A DEFINIÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COOPERAÇÃO	GILDA CARDOSO DE ARAÚJO

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

2012	LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: ARTICULAÇÕES COM A FORMAÇÃO DOCENTE	BIANCA SALAZAR GUIZZO/JANE FELIPE
2012	O PAPEL DO ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS NO ENSINO FUNDAMENTAL	MARIZA FELIPPE ASSUNÇÃO/VERÔNICA LIMA CARNEIRO
2012	CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E OS CONSELHOS GESTORES DA EDUCAÇÃO: UM ESTUDO DA ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO FUNDEF NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE	HENRIQUE GUIMARÃES COUTINHO
2012	INCLUSÃO, EDUCAÇÃO ESPECIAL E PODER JUDICIÁRIO: DO DIREITO A USUFRUIR DIREITOS	ADRIANA A. DRAGONE SILVEIRA/ROSÂNGELA GAVIOLI PRIETO
2013	O POTENCIAL DO IDEB COMO ESTRATÉGIA DE ACCOUNTABILITY DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA	MARILDA PASQUAL SCHNEIDER/ELTON LUIZ NARDI
2013	GESTÃO EDUCACIONAL E EDUCAÇÃO INFANTIL: FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARA A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL	FABIANA SILVA FERNANDES/NELSON GIMENES/MARIA MALTA CAMPOS
2013	A CENTRALIDADE DO “PDE” E DO “PAR” NO ACESSO À POLÍTICA EDUCACIONAL: A EXPERIÊNCIA DE GESTÃO NA MICRORREGIÃO DE FOZ DO IGUAÇU, NO PARANÁ	JOÃO JORGE CORREA
2013	A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO AUTÔNOMA DAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: UM ESTUDO NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL EM SANTA CATARINA	SULIVAN DESIRÉE FISCHER/MARIA DO CARMO LESSA GUIMARÃES
2013	FORMAÇÃO DE DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: A EXPERIENCIA DO PRADIME NA UFRJ	DANIELA PATTI DO AMARAL/DJENANE FREIRE
2013	SENTIDOS DA EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	CARLOS ROBERTO JAMIL CURY
2013	A EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: AVANÇOS NO TEXTO E SUA NEUTRALIZAÇÃO NO CONTEXTO DOS 25 ANOS DE VIGÊNCIA	DERMEVAL SAVIANI
2013	AS MUTAÇÕES NA OFERTA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	MARIA VIEIRA SILVA/VERA MARIA PERONI
2013	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E RESPONSABILIDADES FEDERATIVAS: 25 ANOS DE AGENDA CONSTITUINTE	NALÚ FARENZENA/MARIA BEATRIZ LUCE
2013	POLÍTICAS DE CURRÍCULO, FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988: BREVE BALANÇO	GABRIEL HUMBERTO MUÑOZ PALAFOX/KARINA KLINKE/MARCELO SOARES PEREIRA DA SILVA
2013	DIREITO À EDUCAÇÃO E COMPROMISSO DOCENTE: QUANDO O SUCESSO E O FRACASSO ESCOLAR ENCONTRAM O CULPADO	MARIA DILNEIA ESPÍNDOLA FERNANDES/ELISÂNGELA ALVES DA SILVA SCAFF/REGINA TEREZA CESTARI DE OLIVEIRA
2013	A INCLUSÃO SOCIAL E EDUCACIONAL NOS 25 ANOS DA APROVAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	LÁZARA CRISTINA DA SILVA/MARA RUBIA ALVES MARQUES
2013	MATRÍCULAS DE ALUNOS COM DEFICIÊNCIA NA EJA: UMA ANÁLISE DOS INDICADORES EDUCACIONAIS BRASILEIROS	TAÍSA GRASIELA GOME S LIDUENHA GONÇALVES/JOSÉ GERALDO SILVEIRA BUENO/SILVIA MÁRCIA FERREIRA MELETT I

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

2013	ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS: ORDENAMENTO E CONTRADIÇÕES EM ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS NA BAHIA	ANTONIA ALMEIDA SILVA
2013	O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE ITABAIANA (SERGIPE)	CLÁUDIA DA MOTA DARÓS PARENTE/MARIA DA CONCEIÇÃO FERREIRA DE SOUZA
2014	AVALIAÇÃO INTERNA NO CONTEXTO DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS: DESAFIOS PARA A GESTÃO ESCOLAR	CRISTIANE MACHADO/OCIMAR MUNHOZ ALAVARSE
2014	O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: POLÍTICAS, MOVIMENTOS E CONTRADIÇÕES NA GESTÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS	LUÍS GUSTAVO ALEXANDRE DA SILVA/SUELY FERREIRA/JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA
2014	A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA ESFERA MUNICIPAL: PAPEL DO GOVERNO FEDERAL NA INDUÇÃO DE PROGRAMAS	SANDRA ZÁKIA SOUSA/ANGELA MARIA MARTINS
2014	PLANOS DE GOVERNO E EDUCAÇÃO BRASILEIRA: DO REGIME MILITAR AOS TEMPOS ATUAIS	MARÍLIA FONSECA
2014	A GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: OS LEGADOS DA DITADURA	ÂNGELO RICARDO DE SOUZA/TAÍS MOURA TAVARES
2014	A “INTERIORIZAÇÃO” DO GOLPE: OS EFEITOS DA DITADURA CIVIL-MILITAR NA EDUCAÇÃO EM VITÓRIA DA CONQUISTA-BAHIA (1964-1985)	ELENICE SILVA FERREIRA/CARLOS ROBERTO JAMIL CURY
2014	O MATERIAL APOSTILADO UTILIZADO EM PRÉ-ESCOLAS MUNICIPAIS PAULISTAS: ANÁLISE DE DOIS CASOS	BIANCA CORREA/THERESA ADRIÃO
2014	POLÍTICA, CIDADANIA E EDUCAÇÃO INTEGRAL: A CONVIVÊNCIA DEMOCRÁTICA COMO PRINCÍPIO PEDAGÓGICO	RODRIGO MANOEL DIAS DA SILVA/CHAIANE PAULA BUSNELLO/FABÍOLA PEZENATTO
2014	PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO: OS INDICADORES EDUCACIONAIS E FINANCEIROS	MAGNA FRANÇA
2014	A POLÍTICA EDUCACIONAL DO PT NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (1989-1992): FORMULAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO	MELINA CASARI PALUDETO/JULIO CESAR TORRES
2014	FRATERNIDADE: UMA CATEGORIA POLÍTICA NA CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA E NA EDUCAÇÃO	MARCELO SOARES PEREIRA DA SILVA/IVANNA SANT`ANA TORRES
2014	OUVIDORIAS PÚBLICAS: CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO NA PERSPECTIVA DA AÇÃO COMUNICATIVA	PAULO MARCELLO FONSECA MARQUES/GIONARA TAUCHEN
2014	DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: REGULAÇÃO INTERMEDIÁRIA DO SISTEMA EDUCACIONAL	MARISA RIBEIRO TEIXEIRA DUARTE/MAURÍCIO ESTEVAM CARDOSO
2014	PROPOSTA METODOLÓGICA: AVALIAÇÃO EXTERNA E DESEMPENHO DOS ALUNOS	ALEXANDRE PEREIRA SALGADO JUNIOR/JULIANA CHIARETTI NOVI
2014	O FINANCIAMENTO DA EJA NO BRASIL: REPERCUSSÕES INICIAIS DO FUNDEB	MARCELO PAGLIOSA CARVALHO

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

INEP MEC

ANO	TÍTULO	AUTOR
2010	**PERFIL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**	INEP
2008	**DESEMPENHO DOS ALUNOS NA PROVA BRASIL: DIVERSOS CAMINHOS PARA O SUCESSO EDUCACIONAL NAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO**	Suhas D. Parandekar, Isabel de Assis Ribeiro de Olivieira e Érica P. Amorim (org.)
2010	CAMINHOS DO DIREITO DE APRENDER: BOAS PRÁTICAS DE 26 MUNICÍPIOS QUE MELHORARAM A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO	UNICEF
2005	VENCENDO O DESAFIO DA APRENDIZAGEM NAS SÉRIES INICIAIS. A EXPERIÊNCIA DE SOBRAL, CEARÁ.	INEP, Ministério da Educação, 2005
2007	PRÊMIO INOVAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL 2006 - EXPERIÊNCIAS SELECIONADAS	MEC/INEP
2001	DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS DIROGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO	Gasparetto, et al. (coord).
2005	IMPLEMENTAÇÃO DO PES - PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO - NAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO NAS QUAIS ESTE PRODUTO DO PROGRAMA FUNDESCOLA FOI IMPLEMENTADO	BONAMINO E PAES DE CARVALHO

LEGENDA:

GESTÃO E AVALIAÇÃO INTERNA E EXTERNA
GESTÃO DEMOCRÁTICA E SISTEMAS EDUCATIVOS
PROFISSIONAIS DA/NA EDUCAÇÃO: FORMAÇÃO E PRÁTICA
POLÍTICAS PÚBLICAS
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
ÓRGÃOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO
OUTRO

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 19. Matrículas na rede pública municipal de ensino de Itaboraí, por etapa e modalidade de ensino e dependência administrativa. Anos: 2004-2013.

ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL		ENSINO FUNDAMENTAL I		ENSINO FUNDAMENTAL II		EJA		Educação Especial		TOTAL
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	
2004	606	769	9048	8823	5489	2611	479	378	47	7	**28.257**
2005	597	855	8625	9327	5448	2321	566	787	44	4	**28.934**
2007	755	945	10750	7552	5750	2359	677	735	45	7	**25.595**
2009	1108	1384	9275	7862	6021	2266	1238	626	32	6	**29.818**
2011	1677	1688	8789	7266	6062	2389	1659	835	8	0	**30.373**
2013	2326	1926	8488	6467	6576	2551	2027	851	88	3	**31.223**

Fonte: INEP. Censo Escolar. Anos: 2004-2013.

Apêndice 20. Taxa de aprovação e IDEB, anos finais do ensino fundamental da rede municipal de ensino de Itaboraí. Anos: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

Ano	**6º ao 9º ano**	**6º ano**	**7º ano**	**8º ano**	**9º ano**	**IDEB**
2005	74,5	71,2	73,6	76,5	82,8	**3,6**
2007	77,0	74,8	74,8	77,8	85,9	**3,5**
2009	79,1	76,9	77,0	79,5	87,5	**3,8**
2011	79,9	77,1	77,4	82,4	87,4	**3,9**
2013	76,5	69,2	74,2	79,2	90,7	**3,3**

Fonte: Censo Escolar. MEC. INEP. 2005-2013.

Apêndice 21. Taxa de distorção idade-série, anos finais do ensino fundamental da rede municipal de ensino de Itaboraí. Anos: 2007, 2009, 2011 e 2013.

Ano	**6º ao 9º ano**	**6º ano**	**7º ano**	**8º ano**	**9º ano**
2007	44,6	49,4	45,3	39,5	38
2009	41,7	47,5	43,4	36,6	32
2011	41,7	45,3	44,6	38,8	32,2
2013	43,7	52,1	44,6	38	33,2

Fonte: Censo Escolar. MEC. INEP. 2007-2013.

Apêndice 22. Situação de qualidade de ensino, a partir do desempenho médio dos alunos da rede de ensino e das escolas da rede municipal de ensino de Itaboraí.
Desempenho no teste de matemática, 9º ano, Prova Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013.

Ano	2007	2009	2011	2013
Desempenho	235,30	244,21	245,91	230,46

Fonte: Questionário de Alunos. Prova Brasil. 2007.2009.2011.2013.

Situação de Desempenho no teste de matemática. Escolas Municipais. 9º ano. Prova Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013.

Situação da Unidade de Ensino	Ano			
	2007	**2009**	**2011**	**2013**
Abaixo da média	12	20	21	23
Na média	0	0	0	0
Acima da média	0	0	0	0
Total	12	20	21	23

Fonte: Questionário de Alunos. Prova Brasil. 2007.2009.2011.2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 23. Estudo para a organização da categoria equidade educacional.

Número de municípios que participaram da Prova Brasil em 2011	Válidos	83
	Dado ausente	0
Média		,1707
Mediana		,1420
Desvio Padrão		,10898
Mínimo		,00
Máximo		,53

Fonte: Elaboração Própria, a partir da Prova Brasil. 2011.

Utilizando o mesmo critério para o estudo dos anos iniciais, o percentual estipulado foi o valor, arredondado para mais, da média da variável equidade (percentual de alunos nos níveis adequado ou avançado) na prova de Matemática, em 2011.

Apêndice 24. Situação de equidade da rede municipal de ensino. Anos Finais. Anos: 2007 a 2013.

Situação dos alunos de 9º ano do ensino fundamental, a partir dos níveis de proficiência. Rede Municipal de Itaboraí. Anos: 2007 a 2013.

Proficiência dos Estudantes	Ano			
	2007	**2009**	**2011**	**2013**
% Insuficiente	41	33	30	47
% Básico	54	58	60	45
% Adequado	5	09	09	07
% Avançado	0	01	01	01
Total	100	100	100	100

Fonte: Questionário de Alunos. Prova Brasil. 2007.2009.2011.2013

Percentual de alunos nos níveis adequado ou avançado nas escolas de 9º ano do ensino fundamental Rede Municipal de Itaboraí. Anos: 2007 a 2013.

Situação da Unidade de Ensino	Ano			
	2007	**2009**	**2011**	**2013**
Abaixo de 20%	12	17	20	22
20%	0	2	0	0
Acima de 20%	0	1	1	1
Total	12	20	21	23

Fonte: Questionário de Alunos. Prova Brasil. 2007.2009.2011.2013.

Apêndice 25. Perfil de rendimento dos anos finais do ensino fundamental de ensino de Itaboraí. Anos: 2007-2013.

Qualidade e Equidade Educacionais. 9º ano do ensino fundamental. Rede Municipal de Ensino. Itaboraí. Anos: 2007-2013.

Ano	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**
Situação da Rede de Ensino	Desempenho médio abaixo de 300 pontos e menos de 20% de alunos nos níveis adequado ou avançado	Desempenho médio abaixo de 300 pontos e menos de 20% de alunos nos níveis adequado ou avançado	Desempenho médio abaixo de 300 pontos e menos de 20% de alunos nos níveis adequado ou avançado	Desempenho médio abaixo de 300 pontos e menos de 20% de alunos nos níveis adequado ou avançado

Fonte: Elaboração própria, a partir dos microdados da Prova Brasil. Anos: 2007 a 2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Situação das unidades de ensino da rede municipal de Itaboraí a partir dos perfis de rendimento. Prova Brasil. Anos: 2007-2013.

Situação da Unidade de Ensino	Ano			
	2007	**2009**	**2011**	**2013**
Desempenho médio abaixo de 300 pontos e menos de 20% de alunos nos níveis adequado ou avançado	12	17	20	22
Desempenho médio abaixo de 300 pontos e 20% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado	0	3	1	1
Desempenho médio 300 pontos ou mais e 20% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado	0	0	0	0
Total	12	20	21	23

Fonte: Elaboração própria, a partir dos microdados da Prova Brasil. Anos: 2007-2013.

Apêndice 26. Síntese dos títulos e temas formalizados no Regimento das Escolas Municipais de Itaboraí. 2007.

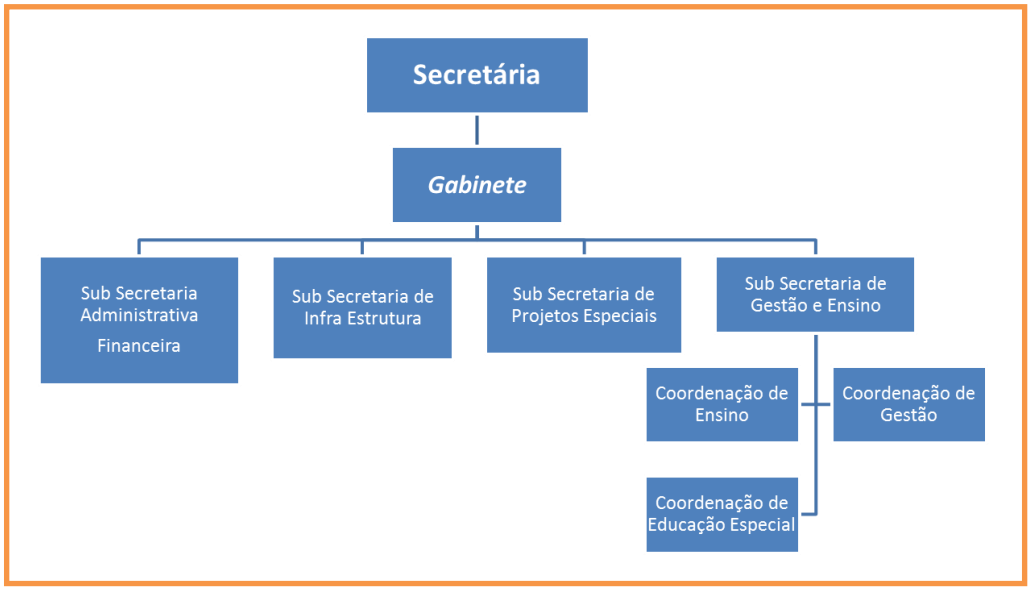
- Das disposições preliminares (identificação; finalidades princípios e objetivos);
- Da organização escolar (equipe técnico-pedagógica)
- Da escrituração escolar e arquivo (secretaria escolar, escrituração escolar e instrumentos de registros e arquivo)
- Da estrutura didático-pedagógica (sala de leitura, conselho de classe, apoio administrativo, corpo docente e corpo discente)
- Dos pais ou responsáveis
- Da organização didático-pedagógica (projeto político-pedagógico, educação especial, educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos e avaliação do aproveitamento escolar)
- Do Regimento Escolar (calendário escolar, matrícula, transferências, classificação e reclassificação e frequência)
- Disposições gerais, transitórias e finais.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 27. Síntese dos títulos e temas formalizados no Regimento das Escolas Municipais de Itaboraí. 2013, atualizado em 2014.

