



Andréia Martins de Oliveira Santo

**O Processo de Municipalização do Ensino
Fundamental no Estado do Rio de Janeiro e os desafios
para a gestão educacional em três municípios: Angra dos
Reis, Itaboraí e Teresópolis**

Tese de Doutorado

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

Orientadora: Profa. Cynthia Paes de Carvalho

Rio de Janeiro
Abril de 2016



Andréia Martins de Oliveira Santo

**O Processo de Municipalização do Ensino
Fundamental no Estado do Rio de Janeiro e os desafios
para a gestão educacional em três municípios: Angra dos
Reis, Itaboraí e Teresópolis**

Tese de Doutorado

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

Prof^a. Cynthia Paes de Carvalho

Orientadora

Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof^a. Isabel Alice Oswaldo Lellis

Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof^a. Alícia Maria Catalano de Bonamino

Departamento de Educação - PUC-Rio.

Prof^a. Mariana Campelo Koslinski

Faculdade de Educação - UFRJ

Prof. Vandrê Gomes da Silva

UNISANTOS

Prof^a Denise Berruezo Portinari

Coordenadora Setorial do Centro
de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio

Rio de Janeiro, 13 de Abril de 2016.

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

Andréia Martins de Oliveira Santo

Graduou-se Letras (Português-Inglês) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e possui Especialização em Literatura Infantil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. É Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2011). Foi professora de Língua Portuguesa da rede estadual de educação do Rio de Janeiro e de instituições da rede privada. Atualmente é Técnica em Assuntos Educacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, membro da direção da Redes da Maré e pesquisadora do grupo de pesquisa Gestão e Qualidade da Educação – GESQ. Foi pesquisadora do SOCED – Grupo de Pesquisas em Sociologia da Educação (PUC-Rio) e atuou em diversos projetos sociais na área educacional e de desenvolvimento territorial. Tem como áreas de interesse educação pública, desempenho escolar e território, práticas pedagógicas, política pública educacional e mobilização social.

Ficha Catalográfica

Santo, Andréia Martins de Oliveira

O processo de municipalização do ensino fundamental no estado do Rio de Janeiro e os desafios para a gestão educacional em três municípios : Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis / Andréia Martins de Oliveira Santo ; orientadora: Cynthia Paes de Carvalho. – 2016.

251 f. : il. color. ; 30 cm

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

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. Municipalização. 3. Ensino fundamental. 4. Gestão educacional. I. Carvalho, Cynthia Paes de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. III. Título.

CDD: 370

Agradecimentos

A Isadora e Júlia de Oliveira Santo, filhas mais que amadas, através das quais constato, diariamente, que a maternidade é, sem qualquer dúvida, o mais gratificante e enriquecedor desafio da minha vida. Muito obrigada pela compreensão nos momentos de ausência.

A Cynthia Paes de Carvalho, minha orientadora querida, pelo estímulo e parceria para a realização desse trabalho.

A Andréa Waldhelm e Marcelo Machado, companheiros de viagem espetaculares, pela parceria e generosidade que resultaram em trocas e reflexões intermináveis que enriqueceram e facilitaram, em muito, a construção dessa tese.

A Paulo Coelho, Suelen Peixoto e Robson Bernardo, amigos da UFRJ, pelo companheirismo nos momentos de ausência do trabalho para dedicação a esse trabalho.

A Gisele Martins, Eliana Sousa e Silva, Edson Diniz, Helena Edir e Núbia Alves, amigos queridos da Redes da Maré, pelo incentivo, confiança e ajuda ao longo de toda essa caminhada.

A André Regis e Dálcio Marinho pela generosidade e colaboração em fases importantes do desenvolvimento desse trabalho.

Aos membros das equipes das secretarias de educação de Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis pela disponibilidade que facilitou a aproximação do universo da educação pública nesses municípios.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-graduação da PUC-Rio pelo compromisso e comprometimento com o trabalho desenvolvido.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa Gestão e Qualidade da Educação – GESQ, em especial a Fátima Lima, pelos momentos de reflexão e estudo que instigaram e orientaram minhas escolhas e contribuíram para minha formação como pesquisadora.