- Da Organização das Unidades Escolares (Estrutura Organizacional; Fins, Princípios e Objetivos; Direção das Unidades Escolares; Organização Pedagógica; Corpo Docente e do Corpo Discente; Nível, Etapas e Modalidades de Educação e Ensino; Projeto Político Pedagógico)
- Do Regime Escolar (Calendário Escolar; Matrícula)
- Das Disposições Gerais e Transitórias

Apêndice 28. Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Itaboraí. Ano: 2012.



Fonte: Elaboração própria, a partir de entrevista no órgão gestor em 2012.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 29. Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Itaboraí. Ano: 2013.

Secretária Municipal de Educação e Cultura

Chefe de Gabinete

1) Subsecretarias:

1.1.)Subsecretaria de Educação Integral e Projetos Estratégicos
- 1.1.1.) Educação Integral
- 1.1.2.) Projetos da secretaria de educação

1.2)Subsecretaria de Ensino
- 1.2.1.) Supervisão Educacional
- 1.2.2.) Equipe Técnica-Pedagógica
- 1.2.3.) Sala de Leitura
- 1.2.4.) Educação Infantil (creche e pré-escola)
- 1.2.5.) Ciclo de Alfabetização
- 1.2.6.) Educação de Jovens e Adultos
- 1.2.7.) Ensino Fundamental

1.3.)Subsecretaria de Gestão de Articulação
- 1.3.1.) Coordenação de Gestão
- 1.3.2.) Coordenação de Matrícula e Estatística
- 1.3.3.) Coordenação de Programas Federais e Cota Extra
- 1.3.4.) Coordenação dos Conselhos Escolares
- 1.3.5.) Coordenação de Planejamento Financeiro

1.4.)Subsecretaria de Infraestrutura Escolar, Orçamento e Gestão Estratégica

1.5.)Subsecretaria de Administração
- 1.5.1.)Assessoria à rede
- 1.5.2.) Coordenação de Contratos
- 1.5.3.) Apoio ao Processo Administrativo

1.6.) Subsecretaria de Tecnologias Educacionais e Informação
- 1.6.1.) Coordenação do Centro Tecnológico Educacional – CETEDI
- 1.6.2.)Coordenação de Projetos Educacionais Tecnológicos
- 1.6.3.) Coordenação de Apoio Tecnológico e Informação

2) Departamento

2.1.)Direção Geral do Departamento de Merenda Escolar

2.1.1.) Supervisão de Merenda

Órgão de controle social

2.2.2.) Conselho de Alimentação Escolar

Fonte: Elaboração própria, a partir do organograma dos subsecretários, chefe de gabinete e departamento.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 30. Percurso de Carreira do servidor lotado no órgão central. Itaboraí. 2015.

Percurso de Carreira	Quantidade
Apenas sala de aula	2
Sala de aula e gestão escolar	1
Sala de aula e Secretaria de Educação	8
Sala de aula, gestão escolar e Secretaria de Educação	1
Total	**12**

Fonte: Elaboração Própria.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 31. Síntese da análise realizada na rede municipal de ensino de Itaboraí.

Itaboraí: entre a interferência política e o trabalho técnico

1. **Contexto socioeducacional:**
   Contexto sociohistórico:

Origem: 1567

Fundação da cidade: 1890

Região de Governo: Metropolitana

População em 2013: 225. 263 habitantes

Economia: Historicamente foi a agricultura e mais recentemente a área de serviços (incluindo administração pública)

Cenário Político: Algumas famílias donas de terras detinham o poder local. E na última década ainda prevalece o patrimonialismo na administração pública.

Contexto educacional:

Atendimento Educacional: Maior concentração na rede municipal de ensino, com aumento de 10,50% entre 2004 e 2013, totalizando 31.223 matrículas em 2013.

Maior concentração de matrículas na área urbana do município, com acréscimo de 23,97% no período estudado.

Maior concentração de estabelecimentos escolares na área rural: 50,59% em 2013.

Infraestrutura: implantação de laboratórios de informática e salas de leitura/biblioteca. Problema considerado grave pelas gestões.

Formação de Professores: em 2013, a maioria (75,99%) com formação em nível superior de ensino.

Indicadores Educacionais do primeiro segmento do ensino fundamental:

Taxa de Aprovação: aumentando ao longo de 2005 (78,4%) e 2013 (86,0%).

Taxa de distorção idade-série: apesar de alta, vem descrendo durante o período estudado: de 40,7% em 2007 para 34,6% em 2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Proficiência: ao longo das edições da Prova Brasil de 2007 a 2013 a situação da rede de ensino se manteve com desempenho abaixo de 225 pontos em matemática e abaixo de 40% nos níveis adequado ou avançado.

2. **Arranjo Institucional:**

Ordenamento Jurídico: Regimento Escolar foi o destaque, sendo que o processo de elaboração contou com a participação dos profissionais da educação.

Estrutura Organizacional:

Órgão gestor faz parte da administração direta.

Ao longo do tempo, o órgão passou por algumas reformas, e, de acordo com aquelas formalizadas, foi denominado por Secretaria Municipal de Educação e Cultura (1993-1996; 2005 até os dias atuais) e Secretaria Municipal de Educação (1997-2004).

Estrutura complexa, com grande quantidade de subsecretários, chefe de departamento e coordenações.

Forte influência dos políticos locais nas nomeações.

Equipe técnica:

Gestor educacional: profissional formado na área da educação, com especialização em gestão escolar; sexo feminino; experiência no campo educacional.

Gestor escolar: formação mínima é o nível superior de ensino, com especialização em gestão escolar.

Equipe direta: atual gestão é formada por profissionais com nível superior de ensino; experiência educacional; a maioria já trabalhava no órgão central.

Servidores lotados na SEMEC: não há concurso específico para a lotação. Número grande de servidores, mais de 100, conforme resposta ao questionário do GESQ (2015).

Fluxo de comunicação: informatização da rede e das escolas e relações institucionais:

Criação do sistema de informatização da rede de ensino, GEDUC, em fase de implantação.

Dados informatizados: escolar dos alunos, recursos humanos e a oferta e demanda de vaga (GESQ, 2015).

Comunicação entre o órgão central e as unidades de ensino: reuniões e visitas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

3. **Focalização da Gestão:**

Gestão Técnico-Política

Temas / Problemáticas:

Gestão 2005-2008	Gestão 2009-2012	Gestão 2013
Fluxo Escolar	Fluxo Escolar	Fluxo Escolar
Infraestrutura		Infraestrutura
Carreira Docente	Carreira Docente	Carreira Docente
Proposta Pedagógica	Currículo	
	Serviços de Apoio Educacional	
		Qualidade da Educação
		Atendimento Educacional (Ed. Infantil)

Ações Empreendidas:

Gestão 2005-2008	Gestão 2009-2012	Gestão 2013
Recuperando com dignidade	Projeto de Aceleração da Aprendizagem	Parceria com órgãos externos
Implantação do "Mais Educação"	Reforço Escolar	
Construção de salas de aula, reforma de escolas e construção de quadras cobertas	Criação da escola de artes	Projeto Revita
Concurso público para professores	Concurso para OE, OP e supervisor de ensino	Chamada dos concursados em 2011
		Temática principal para os eventos educacionais
Formação Continuada (simpósio educacional)		Horário de estudo na carga horária do professor
		Formação continuada na SEMEC
Atualização do Regimento		
Elaboração do Projeto Político-Pedagógico da rede de ensino	Inclusão de balé na escola	
Criação do NAPEN		
	Terceirização da merenda	
	Ampliação do atendimento da EJA	
	Implantação da Provita	

Gestão Pedagógica

Formação Continuada: simpósio educacional, formação na SEMEC e nas escolas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Projeto Político-Pedagógico: Documento norteador para as escolas, que devem elaborar os próprios.

Uso dos dados educacionais na focalização da gestão: elaborados pela rede de ensino (aprovação, reprovação, evasão, desempenho – bimestral e Provita) e das avaliações externas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 32. Matrículas na rede pública municipal de ensino de Angra dos Reis, por etapa e modalidade de ensino e dependência administrativa. Anos: 2004-2013.

ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL		ENSINO FUNDAMENTAL I		ENSINO FUNDAMENTAL II		EJA		Educação Especial		TOTAL
	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	
2004	1604	206	10031	2326	4078	1625	0	410	147	0	**20427**
2005	1569	415	10044	2790	3898	1779	0	193	143	0	**20831**
2007	1727	105	11858	1114	5434	429	1056	156	145	0	**22024**
2009	1788	107	12290	999	5951	410	1885	141	160	0	**23731**
2011	2222	100	11438	803	5344	407	2135	105	155	0	**22709**
2013	2294	102	10914	783	5484	370	1567	108	125	0	**21747**

Fonte: INEP. Censo Escolar. Anos: 2004-2013.

Apêndice 33. Taxa de aprovação e IDEB dos anos finais do ensino fundamental. Angra dos Reis. Anos: 2005-2013.

Ano	6º ao 9º ano	6º ano	7º ano	8º ano	9º ano	IDEB
2005	69,2	63,0	67,5	73,9	77,5	**3,3**
2007	75,8	74,4	74,4	75,6	82,1	**3,4**
2009	68,8	63,6	67,1	73,5	77,2	**3,3**
2011	76,7	72,9	75,4	78,6	86,0	**3,9**
2013	73,9	69,4	72,0	78,4	81,1	**3,5**

Fonte: Censo Escolar. MEC. INEP. 2005-2013.

Apêndice 34. Taxa de distorção idade-série dos anos finais do ensino fundamental. Angra dos Reis. Anos: 2007-2013.

Ano	6º ao 9º ano	6º ano	7º ano	8º ano	9º ano
2007	57,9	57,0	57,3	60,7	57,3
2009	53,4	55,9	55,1	50,8	48,9
2011	45,5	48,5	47,3	43,7	37
2013	46,2	52,2	48,8	41,3	35,6

Fonte: Censo Escolar. MEC. INEP. 2005-2013.

Apêndice 35. Situação de qualidade de ensino, a partir do desempenho médio dos alunos da rede de ensino e das escolas da rede municipal de ensino de Angra dos Reis.

Desempenho no teste de matemática, 9º ano, Prova Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013.

Ano	2007	2009	2011	2013
Desempenho	229	237,23	247,60	239,37

Fonte: Questionário de Alunos. Prova Brasil. 2007.2009.2011.2013.

Situação de Desempenho no teste de matemática. Escolas Municipais. 9º ano. Prova Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013.

Situação da Unidade de Ensino	Ano			
	2007	**2009**	**2011**	**2013**
Abaixo da média	11	14	12	13
Na média	0	0	0	0
Acima da média	0	0	0	0
Total	11	14	12	13

Fonte: Questionário de Alunos. Prova Brasil. 2007.2009.2011.2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 36. Situação de equidade da rede municipal de ensino. Anos Finais. Anos: 2007 a 2013.

Situação dos alunos de 9º ano do ensino fundamental, a partir dos níveis de proficiência. Rede Municipal de Angra dos Reis Anos: 2007 a 2013.

Proficiência dos Estudantes	Ano			
	2007	**2009**	**2011**	**2013**
% Insuficiente	46	39	30	36
% Básico	49	54	60	58
% Adequado	5	6	9	5
% Avançado	0	0	1	1
Total	100	100	100	100

Fonte: Questionário de Alunos. Prova Brasil. 2007.2009.2011.2013

Situação de equidade das escolas de 9º ano do ensino fundamental Rede Municipal de Angra dos Reis. Anos: 2007 a 2013.

Situação da Unidade de Ensino	Ano			
	2007	**2009**	**2011**	**2013**
Abaixo de 20%	11	14	12	13
20%	0	0	0	0
Acima de 20%	0	0	0	0
Total	11	14	12	13

Fonte: Questionário de Alunos. Prova Brasil. 2007.2009.2011.2013.

Apêndice 37. Perfil de rendimento dos anos finais do ensino fundamental de ensino de Angra dos Reis. Anos: 2007-2013.

Situação das unidades de ensino da rede municipal de Angra dos Reis a partir dos perfis de rendimento. Prova Brasil. Anos: 2007-2013.

Situação da Unidade de Ensino	Ano			
	2007	**2009**	**2011**	**2013**
Desempenho médio abaixo de 300 pontos e menos de 20% de alunos nos níveis adequado ou avançado	11	14	12	13
Desempenho médio abaixo de 300 e 20% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado	0	0	0	0
Desempenho médio 300 pontos ou mais e 20% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado	0	0	0	0
Total	11	14	12	13

Fonte: Elaboração própria, a partir dos microdados da Prova Brasil. Anos: 2007-2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice 37. Regimento das escolas municipais de Angra dos Reis – 2008.

- A estrutura organizacional geral: equipe técnico-pedagógica; equipe administrativo-pedagógica; bibliotecas escolares e conselho de escola.
- O funcionamento da educação básica: educação infantil (concepção, regime de funcionamento e profissionais); ensino fundamental (concepção, organização e objetivos, política de alfabetização e letramento e ensino regular noturno). Educação de jovens e adultos (concepção e finalidades e regime de funcionamento); educação especial (concepções e finalidades, modalidades em educação especial, alunos acompanhados pela educação especial, apoio ao desenvolvimento de alunos com dificuldades acentuadas de aprendizagem, educação de surdos, educação de deficientes visuais, altas habilidades/superdotação, educação de alunos com transtornos de condutas típicas, atendimento pedagógico aos alunos com múltiplas deficiências, profissionais da educação especial).
- Regime de funcionamento: matrícula; transferência; ano letivo, calendário escolar e carga horária; currículo (projeto político-pedagógico, projetos e programas); avaliação (concepção e princípios da avaliação, conselho de classe, atribuição de conceitos, critérios de promoção/retenção e recuperação)
- Organização disciplinar: direitos e deveres dos servidores e alunos (direitos e deveres dos docentes, direitos e deveres dos discentes, direitos e deveres dos funcionários de apoio e as proibições e penalidades).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Apêndice. 38. Síntese da análise realizada na rede municipal de ensino de Itaboraí.

Angra dos Reis: a democracia como princípio norteador

1. **Contexto socioeducacional:**
   Contexto sociohistórico:

Origem: 1502

Fundação da cidade: 1835

Região de Governo: Costa Verde

População em 2013: 181.486 habitantes

Economia: Cana-de-açúcar, atividade portuária, pesca no início desde o início da colonização. No século XX, o estaleiro Verolme e as usinas nucleares revitalizaram a economia local. O turismo favoreceu o comércio.

Cenário Político: Alternância do Partido dos Trabalhadores e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro no executivo municipal – com diferentes coligações – nos últimos quatro mandatos.

Contexto educacional:

Atendimento Educacional: Maior concentração na rede municipal de ensino, com aumento de 6,46%, entre 2004 e 2013, totalizando 21.747 matrículas em 2013.

Maior concentração de matrículas na área urbana do município, com acréscimo de 28,52%, no período estudado.

Maior concentração de estabelecimentos escolares na área urbana: 74,65% em 2013.

Infraestrutura: Salas de Professores e Biblioteca e/ou Sala de Leitura.

Problema considerado grave pelas gestões.

Formação de Professores: em 2013, mais da metade (62,16%) com formação em nível superior de ensino.

Indicadores Educacionais do primeiro segmento do ensino fundamental:

Taxa de Aprovação: aumentando ao longo de 2005 (73,9% %) e 2013 (88,1%).

Taxa de distorção idade-série: apesar de alta, vem descrendo durante o período estudado: de 37,8% em 2007 para 26,1% em 2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Proficiência: nas edições da Prova Brasil de 2007 e 2009 o perfil da rede de ensino foi "desempenho abaixo de 225 pontos em matemática e abaixo de 40% nos níveis adequado ou avançado" e a partir de 2011 houve melhora, situando-se na condição de "desempenho abaixo de 225 pontos em matemática e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado".

2. Arranjo Institucional:

Ordenamento Jurídico: O Plano Municipal de Educação (2015) foi o destaque, sendo que o processo de elaboração contou com a participação dos profissionais da educação.

Estrutura Organizacional:

Órgão gestor faz parte da administração direta.

O acesso à estrutura formalizada do órgão gestor ficou restrito a duas legislações, com as seguintes denominações: i) 2008: Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia, Esportes e Lazer e ii) 2009: Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia, que permanece até os dias atuais.

Estrutura complexa, com conselho gestor (ineditismo da atual gestão), subsecretarias, gerências e coordenações.

As escolas estão agrupadas em cinco polos, por proximidade geográfica.

Equipe técnica:

Gestor educacional: profissional formado na área da educação, com pós-graduação; sexo feminino; servidor de carreira, com experiência no campo educacional.

Gestor escolar: cargo em comissão pelo poder executivo

Equipe direta: atual gestão é formada por profissionais com nível superior de ensino; experiência educacional; a maioria é servidor do município e já trabalhava no órgão central.

Servidores lotados na SECT: não há concurso específico para a lotação. Número grande de servidores, mais de 50, conforme resposta ao questionário do GESQ (2015).

Fluxo de comunicação: informatização da rede e das escolas e relações institucionais:

Até 2015 o sistema utilizado era denominado GANET e uma outra plataforma estaria sendo desenvolvida no período em que a pesquisa foi realizada.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Dados informatizados pela gerência de planejamento e estatística educacional – GPEE: vida escolar dos alunos e coleta de dados do Ministério da Educação, como Prova Brasil e IDEB, como também de produções próprias, como a pesquisa do professor leitor e o perfil dos alunos da Educação de Jovens e Adultos (GESQ, Questionário de Dirigentes, 2015).

Comunicação entre o órgão central e as unidades de ensino: reuniões em polos e com diretores e visitas.

3. **Focalização da Gestão:**
   Gestão Técnico-Política

Temas / Problemáticas

Gestão 2005-2008	Gestão 2009-2012	Gestão 2013-2016
Carreira Docente	Carreira Docente	
Educação para o trabalho		
Proposta Pedagógica		Política Educacional / Proposta Pedagógica
		PPP das escolas
		Plano Municipal de Educação
Educação Especial		
Infraestrutura	Infraestrutura	Infraestrutura
	Qualidade do ensino	
		Fluxo escolar

Ações Empreendidas:

Gestão 2005-2008	Gestão 2009-2012	Gestão 2013
Implantação do Polo Cederj		
Concurso para as ilhas e continente		Chamada de monitores aprovados em concurso público
Inclusão da disciplina "Turismo e Educação" na matriz curricular		
Elaboração da Proposta Pedagógica da rede de ensino		Assessorias externas para a elaboração da proposta pedagógica dos segmentos e modalidades de ensino.
Elaboração dos Cadernos Pedagógicos		
Criação de escolas especiais	Construção de escolas de educação infantil	
Implantação de salas de recursos	Construção de quatro escolas de tempo integral	
Revitalização da infraestrutura das escolas		Reforma e pequenos repares nas escolas
	Investimento nos anos iniciais do ensino fundamental	Criação da coordenação do Núcleo de Trajetórias, com seleção de 15 escolas prioritárias
	Programa Alfabetiza	

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

	Angra	
	Substituição das escolas noturnas regulares pela modalidade EJA	
	Controle de frequência do professor	

Gestão Pedagógica

Formação Continuada: Docentes com formação em nível superior de ensino, com parcerias institucionais; simpósio e jornadas educacionais; formação específica para docentes do primeiro segmento do ensino fundamental; assessorias externas; formação pelos coordenadores lotados na secretaria.

Projeto Político-Pedagógico: Documento com princípios norteadores da política educacional, que serviu (2005-2008) e deverá servir (atual gestão) para a elaboração da matriz de referência curricular (2005-2008) e para a elaboração das propostas pedagógicas das escolas. Coordenador pedagógico como articulador da secretaria e as unidades de ensino para a garantia do alinhamento entre os documentos (2005-2008) e assessoria pedagógica (atual gestão).

Uso dos dados educacionais na focalização da gestão: elaborados pela rede de ensino e as avaliações externas com muitas ressalvas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

9
Anexos

Anexo 1. Matriz de referência do 5º. ano do ensino fundamental. Componente curricular Matemática

MATEMÁTICA – 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL	
Nível*	**Descrição do nível – O estudante provavelmente é capaz de:**
Nível 1: 125-150	**Grandezas e medidas** • Determinar a área de figuras desenhadas em malhas quadriculadas por meio
Nível 2: 150-175	**Números e operações; álgebra e funções** • Resolver problemas do cotidiano envolvendo adição de pequenas quantias de dinheiro. **Tratamento de informações** • Localizar informações, relativas ao maior ou menor elemento, em tabelas ou gráficos.
Nível 3: 175-200	**Espaço e forma** • Localizar um ponto ou objeto em uma malha quadriculada ou croqui, a partir de duas coordenadas ou duas ou mais referências. • Reconhecer, dentre um conjunto de polígonos, aquele que possui o maior número de ângulos. • Associar figuras geométricas elementares (quadrado, triângulo e círculo) a seus respectivos nomes. **Grandezas e medidas** • Converter uma quantia, dada na ordem das unidades de real, em seu equivalente em moedas. • Determinar o horário final de um evento a partir de seu horário de início e de um intervalo de tempo dado, todos no formato de horas inteiras. **Números e operações; álgebra e funções** • Associar a fração ¼ a uma de suas representações gráficas. • Determinar o resultado da subtração de números representados na forma decimal, tendo como contexto o sistema monetário. **Tratamento de informações** • Reconhecer o maior valor em uma tabela de dupla entrada cujos dados possuem até duas ordens. • Reconhecer informações em um gráfico de colunas duplas.
Nível 4: 200-225	**Espaço e forma** • Reconhecer retângulos em meio a outros quadriláteros. • Reconhecer a planificação de uma pirâmide dentre um conjunto de planificações. **Grandezas e medidas** • Determinar o total de uma quantia a partir da quantidade de moedas de 25 e/ou 50 centavos que a compõe, ou vice-versa. • Determinar a duração de um evento cujos horários inicial e final acontecem em minutos diferentes de uma mesma hora dada. • Converter uma hora em minutos. • Converter mais de uma semana inteira em dias. • Interpretar horas em relógios de ponteiros.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

MATEMÁTICA – 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL	
Nível*	**Descrição do nível – O estudante provavelmente é capaz de:**
Nível 4: 200-225 (cont.)	**Números e operações; álgebra e funções** • Determinar o resultado da multiplicação de números naturais por valores do sistema monetário nacional, expressos em números de até duas ordens, e posterior adição. • Determinar os termos desconhecidos em uma sequência numérica de múltiplos de cinco. • Determinar a adição, com reserva, de até três números naturais com até quatro ordens. • Determinar a subtração de números naturais usando a noção de completar. • Determinar a multiplicação de um número natural de até três ordens por cinco, com reserva. • Determinar a divisão exata por números de um algarismo. • Reconhecer o princípio do valor posicional do Sistema de Numeração Decimal. • Reconhecer uma fração como representação da relação parte-todo, com o apoio de um conjunto de até cinco figuras. • Associar a metade de um total ao seu equivalente em porcentagem. • Associar um número natural à sua decomposição expressa por extenso. • Localizar um número em uma reta numérica graduada onde estão expressos números naturais consecutivos e uma subdivisão equivalente à metade do intervalo entre eles. **Tratamento de informações** • Reconhecer o maior valor em uma tabela cujos dados possuem até oito ordens. • Localizar um dado em tabelas de dupla entrada.
Nível 5: 225-250	**Espaço e forma** • Localizar um ponto entre outros dois fixados, apresentados em uma figura composta por vários outros pontos. • Reconhecer a planificação de um cubo dentre um conjunto de planificações apresentadas. **Grandezas e medidas** • Determinar a área de um terreno retangular representado em uma malha quadriculada. • Determinar o horário final de um evento a partir do horário de início, dado em horas e minutos, e de um intervalo dado em quantidade de minutos superior a uma hora. • Converter mais de uma hora inteira em minutos. • Converter uma quantia dada em moedas de 5, 25 e 50 centavos e 1 real em cédulas de real. • Estimar a altura de um determinado objeto com referência aos dados fornecidos por uma régua graduada em centímetros. **Números e operações; álgebra e funções** • Determinar o resultado da subtração, com recursos à ordem superior, entre números naturais de até cinco ordens, utilizando as ideias de retirar e comparar. • Determinar o resultado da multiplicação de um número inteiro por um número representado na forma decimal, em contexto envolvendo o sistema monetário. • Determinar o resultado da divisão de números naturais, com resto, por um número de uma ordem, usando noção de agrupamento. • Resolver problemas envolvendo a análise do algoritmo da adição de dois números naturais. • Resolver problemas, no sistema monetário nacional, envolvendo adição e subtração de cédulas e moedas. • Resolver problemas que envolvam a metade e o triplo de números naturais.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

MATEMÁTICA – 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL	
Nível*	**Descrição do nível – O estudante provavelmente é capaz de:**
Nível 5: 225-250 (cont.)	• Localizar um número em uma reta numérica graduada onde estão expressos o primeiro e o último número representando um intervalo de tempo de dez anos, com dez subdivisões entre eles. • Localizar um número racional dado em sua forma decimal em uma reta numérica graduada onde estão expressos diversos números naturais consecutivos, com dez subdivisões entre eles. • Reconhecer o valor posicional do algarismo localizado na 4ª ordem de um número natural. • Reconhecer uma fração como representação da relação parte-todo, com apoio de um polígono dividido em oito partes ou mais. • Associar um número natural às suas ordens, e vice-versa.
Nível 6: 250-275	**Espaço e forma** • Reconhecer polígonos presentes em um mosaico composto por diversas formas geométricas. **Grandezas e medidas** • Determinar a duração de um evento a partir dos horários de início, informado em horas e minutos, e de término, também informado em horas e minutos, sem coincidência nas horas ou nos minutos dos dois horários informados. • Converter a duração de um intervalo de tempo, dado em horas e minutos, para minutos. • Resolver problemas envolvendo intervalos de tempo em meses, inclusive passando pelo final do ano (outubro a janeiro). • Reconhecer que entre quatro ladrilhos apresentados, quanto maior o ladrilho, menor a quantidade necessária para cobrir uma dada região. • Reconhecer o m^2 como unidade de medida de área. **Números e operações; álgebra e funções** • Determinar o resultado da diferença entre dois números racionais representados na forma decimal. • Determinar o resultado da multiplicação de um número natural de uma ordem por outro de até três ordens, em contexto que envolve o conceito de proporcionalidade. • Determinar o resultado da divisão exata entre dois números naturais, com divisor até quatro, e dividendo com até quatro ordens. • Determinar 50% de um número natural com até três ordens. • Determinar porcentagens simples (25%, 50%). • Associar a metade de um total a algum equivalente, apresentado como fração ou porcentagem. • Associar números naturais à quantidade de agrupamentos de 1000. • Reconhecer uma fração como representação da relação parte-todo, sem apoio de figuras. • Localizar números em uma reta numérica graduada onde estão expressos diversos números naturais não consecutivos e crescentes, com uma subdivisão entre eles. • Resolver problemas por meio da realização de subtrações e divisões, para determinar o valor das prestações de uma compra a prazo (sem incidência de juros). • Resolver problemas que envolvam soma e subtração de valores monetários. • Resolver problemas que envolvam a composição e a decomposição polinomial de números naturais de até cinco ordens.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

MATEMÁTICA – 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL	
Nível*	**Descrição do nível – O estudante provavelmente é capaz de:**
Nível 6: 250-275 (cont.)	• Resolver problemas que utilizam a multiplicação envolvendo a noção de proporcionalidade. • Reconhecer a modificação sofrida no valor de um número quando um algarismo é alterado. • Reconhecer que um número não se altera ao multiplicá-lo por 1. **Tratamento de informações** • Interpretar dados em uma tabela simples. • Comparar dados representados pelas alturas de colunas presentes em um gráfico.
Nível 7: 275-300	**Espaço e forma** • Interpretar a movimentação de um objeto utilizando referencial diferente do seu. • Reconhecer um cubo a partir de uma de suas planificações desenhadas em uma malha quadriculada. **Grandezas e medidas** • Determinar o perímetro de um retângulo desenhado em malha quadriculada, com as medidas de comprimento e largura explicitados. • Converter medidas dadas em toneladas para quilogramas. • Converter uma quantia, dada na ordem das dezenas de real, em moedas de 50 centavos. • Estimar o comprimento de um objeto a partir de outro, dado como unidade padrão de medida. • Resolver problemas envolvendo conversão de quilograma para grama. • Resolver problemas envolvendo conversão de litro para mililitro. • Resolver problemas sobre intervalos de tempo envolvendo adição e subtração e com intervalo de tempo passando pela meia-noite. **Números e operações; álgebra e funções** • Determinar 25% de um número múltiplo de quatro. • Determinar a quantidade de dezenas presentes em um número de quatro ordens. • Resolver problemas que envolvem a divisão exata ou a multiplicação de números naturais. • Associar números naturais à quantidade de agrupamentos menos usuais, como 300 dezenas. **Tratamento de informações** • Interpretar dados em gráficos de setores.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

MATEMÁTICA – 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL	
Nível*	**Descrição do nível – O estudante provavelmente é capaz de:**
Nível 8: 300-325	**Espaço e forma** • Reconhecer uma linha paralela a outra dada como referência em um mapa. • Reconhecer os lados paralelos de um trapézio expressos em forma de segmentos de retas. • Reconhecer objetos com a forma esférica dentre uma lista de objetos do cotidiano. **Grandezas e medidas** • Determinar a área de um retângulo desenhado numa malha quadriculada, após a modificação de uma de suas dimensões. • Determinar a razão entre as áreas de duas figuras desenhadas numa malha quadriculada. • Determinar a área de uma figura poligonal não convexa desenhada sobre uma malha quadriculada. • Estimar a diferença de altura entre dois objetos, a partir da altura de um deles. • Converter medidas lineares de comprimento (m/cm). • Resolver problemas que envolvem a conversão entre diferentes unidades de medida de massa. **Números e operações; álgebra e funções** • Resolver problemas que envolvem grandezas diretamente proporcionais requerendo mais de uma operação. • Resolver problemas envolvendo divisão de números naturais com resto. • Associar a fração ½ à sua representação na forma decimal. • Associar 50% à sua representação na forma de fração. • Associar um número natural de seis ordens à sua forma polinomial. **Tratamento de informações** • Interpretar dados em um gráfico de colunas duplas.
Nível 9: 325-350	**Espaço e forma** • Reconhecer a planificação de uma caixa cilíndrica. **Grandezas e medidas** • Determinar o perímetro de um polígono não convexo desenhado sobre as linhas de uma malha quadriculada. • Resolver problemas que envolvem a conversão entre unidades de medida de tempo (minutos em horas, meses em anos). • Resolver problemas que envolvem a conversão entre unidades de medida de comprimento (metros em centímetros). **Números e operações; álgebra e funções** • Determinar o minuendo de uma subtração entre números naturais, de três ordens, a partir do conhecimento do subtraendo e da diferença. • Determinar o resultado da multiplicação entre o número 8 e um número de quatro ordens com reserva. • Reconhecer frações equivalentes. • Resolver problemas envolvendo multiplicação com significado de combinatória. • Comparar números racionais com quantidades diferentes de casas decimais. **Tratamento de informações** • Reconhecer o gráfico de linhas correspondente a uma sequência de valores ao longo do tempo (com valores positivos e negativos).
Nível 10: 350-375	**Espaço e forma** • Reconhecer, dentre um conjunto de quadriláteros, aquele que possui lados perpendiculares e com a mesma medida. **Grandezas e medidas** • Converter uma medida de comprimento, expressando decímetros e centímetros, para milímetros.

* O intervalo do nível inclui o primeiro ponto e exclui o último.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 2. Questionário de dirigentes municipais de educação.

DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - RJ

APRESENTAÇÃO

GESTÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Estamos iniciando a coleta de dados para a Pesquisa GESTÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, que integra o projeto do GESQ – Grupo de Pesquisa Gestão e Qualidade da Educação do Departamento de Educação da PUC-Rio.

Este trabalho abrange três subprojetos que discutem a influência de processos de municipalização do ensino, das gestões financeira e administrativa e os aspectos organizacionais da secretaria ou órgão dirigente municipal de educação no desempenho dos alunos nas avaliações externas de larga escala (Prova Brasil, SAERJ e etc.).

Esperamos contar com a sua colaboração e nos comprometemos a devolver os resultados encontrados depois da análise dos dados.

Contatos:
Coordenação Geral da Pesquisa:
Cynthia Paes de Carvalho: (21) 3527-1815 / 3527-1816 / 3527-1817

Pesquisadores responsáveis:
Andréia Martins: (21) 96458-3232 / amosanto@ig.com.br
Andréa Waldhelm: (22) 99236-1301 / pwaldhelm12@gmail.com
Marcelo Machado: (22) 99909-6552 / msmmg@msn.com

Apoio:
CatarineTeixeira – (21) 97492-0746 / catarine_tih@hotmail.com
João Pedro Fontes: (21) 96990-9251 / jotapefontes@yahoo.com.br

GESQ - Gestão e Qualidade da Educação / PUC-Rio
Rua Marquês de São Vicente, 225
Prédio Cardeal Leme 10º Andar
Telefone: (21) 3561-2757
Email: gesqpucrio@gmail.com

Bloco 1 - Identificação do Município

1. Nome do município: _____

Bloco 2 - Órgão Responsável pela Educação no Município

2. Qual é o órgão responsável pela educação no município?

- ○ Secretaria municipal exclusiva
- ○ Secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais
- ○ Setor subordinado a outra secretaria
- ○ Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo
- ○ Órgão de administração indireta

3. Qual é o nome do órgão responsável pela educação no município?

_____

4. Onde se localiza o órgão responsável pela educação no município?

Endereço completo: _____
Telefone completo com DDD: _____
E-mail: _____

PUC RIO — GESQ GESTÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO — FAPERJ Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

5. Há órgãos regionalizados de gestão da rede municipal de ensino?

- ◯ Sim
- ◯ Não

Quais?

Bloco 3 - Contexto Organizacional

6. O órgão responsável pela educação no município ocupa prédio:

- ◯ Próprio
- ◯ Alugado
- ◯ Cedido
- ◯ Compartilhado com outros órgãos do governo

Em caso de compartilhamento de espaço com outro/s órgão/s, qual/quais?

7. A infraestrutura do prédio é adequada?

- ◯ Sim
- ◯ Não

Em caso de resposta negativa, por quê?