Aos professores que participaram das bancas examinadores de qualificação e de defesa dessa tese.

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

Resumo

Santo, Andréia Martins de Oliveira; Paes de Carvalho, Cynthia. **O Processo de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro e os desafios para a gestão educacional em três municípios: Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis.** Rio de Janeiro, 2016. 251 p. Tese de Doutorado - Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O trabalho analisa o processo de municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro e os desafios para a gestão educacional municipal, a partir de estudos de caso em três municípios fluminenses: Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis. Com os dados do Censo Escolar, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Anuário Estatístico do Brasil e os principais marcos legais que têm orientado e organizado a área educacional no país, foi possível traçar a evolução do atendimento ao ensino obrigatório no Brasil e no estado do Rio de Janeiro, a fim de identificar a distribuição das matrículas por dependência administrativa. Como estratégia complementar de pesquisa, para uma maior aproximação com o contexto educacional das redes municipais no estado, foi elaborado e aplicado um questionário direcionado para os 92 dirigentes municipais de educação e realizado entrevistas com as equipes responsáveis pela educação em cada município estudado, assim como a coleta de documentos oficiais sobre as respectivas redes de ensino. O diálogo com a literatura e o material empírico produzido, no âmbito das três redes municipais de ensino, apontaram três categorias para organizar a análise: contexto político, capacidade burocrática e regime de colaboração. A análise mostra que o processo de municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro teve início ainda na década de 1970, bem antes da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (*Fundef*), em 1998 e, posteriormente, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (*Fundeb*), em 2007. Conclui-se, assim, que a política de fundos embora não tenha sido determinante para a transferência de matrículas da rede estadual para as redes municipais no conjunto deste estado, consolidou e impulsionou, em alguns municípios, o processo já iniciado de municipalização. Em 2014, setenta dos 92 municípios fluminenses já haviam absorvido todo o primeiro segmento do

Ensino Fundamental e cinco o segundo segmento e o todo o Ensino Fundamental. Conclui-se, também, que, embora subordinado à política nacional e estadual, o processo de municipalização ocorreu, segundo o quadro analítico escolhido, em momentos e formatos diferenciados, a depender das especificidades de cada município. Contudo, a análise indicou que o fenômeno guarda similaridades, principalmente, no que diz respeito às dificuldades que a absorção das matrículas do Ensino Fundamental impõe para a gestão educacional local. Diante desse cenário, se faz urgente definir o papel de cada ente federado, no âmbito do regime de colaboração determinado na Constituição Federal de 1988, considerando as diferenças na capacidade instalada dos municípios, seja no âmbito estadual ou nacional, para oferta de educação pública de qualidade.

Palavras-chave

Municipalização; ensino fundamental; gestão educacional

Abstract

Santo, Andréia Martins de Oliveira; Paes de Carvalho, Cynthia (Advisor). **The Municipalization Process of Elementary School and the challenges faced by Education Management at three cities: Angra dos Reis, Itaboraí and Teresópolis.** Rio de Janeiro, 2016. 251 p. Doctoral Thesis - Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The aim of this work is to analyze the municipalization process of elementary school in the State of Rio de Janeiro as well as the challenges faced by the municipal education management, taking into account case studies from three: Angra dos Reis, Itaboraí and Teresópolis. Based on the data collected from the School Census, from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), from the Brazilian Statistics Annuary and the legislation that guided and organized educational area in the country, since the Federal Constitution, it was possible to trace the advance on the reach of compulsory education in the country and in the state, and identify the distribution of enrollments by administrative area. As a complementary search strategy for a closer relationship with the educational context of municipal system in the state, it was developed and applied a questionnaire directed to the 92 municipal leaders of education and conducted interviews with staff responsible for education in each municipality studied, as well as the collection of official documents on their school systems. The dialogue with the literature and the empirical material produced under the three municipal school systems, underlined three categories to organize the analysis: political context, bureaucratic capacity and collaborative scheme. The analysis shows that the process of municipalization of elementary school in the State of Rio de Janeiro began even in the 1970s, before the implementation of the Fundef (Fund for Maintenance and Development of Elementary School and Teacher Enhancement), in 1998, and, posteriorly, of the Fundeb (Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valuing of Education Professionals (Fundeb), in 2007. Therefore, concludes that the funds policy wasn't decisive for the enrollment tranfers of stadual network for the municipal networks at the state as a whole, but consolidated and boosted, in same municipalities, the municipalization process that has already started. In 2014, 70 from the 92 cities of the State of Rio de Janeiro have already absorbed the whole first segment (first five years) of