8. De maneira geral, o dirigente municipal de educação considera que as condições dos equipamentos utilizados para o desenvolvimento do trabalho são:

- ◯ Péssimas
- ◯ Ruins
- ◯ Razoáveis
- ◯ Boas
- ◯ Ótimas

9. Preencha o quadro abaixo, indicando os órgãos, setores, coordenações e equipes que compõem a rede municipal de ensino:

	Sim	Não
Apoio à gestão escolar	☐	☐
Avaliação e informações educacionais	☐	☐
Comunicação social	☐	☐
Educação de Jovens e Adultos	☐	☐
Educação Especial	☐	☐
Ensino Fundamental	☐	☐
Educação Infantil	☐	☐

PUC RIO GESQ GESTÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO FAPERJ Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

	Sim	Não
Equipes descentralizadas de apoio pedagógico, psicológico ou de saúde	☐	☐
Gestão e Administração Financeira	☐	☐
Gestão de Pessoas	☐	☐
Gestão Pedagógica	☐	☐
Outros/as	☐	☐

No caso da existência de outros órgãos, setores, coordenações e equipes, indique qual/quais:

10. Preencha o quadro abaixo, indicando o número de profissionais, se for o caso, que trabalham nos órgãos, setores, coordenações e equipes da rede municipal de ensino:

	De 1 a 5 profissionais	De 6 a 10 profissionais	De 11 a 20 profissionais	Mais de 21 profissionais	Não se aplica
Apoio à gestão escolar	☐	☐	☐	☐	☐
Avaliação e informações educacionais	☐	☐	☐	☐	☐
Comunicação social	☐	☐	☐	☐	☐
Educação de Jovens e Adultos	☐	☐	☐	☐	☐
Educação Especial	☐	☐	☐	☐	☐
Ensino Fundamental	☐	☐	☐	☐	☐
Educação Infantil	☐	☐	☐	☐	☐
Equipes descentralizadas de apoio pedagógico, psicológico ou de saúde	☐	☐	☐	☐	☐
Gestão e Administração Financeira	☐	☐	☐	☐	☐
Gestão de Pessoas	☐	☐	☐	☐	☐
Gestão Pedagógica	☐	☐	☐	☐	☐

Outro (especifique indicando o número de profissionais)

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

11. Preencha o quadro abaixo, indicando o vínculo dos profissionais dos órgãos, setores, coordenações e equipes da rede municipal de ensino, se for o caso:

Estatutário: servidores públicos regidos pelo Regime Jurídico Único
Celetista: empregados públicos regidos pela CLT
Comissionados: não possuem cargo efetivo, apenas de comissão.
Sem vínculo permanente: cedidos de outros órgãos, prestadores de serviços, voluntários, dentre outros.

	Estatuário	Celetista	Comissionados	Sem vínculo permanente	Não se aplica
Apoio à gestão escolar	☐	☐	☐	☐	☐
Avaliação e informações educacionais	☐	☐	☐	☐	☐
Comunicação social	☐	☐	☐	☐	☐
Educação de Jovens e Adultos	☐	☐	☐	☐	☐
Educação Especial	☐	☐	☐	☐	☐
Ensino Fundamental	☐	☐	☐	☐	☐
Educação Infantil	☐	☐	☐	☐	☐
Equipes descentralizadas de apoio pedagógico, psicológico ou de saúde	☐	☐	☐	☐	☐
Gestão e Administração Financeira	☐	☐	☐	☐	☐
Gestão de Pessoas	☐	☐	☐	☐	☐
Gestão Pedagógica	☐	☐	☐	☐	☐

Outro (especifique)

12. Preencha o quadro abaixo, indicando a formação exigida para os profissionais dos órgãos, setores, coordenações e equipes da rede municipal de ensino:

	Ensino Superior	Ensino Médio	Não se aplica
Apoio à gestão escolar	☐	☐	☐
Avaliação e informações educacionais	☐	☐	☐
Comunicação social	☐	☐	☐
Educação de Jovens e Adultos	☐	☐	☐
Educação Especial	☐	☐	☐
Ensino Fundamental	☐	☐	☐
Educação Infantil	☐	☐	☐
Equipes descentralizadas de apoio pedagógico, psicológico ou de saúde	☐	☐	☐

PUC RIO GESQ GESTÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO FAPERJ Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

	Ensino Superior	Ensino Médio	Não se aplica
Gestão e Administração Financeira	☐	☐	☐
Gestão de Pessoas	☐	☐	☐
Gestão Pedagógica	☐	☐	☐

Outro (especifique)

13. Quando houve o último concurso para professores dessa rede de ensino?

14. Quantas vagas foram disponibilizadas no último concurso para professores?

15. Quantas vagas para professores foram preenchidas no último concurso?

16. Quando houve o último concurso para profissionais de apoio lotados no órgão responsável pela educação no município?

17. Quantas vagas foram disponibilizadas no último concurso para profissionais de apoio lotados no órgão responsável pela educação no município?

18. Quantas vagas para profissionais de apoio lotados no órgão responsável pela educação no município foram preenchidas no último concurso?

19. Quando houve o último concurso para profissionais de apoio lotados nas escolas?

20. Quantas vagas foram disponibilizadas no último concurso para profissionais de apoio lotados nas escolas?

21. Quantas vagas para profissionais de apoio lotados nas escolas foram preenchidas no último concurso?

22. Em termos de estrutura organizacional, em geral, além dos professores, quais destes profissionais compõem a equipe regular de uma escola municipal?

	Estatuário	Celetista	Comissionados	Sem vínculo permanente	Não se aplica
Diretor Adjunto	☐	☐	☐	☐	☐
Orientador Educacional	☐	☐	☐	☐	☐
Orientador Pedagógico	☐	☐	☐	☐	☐
Apoio Administrativo	☐	☐	☐	☐	☐
Merendeira	☐	☐	☐	☐	☐
Serventes	☐	☐	☐	☐	☐

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

	Estatuário	Celetista	Comissionados	Sem vínculo permanente	Não se aplica
Porteiro	☐	☐	☐	☐	☐
Vigia	☐	☐	☐	☐	☐

Outro (especifique)

23. A composição da equipe da escola varia em função do número de alunos?

- ◯ Não
- ◯ Sim

Em caso de resposta positiva, descreva como essa estrutura se organiza:

24. Qual é a forma de provimento do cargo de diretor da escola da rede municipal?

- ◯ Eleição
- ◯ Indicação do órgão responsável pela Educação
- ◯ Concurso público
- ◯ Eleição/consulta à comunidade escolar e exigência de formação específica na área de gestão
- ◯ Indicação por outro órgão municipal

Outro (especifique)

25. Descreva, mais detalhadamente, como é o processo de provimento do cargo de diretor nessa rede de ensino:

Bloco 4 - Organização da Rede Municipal de Ensino

26. O município possui Sistema de Ensino próprio:

- ◯ Sim
- ◯ Não, está integrado ao Sistema Estadual de Ensino

Em caso de resposta positiva, indique ano de criação e número da lei:

27. Em relação ao Regimento Escolar:

- ◯ A rede municipal de ensino possui um regimento comum para todas as escolas.
- ◯ Existem regimentos próprios para cada escola.
- ◯ Não existe regimento.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

28. Em caso de existência de Regimento Escolar, quem participou da elaboração deste documento? (Marque quantas opções forem necessárias):

- ☐ A equipe técnica da Secretaria de Educação
- ☐ Professores
- ☐ A direção da escola
- ☐ Pais
- ☐ Alunos
- ☐ Funcionários
- ☐ O Conselho Municipal
- ☐ Um escritório especializado ou consultores externos

Outro (especifique)

29. O município possui Plano Municipal de Educação?

- ○ Não
- ○ Sim

Em caso positivo, informe ano de elaboração e data de aprovação:

30. Qual é o órgão da Prefeitura Municipal diretamente responsável pela administração dos recursos da rede municipal de ensino?

31. Quem decide como serão gastos os recursos da educação?

32. Quem autoriza o pagamento das despesas da Educação do município?

33. O órgão responsável pela educação no município possui setor específico para efetuar compras para a Educação?

- ○ Sim
- ○ Não

Em caso positivo, qual é o setor? Em caso negativo, qual é o órgão da Prefeitura responsável pelas compras da rede municipal de ensino?

34. Que órgão é responsável pelas finanças da educação no município e pelo preenchimento do SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação)?

- ○ Gabinete do Prefeito
- ○ Órgão Responsável pela Educação
- ○ Órgão Responsável pelo Setor de Finanças
- ○ Órgão Responsável pelo Setor de Administração
- ○ Não sei

Em caso de outro órgão, informe qual:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Bloco 5 - Conselhos Municipais

35. Quais dos conselhos abaixo listados existem no município? (Marque quantas opções forem necessárias):

- ☐ Conselho de controle e acompanhamento do FUNDEB
- ☐ Conselhos escolares / associações de pais, mestres ou similares
- ☐ Conselho de alimentação escolar
- ☐ Conselho de transporte escolar
- ☐ Conselho tutelar
- ☐ Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
- ☐ Nenhum dos conselhos relacionados

36. O município possui Conselho Municipal de Educação?

- ○ Não
- ○ Sim

Em caso de resposta positiva, qual é o ano de criação?

37. O Conselho Municipal de Educação é:

- ○ Paritário
- ○ Tem maior representação governamental
- ○ Tem maior representação da sociedade civil
- ○ Não se aplica

38. O Conselho Municipal de Educação tem caráter:

- ☐ Consultivo
- ☐ Deliberativo
- ☐ Normativo
- ☐ Fiscalizador
- ☐ Não se aplica

Bloco 6 - Ações e Programas

39. Indique os quatro problemas educacionais mais importantes da rede municipal de ensino:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

40. Indique as quatro ações mais importantes que estão sendo implementadas nessa gestão na rede municipal de ensino.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Bloco 7 - Articulações Interinstitucionais

41. O órgão responsável pela educação no município estabelece parceria, através de consórcio ou convênio, com a União?

- ◯ Sim
- ◯ Não

Em caso de resposta positiva, informe as ações desenvolvidas a partir da parceria:

42. O órgão responsável pela educação no município estabelece parceria, através de consórcio ou convênio, com o Estado?

- ◯ Sim
- ◯ Não

Em caso de resposta positiva, informe as ações desenvolvidas a partir da parceria:

43. O órgão responsável pela educação no município estabelece parceria, através de consórcio ou convênio, com outros municípios?

- ◯ Sim
- ◯ Não

Em caso de resposta positiva, informe as ações desenvolvidas a partir da parceria, especificando o município parceiro:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

44. O órgão responsável pela educação no município estabelece parceria, através de consórcio ou convênio, com o setor privado?

◯ Sim
◯ Não

Em caso de resposta positiva, informe as ações desenvolvidas a partir da parceria, especificando o município parceiro:

45. O órgão responsável pela educação no município estabelece parceria, através de consórcio ou convênio, com o terceiro setor (ONG´s, institutos, fundações)?

◯ Sim
◯ Não

Em caso de resposta positiva, informe as ações desenvolvidas a partir da parceria, especificando o município parceiro:

46. As escolas da rede municipal de ensino recebem recursos financeiros:

	Não	Sim
da União?	☐	☐
do Estado?	☐	☐
de outros municípios?	☐	☐
do setor privado?	☐	☐
do terceiro setor? (ONG´s, institutos, fundações)	☐	☐

Em caso de resposta positiva, informe a ação desenvolvida a partir da parceria especificando o respectivo parceiro:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Bloco 8 - Relação com as escolas

47. Como o órgão responsável pela educação no município acompanha o trabalho realizado pelas escolas da rede municipal de ensino?

- ◯ Através de reuniões com os diretores
- ◯ Através de visitas periódicas de supervisão de técnicos do órgão responsável pela educação no município
- ◯ De outra forma

Outro (especifique)

48. O órgão responsável pela educação no município oferece apoio técnico às escolas da rede municipal de ensino?

- ◯ Não
- ◯ Sim

Em caso de resposta positiva, de que forma?

49. A rede municipal de ensino possui um currículo comum à todas as escolas nos diferentes segmentos?

	Não	Sim
Educação Infantil	☐	☐
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	☐	☐
Anos Finais do Ensino Fundamental	☐	☐
Educação de jovens e adultos	☐	☐

50. O órgão responsável pela educação no município possui dados informatizados sobre:

	Sim	Não
a vida escolar dos alunos?	☐	☐
os recursos humanos?	☐	☐
a oferta e demanda de vagas?	☐	☐

51. Qual é o setor/pessoal responsável pela coleta de dados educacionais enviados ao MEC/INEP (censo escolar)?

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

52. O órgão responsável pela educação no município coleta outros dados educacionais do município?

- ◯ Não
- ◯ Sim

Em caso de resposta positiva, quais são os dados coletados?

53. De que forma o órgão responsável pela educação no município utiliza os dados coletados, seja pelo MEC ou por sistema próprio?

Bloco 9 - Avaliações Externas

54. Sobre os resultados da sua rede municipal na última avaliação externa (Prova Brasil), indique o seu grau de concordância com as afirmativas abaixo:

	Concordo totalmente					Discordo totalmente
O conteúdo cobrado nas avaliações corresponde ao conteúdo ensinado nas escolas.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Foram feitas adaptações nos planejamentos das séries avaliadas visando preparação para as avaliações.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
O órgão responsável pela educação do município tem usado os dados destas avaliações para avaliar o trabalho pedagógico das escolas.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

55. Em sua opinião, quais são os principais fatores que influenciam/explicam o resultado dessa rede de ensino nas avaliações externas (Prova Brasil/SAERJ e outras)? Cite até três fatores

1. _____
2. _____
3. _____

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Bloco 10 - Sobre o gestor da rede municipal de ensino

56. Sexo

- ◯ Feminino
- ◯ Masculino

57. Idade

Data de nascimento DD / MM / AAAA

58. O responsável pela educação no município se considera de que cor/raça:

- ◯ branca
- ◯ preta
- ◯ amarela
- ◯ parda
- ◯ indígena

59. Local de nascimento (município e estado):

60. Local de moradia (município):

61. Indique o maior nível de escolaridade concluído do dirigente municipal de educação:

- ◯ Ensino Fundamental
- ◯ Ensino Médio Técnico
- ◯ Ensino Médio Regular
- ◯ Ensino Médio Magistério
- ◯ Ensino Superior
- ◯ Especialização (360 horas)
- ◯ Mestrado Profissional
- ◯ Mestrado Acadêmico
- ◯ Doutorado

Para as opções de Ensino Superior, Especialização e Mestrado e Doutorado, indique a área.

62. O dirigente municipal de educação realizou ou está realizando outro curso de qualificação/formação que o auxilie na função?

- ◯ Não
- ◯ Sim

Em caso de resposta positiva, indique qual:

63. Além de dirigente municipal de educação, o responsável pela educação no município exerce ou já exerceu alguma outra função na área da educação?

- ◯ Sim
- ◯ Não

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

64. Indique outra função exercida pelo dirigente municipal de educação na área (marque todas as funções que já exerceu):

- ☐ Professor da Educação Infantil
- ☐ Professor dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental
- ☐ Professor dos Anos Finais do Ensino Fundamental
- ☐ Professor do Ensino Médio
- ☐ Professor de Ensino Superior
- ☐ Secretário de escola
- ☐ Coordenador pedagógico
- ☐ Coordenador de disciplina
- ☐ Orientador pedagógico
- ☐ Vicediretor de unidade escolar (ou diretor adjunto)
- ☐ Diretor de unidade escolar
- ☐ Supervisor de ensino
- ☐ Não se aplica
- ☐ Outra

Para outra função, informe qual:

65. Em qual função das indicadas acima o dirigente municipal de educação ficou mais tempo?

66. Quanto tempo? (indique em meses e anos):

67. Considerando, conjuntamente, todas as funções que o dirigente municipal de educação já exerceu na área, informe o tempo total de experiência (em anos) na área:

68. O dirigente municipal de educação exerce ou já exerceu alguma função fora da área? (considere apenas as três últimas)

- ○ Não
- ○ Sim

Em caso de resposta positiva, informe as funções considerando as três últimas:

69. Preencha o quadro abaixo sobre a última experiência fora da área da educação do dirigente municipal de educacao:

Função	
O vínculo é atual?	
Qual é/foi o tempo de experiência?	
Função remunerada?	○ Sim ○ Não
Não se aplica	○

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

70. O responsável pela educação no município é filiado(a) a algum partido político?

- ◯ Não
- ◯ Sim

Em caso de resposta positiva, indique o nome do partido político:

71. O responsável pela educação no município já exerceu algum cargo público anteriormente?

- ◯ Não
- ◯ Sim

Em caso de resposta positiva, indicar cargo e período:

72. Quem foram os dirigentes municipais de educação e quais foram os períodos de mandatos, desde 2005?

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____
6. _____
7. _____

Muito obrigado por responder a este questionário!

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 3. Autorização para realização de pesquisa acadêmica

AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISA ACADÊMICA

Eu....., abaixo assinado, dirigente municipal de educação de _____, RJ, autorizo a realização da pesquisa "**A gestão das Secretarias de Educação: o desafio da qualidade e da equidade nas redes municipais de ensino do Rio de Janeiro",** a ser conduzido pelos pesquisadores abaixo relacionados. Fui informado pelo responsável do estudo sobre as características e objetivos da pesquisa, bem como das atividades que serão realizadas na instituição a qual represento, a saber, aplicação de questionários, realização de entrevistas, análise documental, visitas às Unidades de Ensino e participação em reuniões promovidas pela Secretaria Municipal de Educação, com registro audiovisual.

Declaro ainda ter lido e concordar com o parecer ético emitido pela Câmara de Ética e Pesquisa da PUC-Rio. Esta instituição está ciente de suas co-responsabilidades como instituição co-participante do presente projeto de pesquisa e de seu compromisso no resguardo da segurança e bem-estar dos sujeitos de pesquisa nela recrutados, dispondo de infra-estrutura necessária para a garantia de tal segurança e bem-estar.

Rio de Janeiro,..... de .....de 2015.

_____

Assinatura e carimbo do responsável institucional

LISTA NOMINAL DE PESQUISADORES:

_____

_____

_____

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 4. Parecer do comitê de ética da PUC Rio.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO

Câmara de Ética em Pesquisa da PUC – Rio

PARECER DA COMISSÃO DE ÉTICA EM PESQUISA DA PUC-RIO (2014-31)

A Comissão de Ética em Pesquisa da PUC-Rio foi constituída como uma Câmara específica do Conselho de Ensino e Pesquisa conforme decisão deste órgão colegiado com atribuição de avaliar projetos de pesquisa do ponto de vista de suas implicações éticas.

Identificação:
Título: "A gestão das Secretarias de Educação: o desafio da qualidade e da equidade nas redes municipais de ensino do Rio de Janeiro" (Departamento de Educação da PUC-Rio)
Autora: Andrea Paula de Souza Waldheim (Doutoranda do Departamento de Educação da PUC-Rio)
Orientadora: Cynthia Paes de Carvalho (Professora do Departamento de Educação da PUC-Rio).