education and five cities the second segment (the last four years) and all the elementary school. Also concludes that, although subordinate to the national and state policy, the municipalization process occurred in differentiated moments and formats, depending on the specificities of each city, according to the analytical in the framework chosen. However, indicate that the phenomenon keeps similarities, mainly with regard the difficulties that the enrollment absorption from elementary school imposed for the local education management. In this scenario, is urgent to set the role of each federated entity, within the collaborative scheme determined by the Federal Constitution of 1988, considering the differences in the installes capacity of the cities, either in the state or national sphere, for the provision of quality public education.

Keywords

Municipalization; elementary school; education management

Sumário

1. Introdução.....	18
1.1. A Municipalização do Ensino Fundamental no Brasil na produção acadêmica	26
1.2. Desenho federativo brasileiro e as implicações na municipalização do ensino.....	38
1.3. Ensino obrigatório no Brasil: marcos legais e distribuição de matrículas por dependência administrativa (1932 a 2014).....	45
1.3.1. Distribuição de matrículas por segmento do Ensino Fundamental: Anos Iniciais e Anos Finais	58
2. Aspectos geopolíticos e do contexto educacional fluminense.....	63
2.1. Ensino Fundamental no Rio de Janeiro: política educacional e distribuição de matrículas por dependência administrativa (1971 a 2014)	68
2.1.1. A década de 1970: antecedentes da municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro	68
2.1.2. A década de 1980: PROMURJ e a Constituição Federal de 1988	70
2.1.3. A década de 1990: a nova LDB e a criação do Fundef	74
2.1.4. Os anos 2001 a 2014: o Fundef e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)	76
2.2. A evolução da municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro	78
2.2.1. Evolução do atendimento dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro: 1995 a 2014	81
2.2.2. Evolução do atendimento dos Anos Finais do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro: 1995 a 2014	84
2.3. Qualidade de ensino no Estado do Rio de Janeiro aferida pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).....	88
2.4. As redes de ensino municipais de fluminenses	93
3. A produção dos dados sobre as redes municipais estudadas	101
3.1. A seleção das redes municipais de ensino para os estudos de caso.....	103
3.2. O trabalho de campo: uma aproximação com a gestão educacional em três municípios fluminenses	109
3.3. O questionário para os dirigentes municipais de educação	114
4. O município de Angra dos Reis.....	119
4.1. Aspectos geopolíticos e contexto educacional de Angra dos Reis.....	120

4.2. Distribuição de matrículas, fluxo e rendimento do Ensino Fundamental regular nas redes pública e privada do município de Angra dos Reis	124
4.2.1. Evolução da distribuição de matrícula na rede pública de ensino de Angra dos Reis nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental	130
4.2.2. Evolução da distribuição de matrícula na rede pública de ensino de Angra dos Reis nos Anos Finais do Ensino Fundamental	133
4.3. Gestão municipal do Ensino Fundamental em Angra dos Reis	137
5. O município de Itaboraí	143
5.1. Aspectos geopolíticos e contexto educacional de Itaboraí	144
5.2. Distribuição de matrículas, fluxo e rendimento do Ensino Fundamental regular nas redes pública e privada do município de Itaboraí	148
5.2.1. Evolução da distribuição de matrícula na rede pública de ensino de Itaboraí nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental	154
5.2.2. Evolução da distribuição de matrícula na rede pública de ensino de Itaboraí nos Anos Finais do Ensino Fundamental	157
5.3. Gestão Municipal do Ensino Fundamental em Itaboraí	159
6. O município de Teresópolis	169
6.1. Aspectos geopolíticos e contexto educacional de Teresópolis	170
6.2. Distribuição de matrículas, fluxo e rendimento do Ensino Fundamental regular nas redes pública e privada do município de Teresópolis	173
6.2.1. Evolução da distribuição de matrícula na rede pública de ensino de Teresópolis nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental	178
6.2.2. Evolução da distribuição de matrícula na rede pública de ensino de Teresópolis nos Anos Finais do Ensino Fundamental	181
6.3. Gestão municipal do Ensino Fundamental em Teresópolis	186
7. Considerações finais	194
8. Referências bibliográficas	204

Lista de anexos

Anexo 1: Consolidado de trabalhos da revisão de literatura por temática	218
Anexo 2: Divisão político-administrativa, segundo as Regiões de Governo e municípios Estado do Rio de Janeiro – 2014 – Atualização a partir dos dados do CEPERJ	223
Anexo 3: Evolução dos municípios, por legislação de criação, data de instalação e origem do Estado do Rio de Janeiro - 1565/2011.....	224
Anexo 4: Índice de Desenvolvimento Humano das Unidades da Federação Brasileira - 2010	228
Anexo 5: Índice de Gini da renda domiciliar per capita segundo região, UF e Região Metropolitana	229
Anexo 6: População Estimada dos municípios do Rio de Janeiro, 2014.	230
Anexo 7: Relação de documentos solicitados nas redes municipais de educação	233
Anexo 8: Questionário Survey GESQ-2015.....	234
Anexo 9: Quadro de distribuição de escolas do município de Angra dos Reis, entre 1995 e 2014, por dependência administrativa e localização	249
Anexo 10 : Quadro de distribuição de escolas do município de Itaboraí, entre 1995 e 2014, por dependência administrativa e localização	250
Anexo 11: Quadro de distribuição de escolas do município de Teresópolis, entre 1995 e 2014, por dependência administrativa e localização	251

Lista de gráficos

Gráfico 1: Distribuição de Matrículas de ensino obrigatório por dependência administrativa, Brasil: 1932 a 1980	49
Gráfico 2: Distribuição de Matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa no Brasil: 1995, 2001, 2008 e 2014	57
Gráfico 3: Distribuição de Matrículas do Ensino Fundamental das Redes Municipais por Região do Brasil: 1995, 2001, 2008 e 2014	58
Gráfico 4: Distribuição de Matrículas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, Brasil: 1995, 2001, 2008 e 2014	61
Gráfico 5: Distribuição de Matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental, Brasil: 1995, 2001, 2008 e 2014	62
Gráfico 6: Evolução da absorção do Ensino Fundamental pelas redes municipais fluminenses.	79
Gráfico 7: Evolução de Matrículas Redes Públicas do Rio de Janeiro, Anos Iniciais do Ensino Fundamental: 1995, 2001, 2008 e 2014	82
Gráfico 8: Evolução de Matrículas Redes Públicas do Rio de Janeiro, Anos Finais do Ensino Fundamental: 1995, 2001, 2008 e 2014	85
Gráfico 9: Evolução do número de escolas do Ensino Fundamental Regular por rede de ensino: Angra dos Reis, 1995 a 2014	128
Gráfico 10: Evolução do número de escolas da rede pública de Ensino Fundamental regular em Angra dos Reis, 1995 a 2014	137
Gráfico 11: Evolução do número de escolas do Ensino Fundamental regular por rede de ensino: Itaboraí, 1995 a 2014.	152
Gráfico 12: Evolução do número de escolas das redes estadual e municipal de Itaboraí, 1995 a 2014.	162
Gráfico 13: Evolução do número de escolas do Ensino Fundamental regular por rede de ensino: Teresópolis, 1995 a 2014.	176
Gráfico 14: Evolução do número de unidades escolares na rede pública de Teresópolis: 1995 a 2014	187