Apresentação: Pesquisa tem por objetivo estudar a gestão das Secretarias de Educação a partir de diferentes perfis de resultados municipais de qualidade e equidade. Pretende atingir quatro redes de ensino com perfis diferentes. Utilizará análise documental e trabalho de campo com aplicação de questionário e entrevista.

Aspectos éticos: O projeto e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido apresentados estão de acordo com os princípios e valores do Marco Referencial, Estatuto e Regimento da Universidade no que se refere às responsabilidades de seu corpo docente e discente. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido expõe com clareza os objetivos da pesquisa, os procedimentos a serem seguidos, a garantia do sigilo e da confidencialidade dos dados e da identidade dos participantes. Informa sobre a possibilidade de interrupção na pesquisa sem aplicação de qualquer penalidade ou constrangimento.

Parecer: Considerando os elementos expostos acima somos de parecer **Favorável** à aprovação do projeto quanto aos princípios e critérios estabelecidos pela Comissão de Ética em Pesquisa da PUC-Rio.

Prof. José Ricardo Bergmann
Presidente do Conselho de Ensino e Pesquisa da PUC-Rio

Rio de Janeiro, 06 de novembro de 2014.

Vice-Reitoria para Assuntos Acadêmicos
Rua Marquês de São Vicente, 225 - Gávea - 22453-900.
Rio de Janeiro - RJ - Tel. (021) 3527 1619 FAX (021) 3527 1132.
E-mail: vrac@puc-rio.br

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 5. Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

Título do Projeto: **A gestão das Secretarias de Educação: o desafio da qualidade e da equidade nas redes municipais de ensino do Rio de Janeiro**

Pesquisador responsável: Andrea Paula de Souza Waldhelm - telefone (22)9 9236 1301 e-mail: pwaldhelm12@gmail.com
Orientadora da pesquisa: Cynthia Paes de Carvalho – telefone: (21) 35271815
e-mail: cynthiapaesdecarvalho@puc-rio.br

Convidamos o **Sr.** _____ a participar de nossa pesquisa que tem como objetivos compreender como as redes públicas municipais de ensino se organizam do ponto de vista administrativo e pedagógico para atender ao público matriculado em suas escolas, através do preenchimento de um questionário e da participação em uma entrevista.
Para algum questionamento, dúvida ou relato de algum acontecimento os pesquisadores poderão ser contatados a qualquer momento. O objetivo da pesquisa é colaborar para uma educação de qualidade e contribuir para políticas equalizadoras**.** Reconhecendo o papel central que as administrações municipais desempenham no processo de escolarização de alunos em idade obrigatória, esta pesquisa se justifica por seu interesse em investigar as diferentes políticas e estilos de gestão priorizados pelas equipes gestoras das secretarias de educação para que os municípios atingissem os distintos perfis de resultado.

Informamos que: o TCLE será entregue em duas vias, sendo que uma ficará com o sujeito da pesquisa; que o sujeito não pagará nem receberá para participar do estudo; será mantida a confidencialidade do sujeito e os dados serão utilizados somente para fins científicos; o sujeito poderá cancelar sua participação a qualquer momento sem sofrer nenhuma penalização ou constrangimento; a participação na pesquisa não envolve nenhum tipo de risco aos sujeitos participantes.

Declaro estar ciente do exposto e **desejo participar do projeto** da pesquisa.
Nome do sujeito de pesquisa:

Assinatura:_____

Eu, Andrea Paula de Souza Waldhelm, declaro que forneci todas as informações do projeto ao participante.

Rio de Janeiro, _____ de _____ de 2015.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 6. Ficha Funcional dos Servidores Lotados no Órgão Central de Educação

FICHA FUNCIONAL DE SERVIDOR LOTADO NO NÍVEL CENTRAL

Ficha no. _____(preenchido pelo pesquisador)

Município:_____

Data de nascimento: _____

Naturalidade: _____

Sexo: _____ Cor: _____

Formação/titulação:

Nível de Ensino	**Curso**	**Tipo de instituição (pública ou privada)**	**Ano de conclusão**

Regime Jurídico/Vínculo de trabalho na rede pública municipal:_____

Cargo/função de ingresso: _____

Data de Admissão: _____

Jornada de Trabalho: _____

Trajetória funcional:

Função	**Local**	**Início**	**Término**	**Gratificação (tipo, no caso de ter recebido)**	**Nível de Gerência (titular ou suplente)**

Ausências/Afastamentos/Licenças

Motivo	**Início**	**Término**	**Dias**	**Observação**

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 7. Anexo I ao Decreto nº 127-A, de 13 de setembro de 1993.

Estrutura Básica da Administração Municipal de Itaboraí

Secretaria Municipal de Educação e Cultura

I)Órgãos colegiados:
1)Conselho Municipal de Educação
2)Conselho Municipal de Cultura

II) Órgãos de Assistência Direta e Indireta ao Secretário:
1)Gabinete do Secretário

III) Órgão setorial de Comunicação Social
1)Assessoria de Comunicação Social

IV) Órgão Setorial da Administração Geral, Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria:
1)Núcleo de Apoio Administrativo e Financeiro.
1.1.)Serviço de Expediente e Comunicações
1.1.1)Seção de Arquivo
1.1.2.)Setor Gráfico
1.2.) Serviço de Pessoal
1.3.) Serviço de Material de Patrimônio;
1.4.) Serviço de Manutenção de Prédios Escolares
1.5.) Serviço de Administração Finaceira
1.6.) Serviço de Contabilidade

V)Órgão Setorial de Planejamento:
1)Subsecretaria

VI)Órgãos de Apoio Técnico:
1)Departamento-Geral de Educação
1.1.) Divisão de Ensino de 1º grau
1.1.1) Serviço de ensino de pré-escolar e alfabetização
1.1.2.) Serviço de Educação Especial
1.1.3.) Serviço de Ensino de 1ª a 4ª séries
1.1.4.) Serviço de Ensino de 5ª a 8ª séries

1.2.) Divisão de Ensino de 2º grau
1.3.) Divisão de Orientação e Assistência ao Educando
1.3.1.) Serviço de Orientação Educacional
1.3.2.) Serviço de Nutrição
1.4.) Divisão de Supervisão Educacional

2) Departamento-Geral de Cultura
2.1.) Departamento de Biblioteca e Documentação
2.1.1) Divisão de Programação Cultural
2.1.2) Serviço de Biblioteca Volante e Salas de Leitura
2.1.3.) Seção de Manutenção e Conservação

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

3) Departamento de Esporte e Lazer
    3.1.) Divisão de Educação Física
    3.2.) Divisão de Promoções Esportivas e de Lazer

VII) Entidade Supervisionada – Fundação Instituída pelo Município:
1) FEITA – Fundação de Educação Itaboraí

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 8. Estrutura dos cargos comissionados da Secretaria Municipal de Educação

ANÊXO VI AO DECRETO Nº 127-A, DE 13 DE SETEMBRO DE 1993.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA

1 - Cargos em Comissão

Símbolo	Denominação	Nº de Cargo
SM	Secretário Municipal	01
DAS-09	Chefe de Gabinete do Secretário	01
DAS-08	Diretor Geral de Departamento	03
DAS-08	Gerente de Núcleo	01
DAS-07	Diretor de Departamento	01
DAS-07	Assessor	01
DAS-06	Diretor de Divisão	10
DAS-06	Diretor de Estabelecimento Escolar I	09
DAS-05	Assistente I	03
DAI-05	Secretário de Est. Escolar I	06
DAI-05	Chefe de Serviço	06
DAI-05	Diretor de Estabelecimento Escolar II	13
DAS-05	Diretor Adjunto de Est. Escolar I	06
DAI-04	Chefe de Seção	02
DAI-04	Diretor de Estabelecimento Escolar III	14
DAI-04	Diretor Adjunto de Est. Escolar II	20
DAI-04	Assistente II	03
DAI-04	Secretário I	14
DAI-03	Secretário de Estabelecimento Escolar II	20
DAI-03	Chefe de Setor	02
DAI-03	Secretário de Est. Escolar III	15
DAI-02	Diretor de Estabelecimento Escolar IV	30
DAI-02	Secretário II	04
DAI-01	Secretário de Est. Escolar IV	09
DAI-01	Auxiliar	20

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 9. Decreto nº 50, de 28 de maio de 1997, artigo 58.

Artigo 58. A Secretaria Municipal de Educação é órgão que tem por finalidade elaborar planos municipais de educação; executar convênios tornando mais eficaz a aplicação dos recursos públicos destinados à educação; realizar anualmente o levantamento de população em idade escolar, procedendo sua chamada para matrícula; manter a rede escolar que atenda preferencialmente às zonas e regiões mais carentes; promover a orientação educacional através do conselho vocacional, em cooperação com os professores, a família e a comunidade; desenvolver programas de orientação pedagógica objetivando aperfeiçoar o professorado dentro de suas respectivas especialidades, buscando aprimorar a qualidade de ensino; desenvolver programas nos campos do ensino especial e supletivo em cursos de alfabetização e de treinamento profissional, de acordo coma as necessidades locais de mão-de-obra.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 10. Estrutura Básica da Administração Municipal de Itaboraí

Anexo I ao Decreto n.º 50, de 28 de maio de 1997

G) Secretaria Municipal de Educação

I) Órgão Colegiado:

1) Conselho Municipal de Educação

II) Gabinete do Secretário

1) Assessoria do Gabinete do Secretário

III) Órgão de Planejamento, Apoio Técnico e Assistência Direta e Imediata ao Secretário

1) Subsecretaria Municipal de Assuntos Pedagógicos

1.1) Departamento Geral de Educação

1.1.1) Divisão de Ensino de 1º e 2º graus

1.1.1.1) Serviço de Ensino Pré-Escolar e Alfabetização

1.1.1.2) Serviço de Educação Especial e de Ensino Religioso

1.1.2) Divisão de Supervisão Educacional

2) Subsecretaria de Saúde Escolar

1.1) Divisão de Nutrição

1.2) Divisão de Psicologia

IV) Órgão Setorial de Administração Geral, Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria:

1) Subsecretaria Administrativo-Financeira

1.1) Divisão de Informática

1.2) Divisão de Apoio Administrativo

1.2.1) Serviço de Pessoal

1.2.2) Serviços Gerais, Patrimônio e Material

1.2.3) Serviço de Contabilidade e Administração Financeira

1.2.4) Serviço de Estatística

V) Entidade Supervisionada – Fundação instituída pelo Município:

1) FEITA – Fundação Educacional Itaboraí

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 10. Estrutura de cargos comissionados da Prefeitura Municipal de Itaboraí e da Secretaria Municipal de Educação.

Anexo II ao Decreto n.º 50, de 28 de maio de 1997

A) Gabinete do Prefeito

SÍMBOLO	DENOMINAÇÃO	N.º DE CARGOS
SM	Chefe de Gabinete	01
SM	Assessoria Especial	04
DAS-10	Assessoria Especial I	02
DAS-8	Assessor Chefe	05
DAS-8	Coordenador Geral de Defesa Civil	02
DAS-8	Diretor Geral de Departamento	02
DAS-8	Diretor Geral de Empresa Pública	02
DAS-8	Coordenador de Fundo	01
DAS-7	Assessor	11
DAS-7	Diretor de Departamento	13
DAS-7	Comandante da Guarda	01
DAS-6	Diretor de Divisão	11
DAS-6	Diretor de Estabelecimento Escolar I	09
DAS-5	Assistente I	57
DAS-5	Operador Especializado II	10
DAI-5	Diretor Adjunto de Estabelecimento Escolar I	06
DAI-5	Chefe de Serviço	09
DAI-5	Artífice II	01
DAI-5	Secretário de Estabelecimento Escolar I	06
DAI-5	Diretor de Estabelecimento Escolar II	13
DAI-5	Subcomandante da Guarda Municipal	01
DAI-4	Secretário I	118

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

A) Gabinete do Prefeito

DAI-4	Assistente II	06
DAI-4	Chefe de Seção	03
DAI-4	Artífice I	35
DAI-4	Operador Especializado I	15
DAI-4	Diretor de Estabelecimento Escolar III	14
DAI-4	Diretor Adjunto de Estabelecimento Escolar II	20
DAI-3	Assistente III	02
DAI-3	Auxiliar Especializado II	05
DAI-3	Secretário de Estabelecimento Escolar II	20
DAI-3	Chefe de Setor	02
DAI-3	Secretário de Estabelecimento Escolar III	15
DAI-2	Secretário II	58
DAI-2	Auxiliar Especializado I	10
DAI-2	Auxiliar de Serviços	20
DAI-2	Diretor de Estabelecimento Escolar IV	30
DAI-1	Secretário de Estabelecimento Escolar IV	09
DAI-1	Auxiliar	168
CAI-5	Encarregado III	09
CAI-2	Encarregado II	09
CAI-1	Encarregado I	09
CAI-1	Chefe de Turma	15
CAI-1	Chefe de Seção	13

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

G) Secretaria Municipal de Educação

SÍMBOLO	DENOMINAÇÃO	N.º DE CARGOS
SM	Secretário Municipal	01
DAS-10	Subsecretário Municipal	03
DAS-8	Diretor Geral de Departamento	01
DAS-7	Assessor de Gabinete	01
DAS-6	Diretor de Divisão	06
DAI-5	Chefe de Serviço	05

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 11. Lei nº 1.901, de 20 de dezembro de 2004.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

COMPETÊNCIA
Art. 38 – Compete à Secretaria Municipal de Educação além de outras atribuições que lhe sejam incumbidas:

I - promover as atividades relativas a promoção da educação e cultura do Município;

II - instalação e manutenção de estabelecimentos municipais de ensino;

III – a coordenação das atividades dos órgãos educacionais no Município observadas as normas pertinentes;

IV - elaborar os planos municipais de educação e cultura de longo, médio e curto prazo;

V - manutenção de programas de alimentação escolar;

VI - executar convênios tornando mais eficaz e eficiente a aplicação de recursos públicos destinados a educação;

VII - realizar periodicamente o levantamento da população em idade escolar procedendo sua convocação para matrícula;

VIII – a manutenção e ampliação da rede de bibliotecas públicas e incentivo a criação de bibliotecas comunitárias;

IX – a mantença da rede escolar e, em especial, que atenda preferentemente as zonas e regiões mais carentes;

X - promover a orientação educacional através do Conselho Vocacional, em cooperação com os professores, a família e a comunidade;

XI - promover a difusão cultural nas diversas ciências e artes no âmbito do Município;

XII - desenvolver programas de orientação pedagógica objetivando aperfeiçoar o professorado dentro de suas respectivas especialidades, buscando aprimorar a qualidade do ensino, desenvolver programas nos campos de ensinos especial e supletivo, em cursos de alfabetização e de treinamento profissional, de acordo com as necessidades locais de mão de obra;

XIII - promover o desenvolvimento cultural do município através do estímulo às ciências, artes e letras;

XIV - resgatar a memória municipal e recuperando e restaurando construções, obras e objetos que compõem essa memória;

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

XV - proteger o patrimônio cultural, histórico, artístico e arqueológico;

XVI - incentivar e proteger o artista e o artesão;

XVII - documentar e apoiar as artes populares;

XVIII - orientação de cursos de formação e capacitação aos servidores que compõem o quadro de atividade fim da Secretaria Municipal de Educação e Cultura;

XIX - estabelecer convênios com órgãos e entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais a fim de obter recursos para o aprimoramento dos órgãos de educação e cultura Municipal mediante prévia autorização do Chefe do Poder Executivo Municipal;

XX - promover periodicamente cursos de férias destinados ao aperfeiçoamento do quadro de docentes do Município de Itaboraí;

XXI - promover a realização de pesquisas, inquéritos e estudos sobre a vida educacional do Município;

XXII - elaborar o calendário escolar, observados os preceitos estabelecidos no ordenamento jurídico vigente;

XXIII - zelar pelo cumprimento, atualização e fortalecimento dos programas de ensino visando uma maior qualidade dos serviços prestados à sociedade;

XXIV - promover a realização de concursos literários, programas de difusão do livro e outros meios de difusão cultural, semanas de estudos, conferências, palestras, certames, concursos e exposições sobre assuntos ligados a realidade e história do Município.

XXV – a criação, incentivo, apoio, manutenção de bandas, fanfarras e conjuntos de música para a realização de concertos públicos. .

XXVI - a criação, incentivo, apoio e manutenção de grupos folclóricos, teatrais e de dança para as crianças e jovens do Município e,

XXVII - assessorar ao Chefe do Poder Executivo Municipal nos assuntos pertinentes a sua área de atuação.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Capítulo VIII
Quadro Geral de Cargos Comissionados

Art. 51 – Fica estabelecido para a composição da estrutura organizacional do Poder Executivo Municipal o seguinte quadro de cargos comissionados para o Município de Itaboraí.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO				
128	Secretário Municipal	Secretaria Mun. de Educação	SM	1
129	Subsecretario Municipal	Secretaria Mun. de Educação	DAS-10	4
130	Coordenador I	Secretaria Mun. de Educação	DAS-08	6
131	Coordenador II	Secretaria Mun. de Educação	DAS-07	12
132	Assessor I	Secretaria Mun. de Educação	DAS-10	3
133	Diretor de Divisão	Secretaria Mun. de Educação	DAS-06	68
134	Chefe de Seção	Secretaria Mun. de Educação	DAS-05	204
135	Chefe de Serviço	Secretaria Mun. de Educação	DAS-04	204

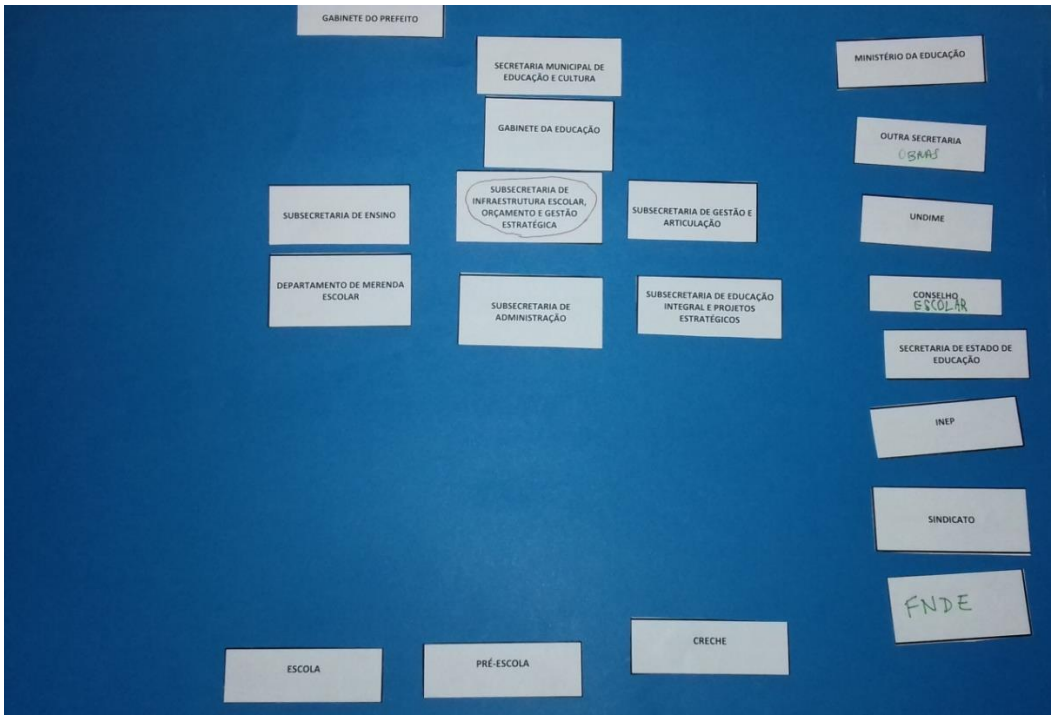
Anexo 12. Decreto nº 22, de 5 de janeiro de 2005, artigo 9º.

Artigo 9º. A Secretaria Municipal de Educação é órgão que tem por finalidade elaborar planos municipais de educação; executar convênios tornando mais eficaz a aplicação dos recursos públicos destinados à educação; realizar anualmente o levantamento de população em idade escolar, procedendo sua chamada para matrícula; manter a rede escolar que atenda preferencialmente às zonas e regiões mais carentes; promover a orientação educacional através do conselho vocacional, em cooperação com os professores, a família e a comunidade; desenvolver programas de orientação pedagógica objetivando aperfeiçoar o professorado dentro de suas respectivas especialidades, buscando aprimorar a qualidade de ensino; desenvolver programas nos campos do ensino especial e supletivo em cursos de alfabetização e de treinamento profissional, de acordo coma as necessidades locais de mão-de-obra. Incube, ainda, à Secretaria Municipal de Educação e Cultura o desenvolvimento cultural do município, através do estimulo às ciências, artes e letras; proteger o patrimônio cultural, histórico, artístico e arqueológico, incentivar e proteger o artista e o artesão; documentar e apoiar as artes populares; criar, manter, preservar, estimular direta e/ou indiretamente bibliotecas, centros de ação cultural, museus, arquivos, teatros, salas de espetáculos, orquestras, coro e outras atividades afins; formular e executar a política cultural do município; propiciar meios de acesso à cultura, através da manutenção dos bens, espaços e instituições culturais sediados no Município; incentivar a produção cultural; incentivar os programas de valorização e profissionalização dos artistas e técnicos do Município; promover, coordenar, organizar, executar e fiscalizar eventos de cunho artístico cultural da Cidade; adquirir, arrendar, manter ou administrar teatros, cinemas, galerias, museus, bibliotecas e outros bens ou espaços de apresentações culturais.

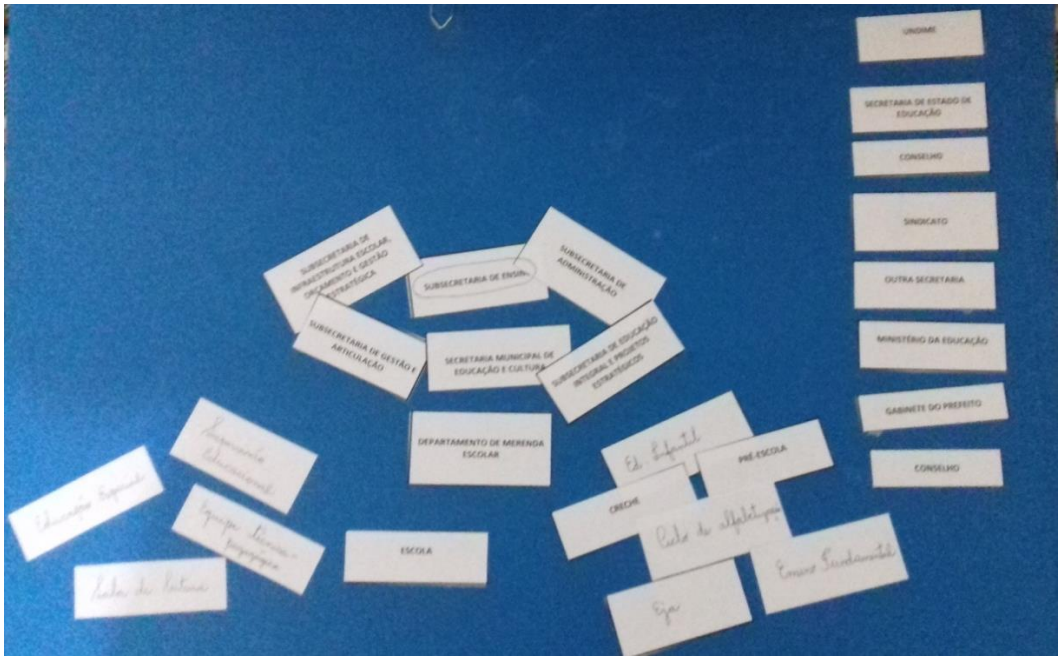
PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 13. Organogramas dos subsecretários e departamento da rede municipal de ensino de Itaboraí.

Subsecretaria de infraestrutura escolar, orçamento e gestão estratégica

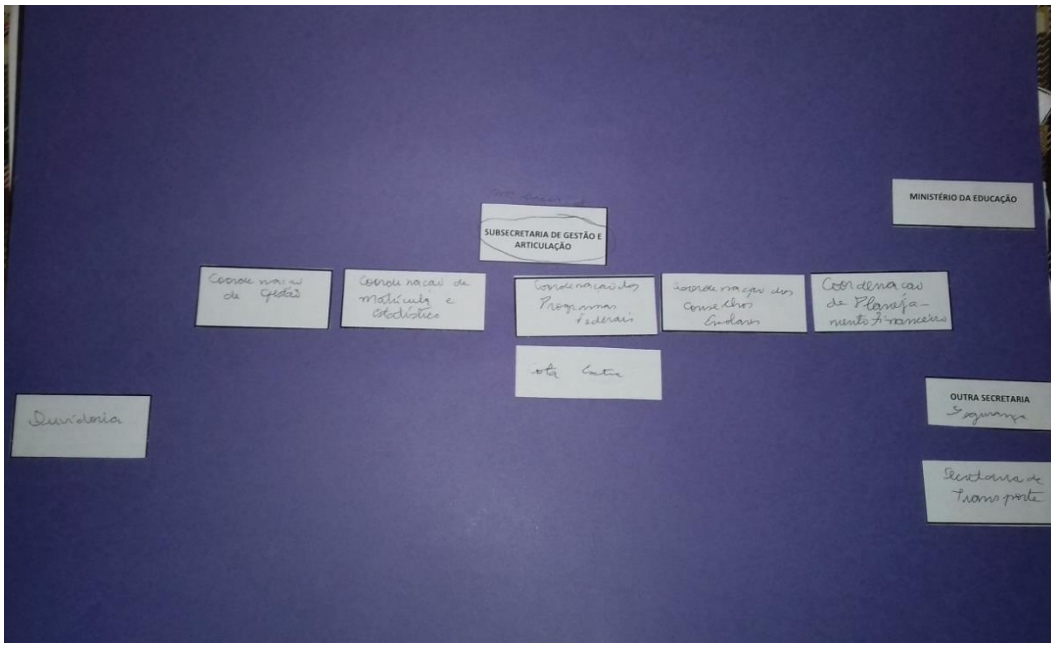


Subsecretaria de Ensino

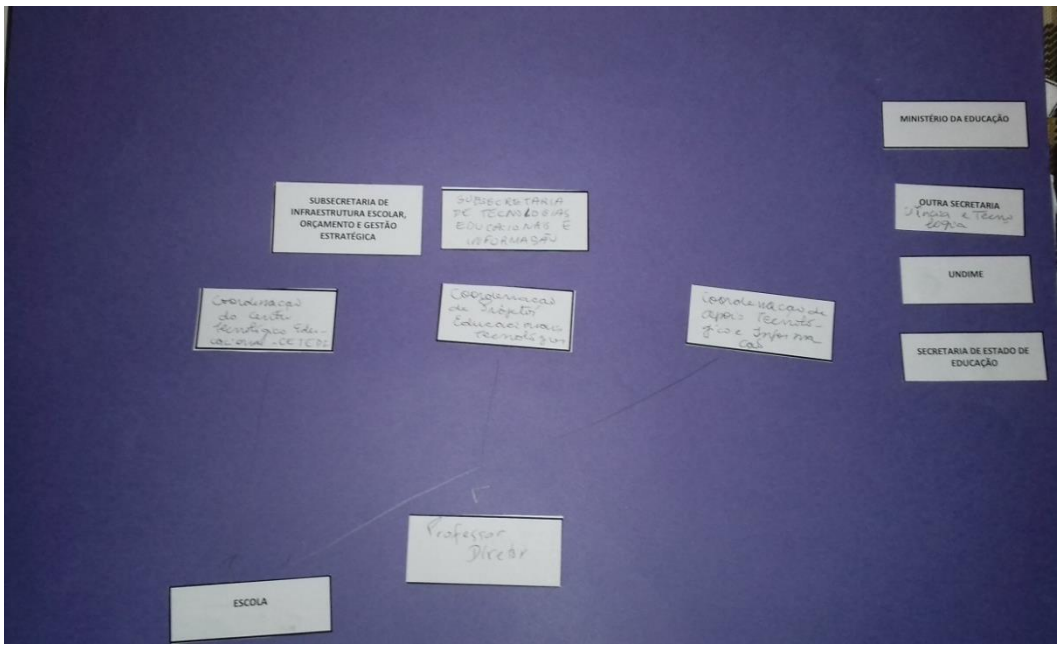


PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Subsecretaria de Gestão e Articulação

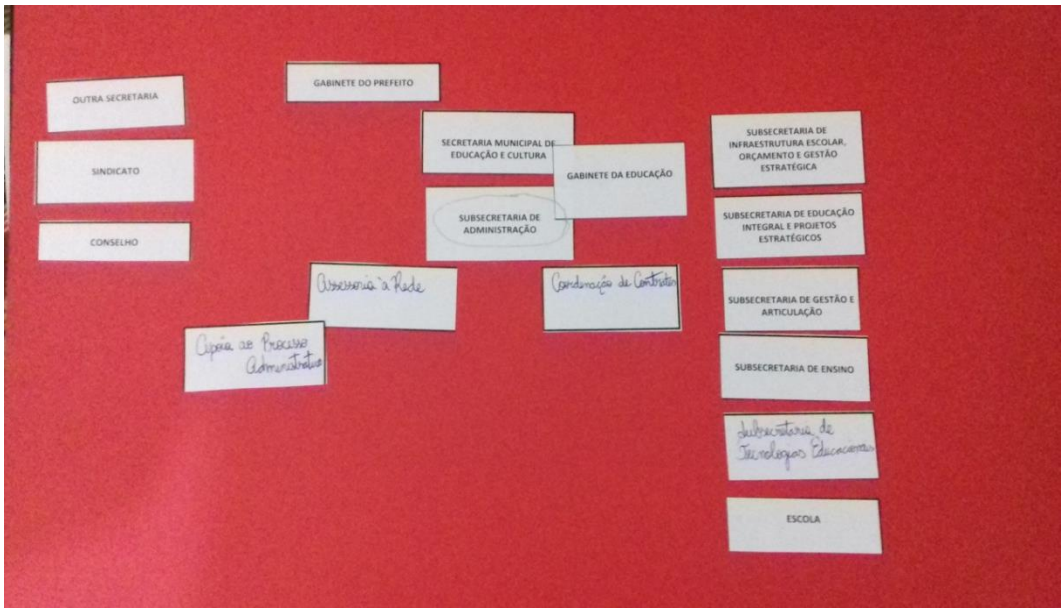


Subsecretaria de Tecnologias Educacionais e Informação

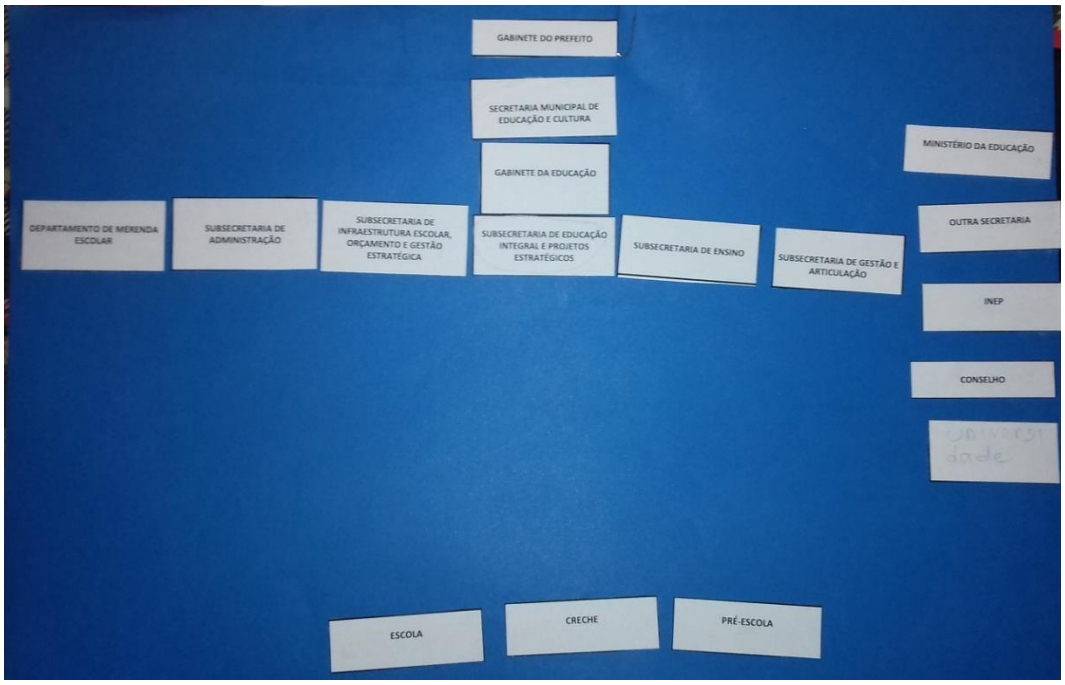


PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Subsecretaria de Administração

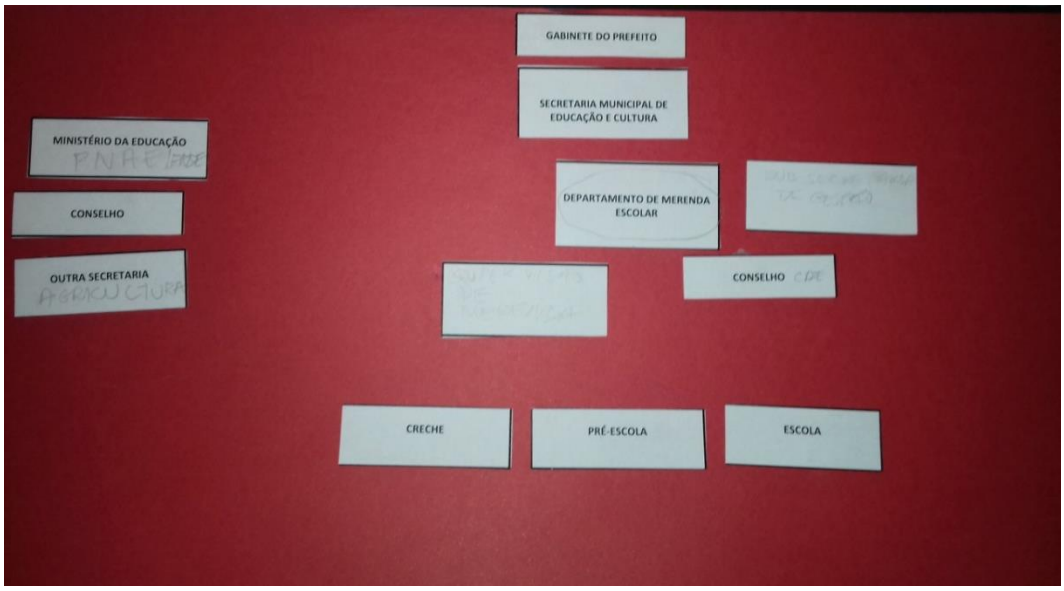


Subsecretaria de Educação Integral e Projetos Estratégicos



PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Departamento de Merenda



PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 14. Número de profissionais que trabalham nos órgãos, setores, coordenações e equipes da rede municipal de ensino de Itaboraí. 2015.