Lista de tabelas

Tabela 1: Distribuição de matrículas de ensino de 1º Grau por dependência administrativa, Brasil: Década de 1980.....	50
Tabela 2: Distribuição de matrículas de Ensino Fundamental por dependência administrativa, Brasil: década de 1990.....	54
Tabela 3: Distribuição de matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa, Brasil: Anos 2001 a 2014	55
Tabela 4: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM): 1991, 2000 e 2010	66
Tabela 5: Evolução do Índice de Gini	67
Tabela 6: Distribuição de matrículas de 1º Grau no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro segundo dependência administrativa: 1971 a 1980	69
Tabela 7: Distribuição de matrículas de Ensino de 1º Grau por dependência administrativa, Brasil e Rio de Janeiro: década de 1980.....	72
Tabela 8: Distribuição de matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa, Brasil e Rio de Janeiro: 1995 a 2000	75
Tabela 9: Distribuição de matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa, Brasil e Rio de Janeiro: 2001 a 2014.....	76
Tabela 10: Perfil dos municípios com absorção total do Ensino Fundamental em 2014.	80
Tabela 11: Evolução do atendimento aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental das redes municipais dos municípios fluminense entre 1995 e 2014.....	83
Tabela 12: Faixas de municipalização de atendimento aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental nos municípios fluminenses: 1995, 2001, 2008 e 2014.....	84
Tabela 13: Evolução do atendimento aos Anos Finais do Ensino Fundamental das redes municipais dos municípios fluminenses: 1995 e 2014.	86
Tabela 14: Faixas de municipalização de atendimento aos Anos Finais do Ensino Fundamental nos municípios fluminenses: 1995, 2001, 2008 e 2014.....	87
Tabela 15: IDEB da Rede Pública dos Estados da Região Sudeste – 2005 a 2013	90
Tabela 16: Desempenho na Prova Brasil Matemática 2013 dos alunos das redes públicas, estaduais e municipais fluminenses - 5º e 9º Anos do Ensino Fundamental	91
Tabela 17: Redes Municipais de Ensino segundo o percentual de Equidade, 5º ano, Prova Brasil 2011.	104
Tabela 18: Classificação dos municípios fluminenses criados até 1995, de acordo com o número de habitantes em 2011	105
Tabela 19: Situação dos municípios fluminenses a partir dos perfis de desempenho. Prova Brasil - 2011	107

Tabela 20: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) 1991, 2000 e 2010	121
Tabela 21: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes do RJ e de Angra dos Reis: 1991, 2000 e 2010:.....	122
Tabela 22: Renda, Pobreza e Desigualdade: RJ e Angra dos Reis, 1991, 2000 e 2010	123
Tabela 23: Evolução do número de matrículas do Ensino Fundamental regular por rede de ensino: Angra dos Reis, 1995 a 2014.....	125
Tabela 24: Estrutura etária da população de Angra dos Reis, segundo edições do Censo Demográfico 1991, 2000, 2010.	125
Tabela 25: Evolução de matrículas das redes públicas aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental: Angra dos Reis, 1995 a 2014.....	130
Tabela 26: Evolução de matrículas das redes públicas aos Anos Finais do Ensino Fundamental regular Angra dos Reis, 1995 a 2014	134
Tabela 27: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Itaboraí 1991, 2000 e 2010.....	145
Tabela 28: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes do RJ e de Itaboraí: 1991, 2000 e 2010	146
Tabela 29: Evolução de renda, pobreza e desigualdade RJ e Itaboraí: 1991, 2000 e 2010	147
Tabela 30: Evolução do número de matrículas do Ensino Fundamental regular por rede de ensino: Itaboraí, 1995 a 2014.	149
Tabela 31: Estrutura etária da população de Itaboraí, segundo edições do Censo Demográfico 1991, 2000, 2010.	150
Tabela 32: Evolução de matrículas das redes públicas aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental: Itaboraí, 1995 a 2014.....	155
Tabela 33: Evolução de matrículas das redes públicas aos Anos Finais do Ensino Fundamental regular Itaboraí, 1995 a 2014.....	158
Tabela 34: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Teresópolis 1991, 2000 e 2010.....	171
Tabela 35: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes do RJ e de Teresópolis: 1991, 2000 e 2010.....	171
Tabela 36: Evolução de renda, pobreza e desigualdade: RJ e Teresópolis: 1991, 2000 e 2010.	172
Tabela 37: Estrutura etária da população de Teresópolis, segundo edições do Censo Demográfico 1991, 2000, 2010.	173
Tabela 38: Evolução do número de matrículas do Ensino Fundamental regular por rede de ensino: Teresópolis, 1995 a 2014.....	174
Tabela 39: Evolução de matrículas das redes públicas aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental: Teresópolis, 1995 a 2014.....	178
Tabela 40: Evolução de matrículas das redes públicas aos Anos Finais do Ensino Fundamental Teresópolis, 1995 a 2014.....	182