Setor	Quantidade de funcionários
Apoio à gestão escolar	1 a 5 profissionais
Avaliação e informações educacionais	1 a 5 profissionais
Comunicação Social	1 a 5 profissionais
Educação de Jovens e Adultos	1 a 5 profissionais
Educação Especial	De 11 a 20 profissionais
Ensino Fundamental	De 6 a 10 profissionais
Educação Infantil	1 a 5 profissionais
Equipes descentralizadas de apoio pedagógico, psicológico ou de saúde	Mais de 21 profissionais
Gestão de Pessoas	1 a 5 profissionais
Gestão Pedagógica	1 a 5 profissionais
Supervisão Educacional	Mais de 21 profissionais

Fonte: Questionário de Dirigentes Municipais. GESQ. 2015.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 15. Estrutura Organizacional de Angra dos Reis - 2008

Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia, Esportes e Lazer

CARGOS	QUANTIDADE	SÍMBOLO
Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia, Esportes e Lazer	1	CC-1
Assessoria de Controle Interno	1	CC-3
Coordenação de Convênios e Prestação de Contas	1	CC-5
Coordenação de Gestão Orçamentária	1	CC-5
Assessoria de Gabinete	1	CC-4
Subsecretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação	1	CC-2
Gerência de Infra-Estrutura	1	CC-3
Coordenação de Infra-Estrutura	1	CC-4
Núcleo de Abastecimento e Transportes	1	CC-6
Gerência Administrativa	1	CC-3
Coordenação de Administração	1	CC-4
Subcoordenação de Controle de Pessoal	1	CC-5
Subcoordenação de Assuntos Administrativos	1	CC-5
Núcleo de Patrimônio Imobiliário	1	FG-1
Núcleo de Apoio Administrativo do Ensino Fundamental	1	FG-1
Núcleo de Apoio Administrativo à Educação Comunitária	1	FG-1
Núcleo de Protocolo	1	FG-1
Gerência de Ciência, Tecnologia e Inovação	1	CC-3
Coordenação do Centro de Ensino Superior e Profissionalizante Jair Travassos	1	CC-4
Subcoordenação de Ensino Superior Tecnológico e Profissionalizante	1	CC-5
Subcoordenação de Tecnologia da Educação	1	CC-5
Subcoordenação de Administração do CEDERJ	1	CC-5
Subcoordenação de Inclusão Digital	1	CC-5
Subcoordenação de Projetos e Inovação	1	CC-5
Coordenação de Ciência, Tecnologia e Inovação	1	CC-4
Gerência de Planejamento Estatístico e Educacional	1	CC-3
Coordenação de Planejamento Estatístico	1	CC-4
Subcoordenação Educacional e Administrativo	1	CC-5
Núcleo de Apoio Estatístico	1	FG-1
Núcleo de Orientação Educacional	1	FG-1
Núcleo de Supervisão e Inspeção Escolar	1	FG-1
Subcoordenação de Planejamento e Estatística	1	CC-5
Subsecretaria de Educação	1	CC-2
Gerência de Educação Infantil	1	CC-3
Coordenação de Educação Infantil	1	CC-4
Subcoordenação de Educação Municipal	1	CC-5

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

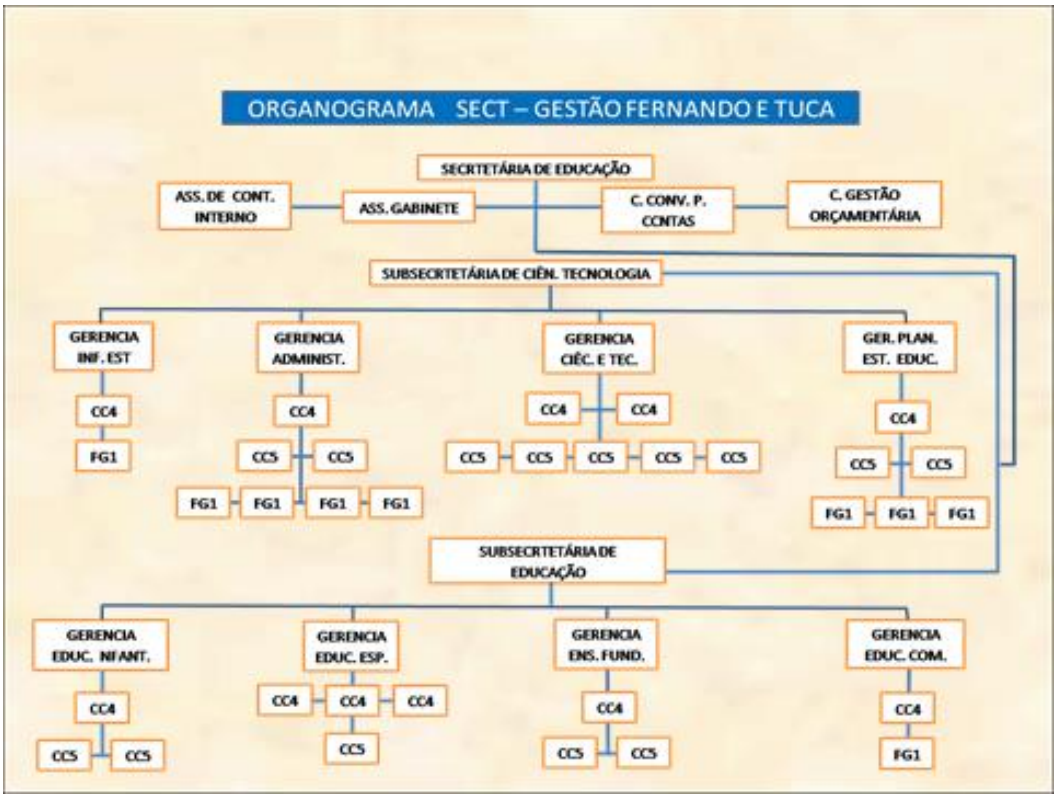
Infantil		
Subcoordenação de Educação Comunitária Infantil	1	CC-5
Gerência de Educação Especial	1	CC-3
Coordenação de Educação Especial	1	CC-4
Subcoordenação de Apoio à Inclusão de Portadores de Necessidades Educacionais Especiais	1	CC-5
Coordenação de Escolas Especiais	1	CC-4
Subcoordenação de Escolas Especiais	1	CC-5
Gerência de Ensino Fundamental	1	CC-3
Coordenação de Ensino Fundamental	1	CC-4
Subcoordenação de Política de Valorização do Ensino	1	CC-5
Subcoordenação de Ensino Fundamental	1	CC-5
Gerência de Educação Comunitária	1	CC-3
Coordenação de Educação Comunitária	1	CC-4
Subcoordenação de Educação Comunitária	1	CC-5
Subsecretaria de Esportes e Lazer	1	CC-2
Assessoria de Orçamento	1	CC-3
Assessoria de Planejamento	1	CC-4
Gerência de Esporte e Lazer	1	CC-3
Coordenação de Eventos Esportivos	1	CC-4
Coordenação de Esportes de Alto Rendimento	1	CC-4
Coordenação de Programas de Assistência Social e Qualidade de Vida	1	CC-4
Coordenação de Programas de Associações Esportivas	1	CC-4
Gerência Operacional	1	CC-3
Coordenação Operacional	1	CC-4
Gerência Administrativa	1	CC-3
Coordenação Administrativa	1	CC-4

RESUMO DE CARGOS/FUNÇÕES

SÍMBOLO	QUANTIDADE
CC-1	01
CC-2	03
CC-3	13
CC-4	18
CC-5	18
CC-6	01
FG-1	07
TOTAL	61

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 16. Organograma do Órgão Gestor de Educação de Angra dos Reis. Gestões 2009-2012.

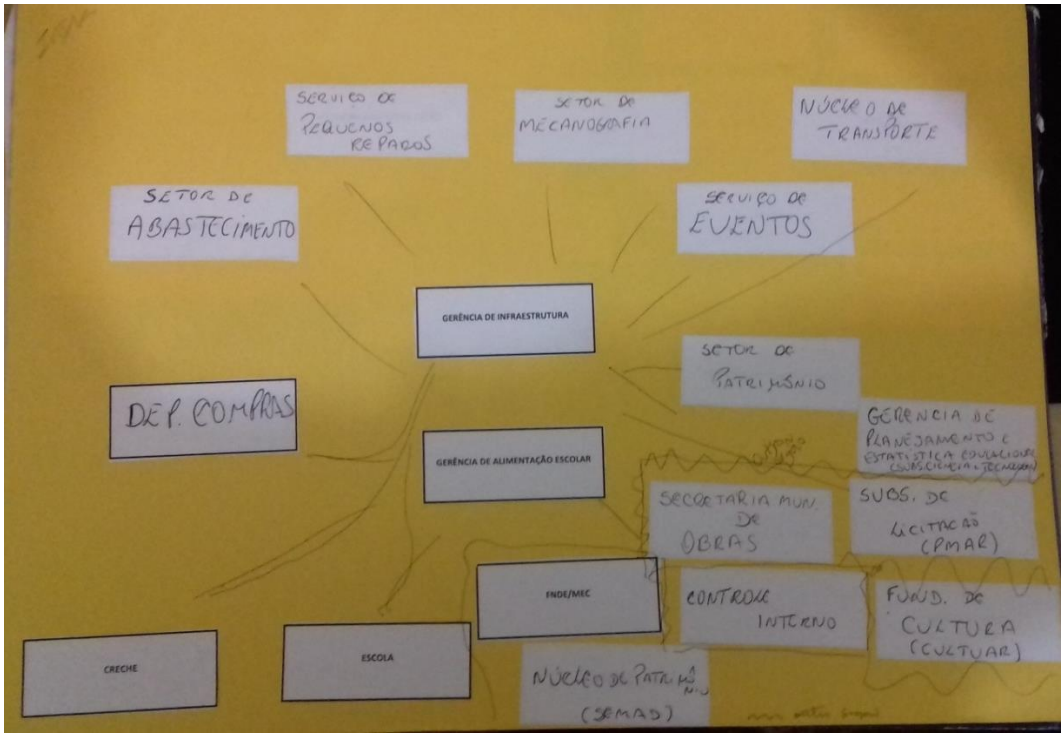


Fonte: Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia de Angra dos Reis. 2015

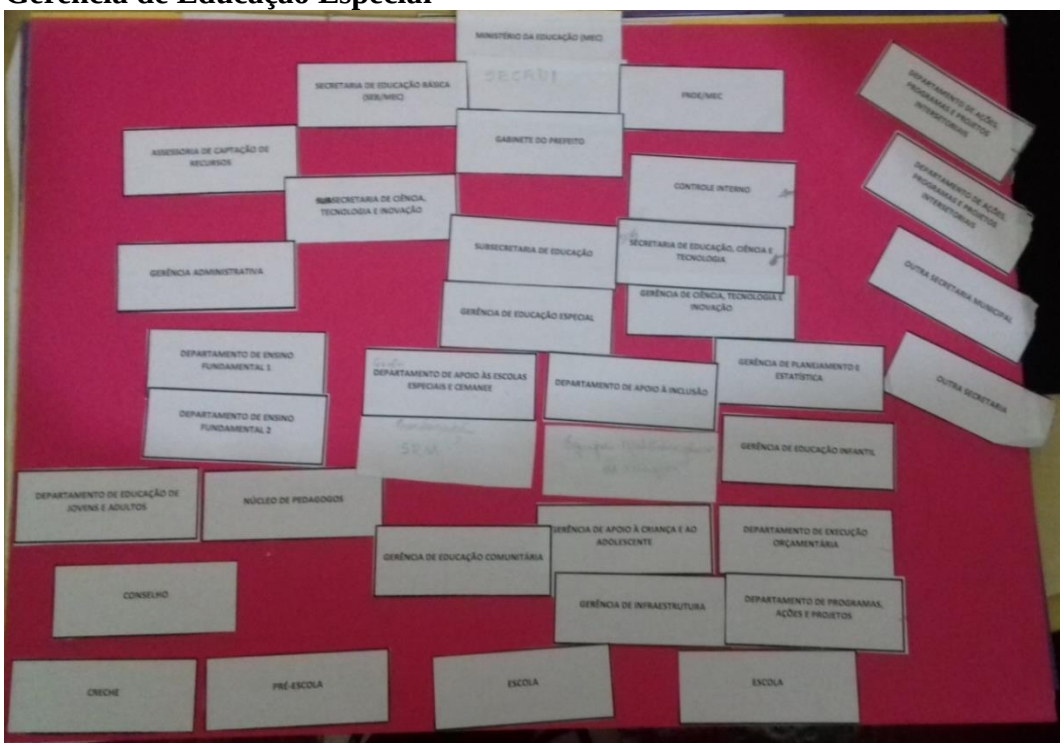
PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 17. Organogramas dos subsecretários e gerentes da rede municipal de ensino de Angra dos Reis.

Gerência de Infraestrutura

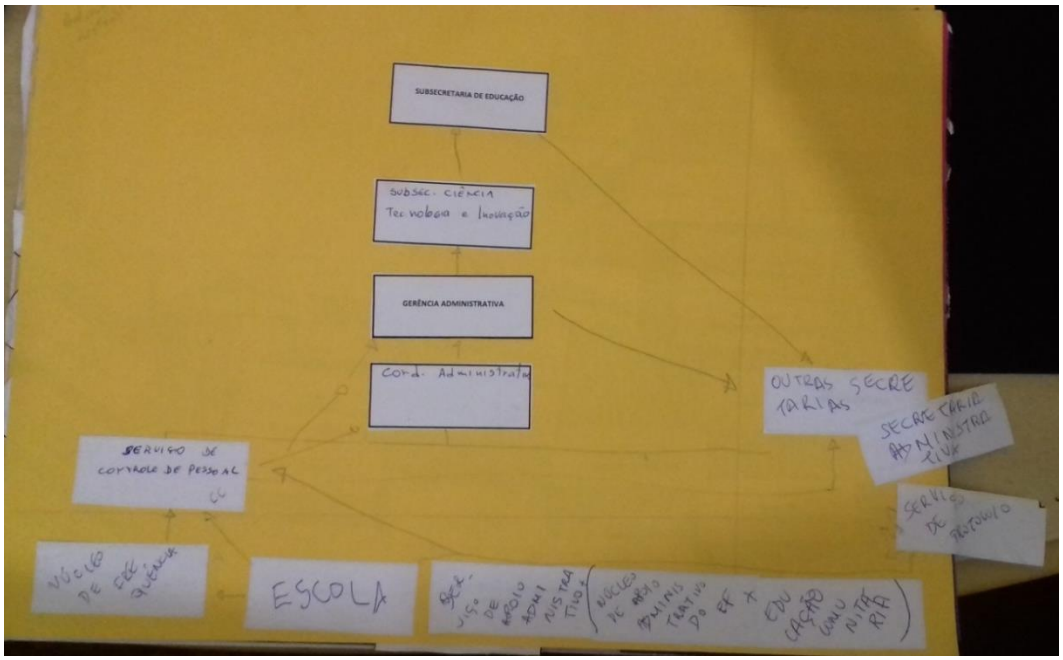


Gerência de Educação Especial

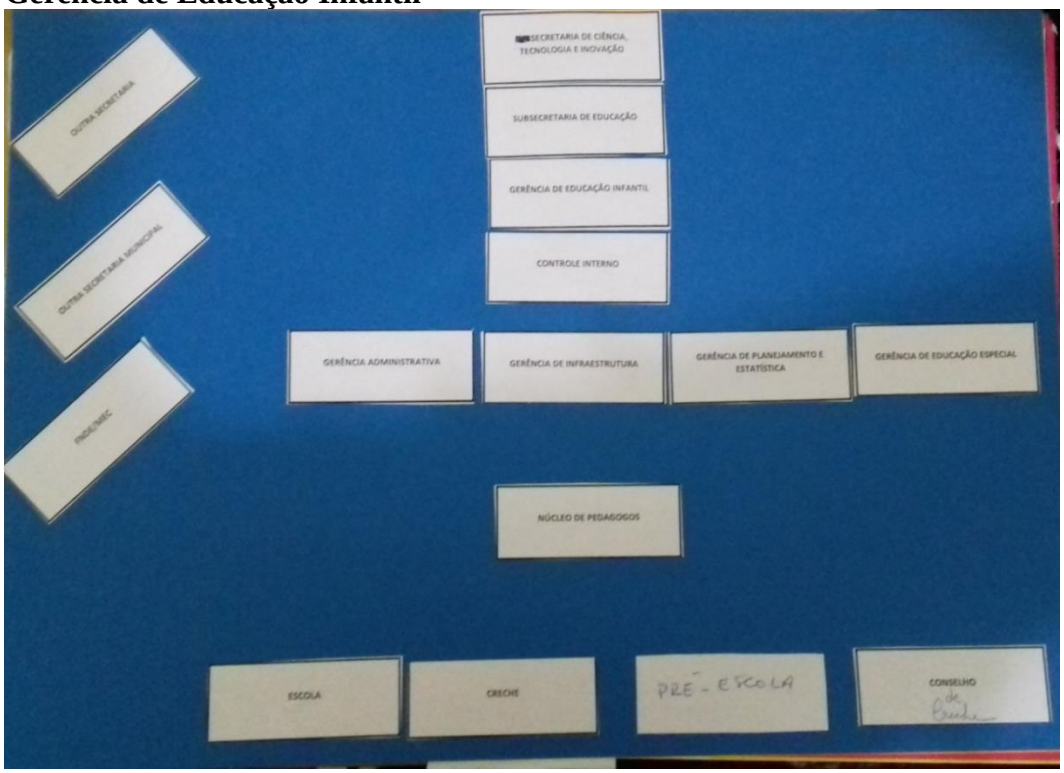


PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Gerência Administrativa

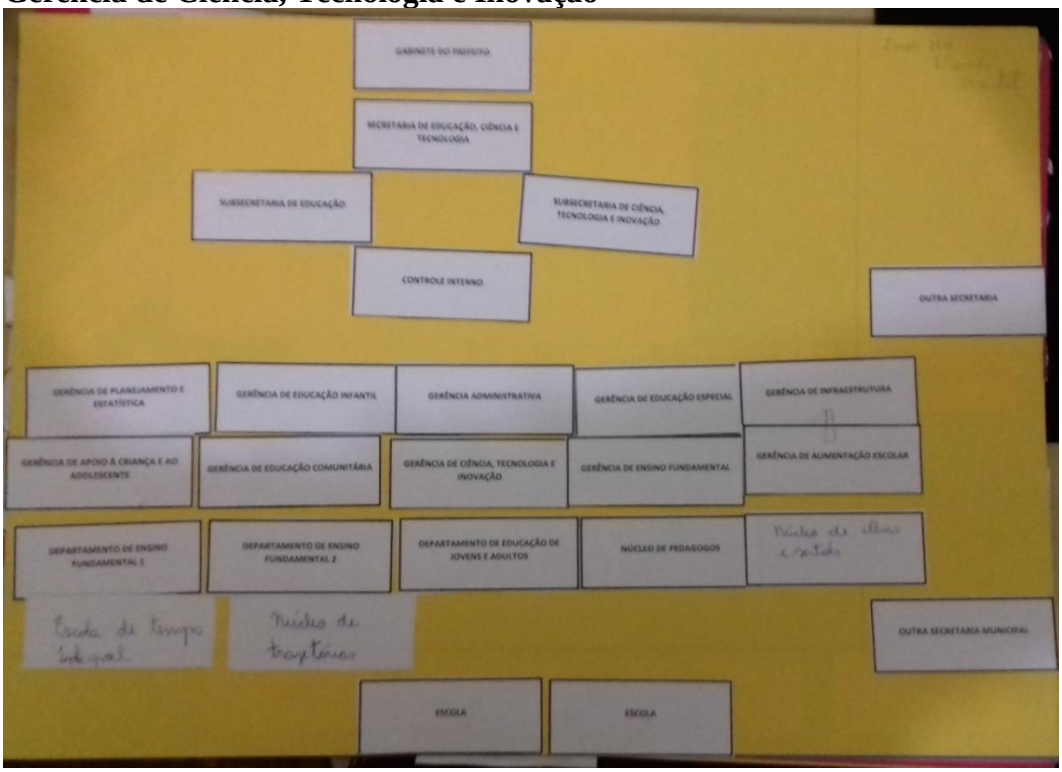


Gerência de Educação Infantil

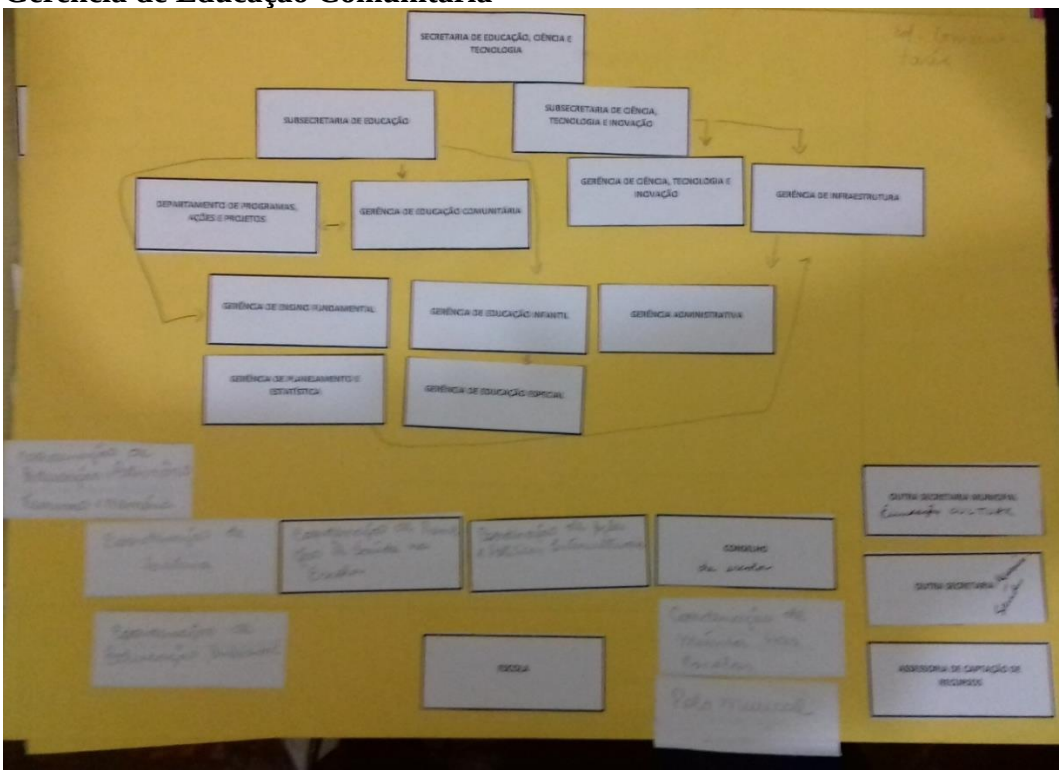


PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Gerência de Ciência, Tecnologia e Inovação

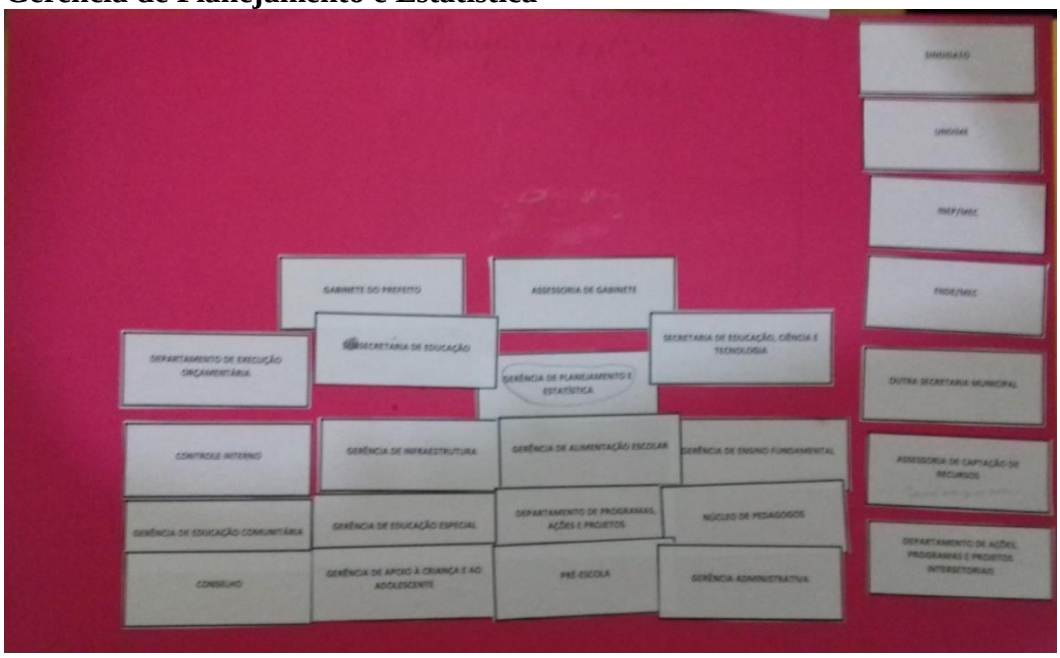


Gerência de Educação Comunitária



PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

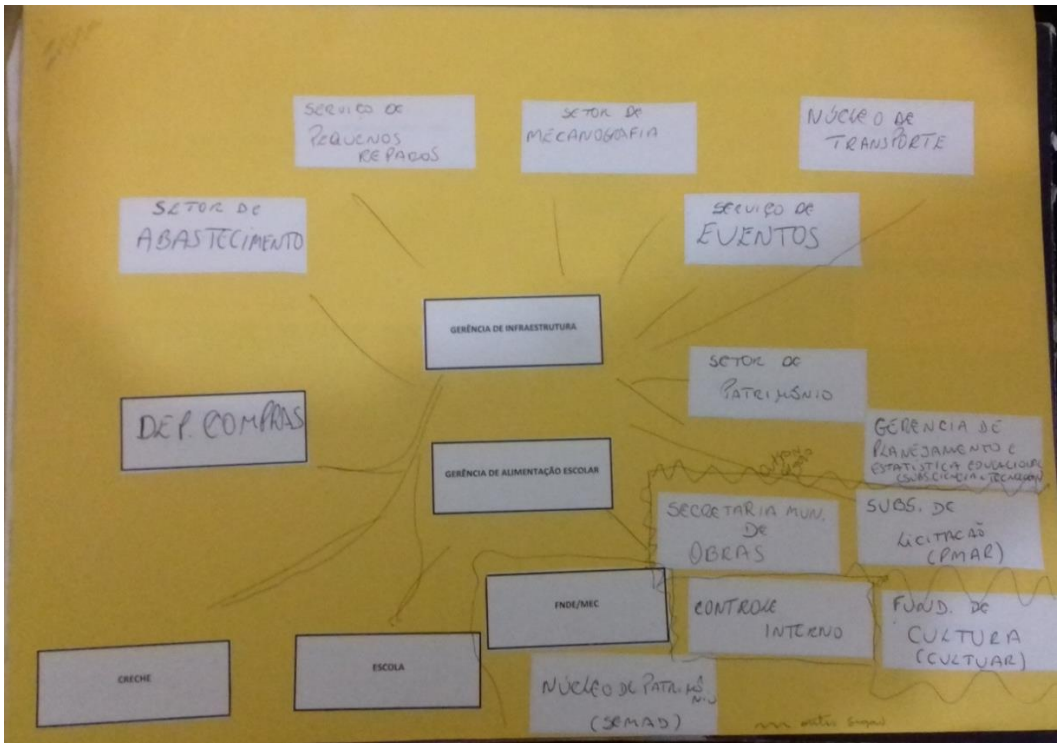
Gerência de Planejamento e Estatística



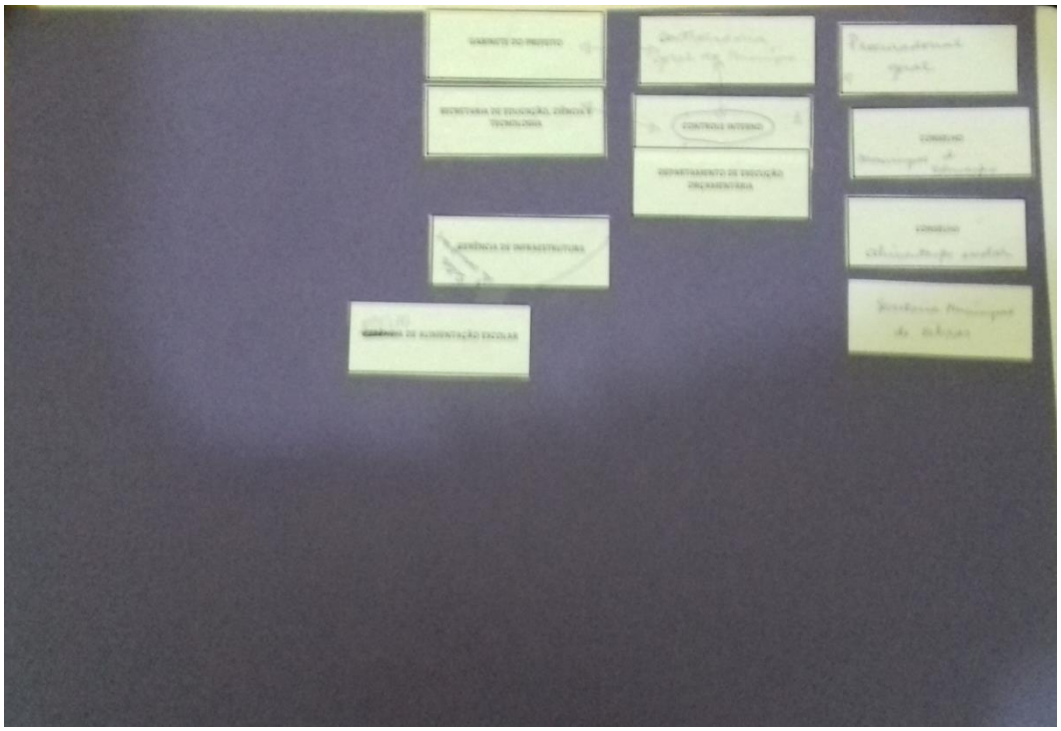
Coordenação de Apoio às Famílias

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Gerência de Infraestrutura

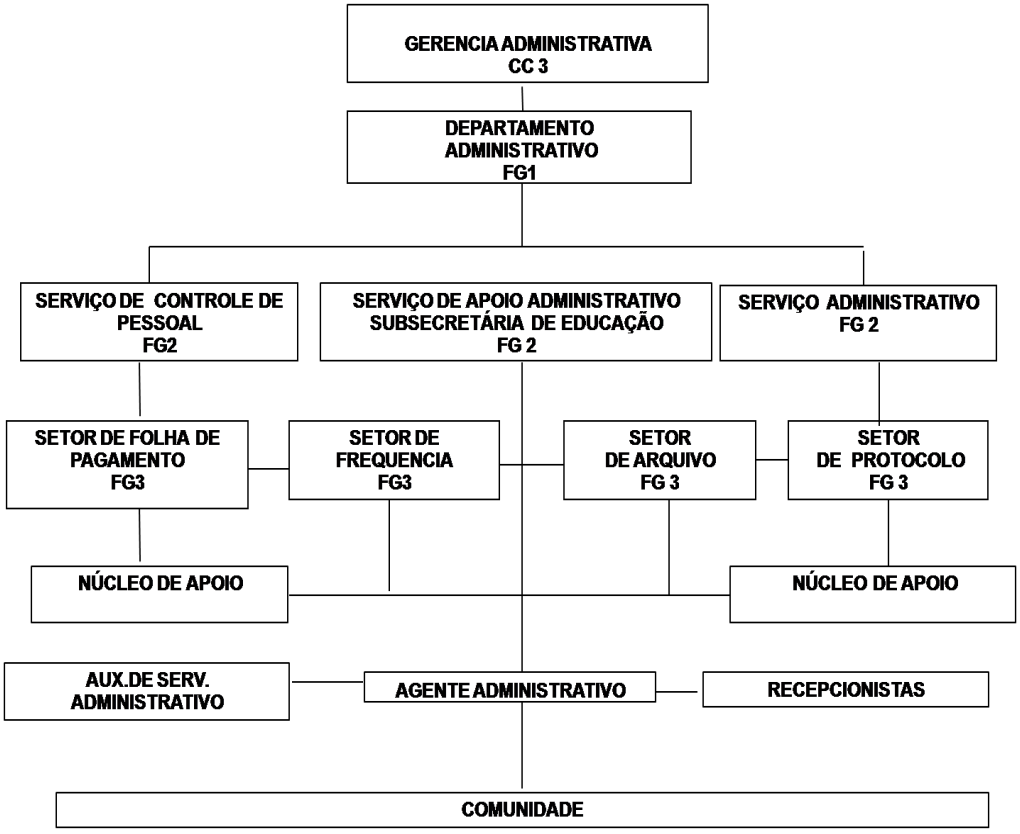


Controle Interno



PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

ESBOÇO DO ORGANOGRAMA DA GERENCIA ADMINISTRATIVA



Fonte: Gerência Administrativa, 2015.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

PROPOSTA DE ORGANOGRAMA

Anexo 18. Percurso de Carreira do servidor lotado no órgão central. Angra dos Reis. 2015.

Percurso de Carreira	Quantidade
Apenas sala de aula	1
Apenas gestão escolar	1
Apenas secretaria de educação	10
Sala de aula e Secretaria de Educação	12
Gestão escolar e secretaria de educação	1
Sala de aula, gestão escolar e Secretaria de Educação	8
Total	**42**

Fonte: Elaboração Própria.

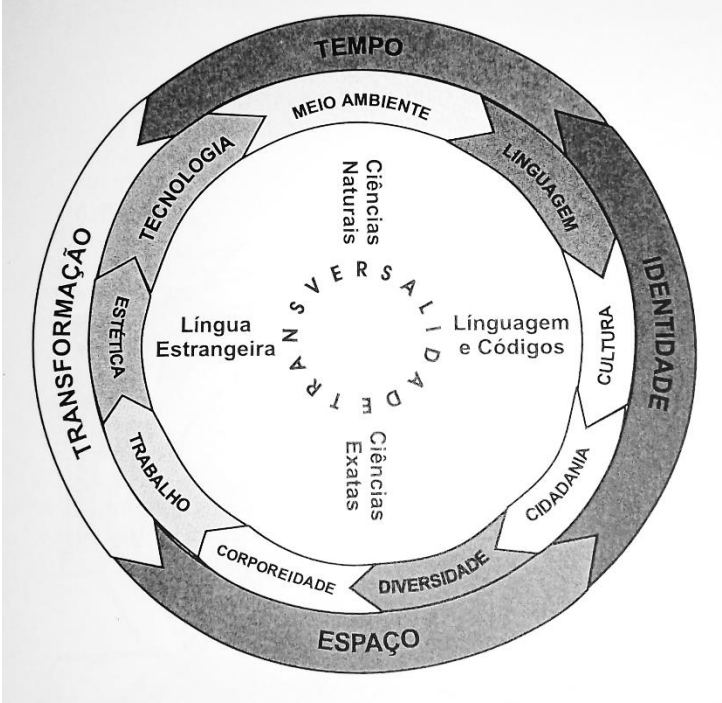
PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA

Anexo 19.

Em linhas gerais, de acordo com os eixos norteadores da política educacional, a "Matriz de Referência Curricular", ficou assim organizada:

- Eixo "Valorização dos Profissionais da Educação": participação dos educadores na formulação da matriz de referência curricular da rede municipal de ensino a partir de processos de formação continuada em serviço;
- Eixo "Transversalidade": sintetizada na metáfora do disco, com círculos concêntricos dispondo os conceitos básicos e estruturantes da matriz curricular.

Desenho da Matriz Curricular. Angra dos Reis. 2005.



Fonte: Organização Curricular da Rede Municipal de Ensino de Angra dos Reis. 2005.

- Eixo "Políticas de inclusão": incorporação das questões específicas da educação infantil, educação especial, política de alfabetização, política de educação de jovens e adultos e do componente curricular "Educação e Turismo".

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211279/CA