Lista de quadros

Quadro 1: Quantitativo de artigos por palavras-chave e associações.....	28
Quadro 2: Distribuição dos artigos pelos periódicos.....	28
Quadro 3: Quantitativo de dissertações por palavras-chave e associações	29
Quadro 4: Distribuição dos dissertações e teses pelos periódicos.....	30
Quadro 5: Distribuição dos trabalhos por temáticas.....	31
Quadro 6: Distribuição dos municípios por período de criação	65
Quadro 7: Absorção do Ensino Fundamental pelos municípios fluminenses por segmento de ensino: 1995, 2001, 2008 e 2014.	80
Quadro 8: Escala de níveis de proficiência em Matemática – 5º e 9º Anos do Ensino Fundamental	91
Quadro 9: Desempenho das Redes Municipais Fluminenses, com exceção da Capital, segundo desempenho dos alunos de 5º Ano na Prova Brasil de Matemática, 2011	103
Quadro 10: Matrículas nas redes municipais de ensino fluminenses com baixo NSE médio e com desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado. Ano: 2011	107
Quadro 11: Matrículas no Ensino Fundamental nas redes municipais de ensino fluminenses com NSE médio baixo e desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado	108
Quadro 12: Matrículas no Ensino Fundamental nas redes municipais de ensino fluminenses com NSE médio baixo e desempenho médio abaixo de 225 e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado.....	108
Quadro 13: Desempenho na Prova Brasil Matemática dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental das redes pública, estadual e municipal de Angra dos Reis: 2005, 2007, 2009, 20011 e 2013.....	131
Quadro 14: Evolução do indicador de rendimento para os Anos Iniciais por rede pública de ensino de Angra dos Reis: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013	132
Quadro 15: Desempenho na Prova Brasil Matemática dos alunos do 9º ano do Ensino Fundamental das redes pública, estadual e municipal de Angra dos Reis: 2005, 2007, 2009, 20011 e 2013	135
Quadro 16: Evolução do indicador de rendimento para os Anos Finais por rede pública de ensino de Angra dos Reis: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013	135
Quadro 17: Atendimento da rede municipal de educação de Angra dos Reis aos diferentes segmentos da educação básica, 2014.....	139
Quadro 18: Desempenho na Prova Brasil Matemática dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental das redes pública, estadual e municipal de Itaboraí: 2005, 2007, 2009, 20011 e 2013.	156

Quadro 19: Evolução do indicador de rendimento para os Anos Iniciais por rede pública de ensino de Itaboraí: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013	156
Quadro 20: Desempenho na Prova Brasil Matemática dos alunos do 9º ano do Ensino Fundamental das redes pública, estadual e municipal de Itaboraí: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013	159
Quadro 21: Evolução do indicador de rendimento para os Anos Finais por rede pública de ensino de Itaboraí: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.	159
Quadro 22: Atendimento da rede municipal de educação de Itaboraí aos diferentes segmentos da educação básica, 2014.....	161
Quadro 23: Desempenho na Prova Brasil de Matemática dos alunos de 5º ano do Ensino Fundamental das redes pública, estadual e municipal de Teresópolis: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.....	179
Quadro 24: Evolução do indicador de rendimento para os Anos Iniciais por rede pública de ensino de Teresópolis: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.	180
Quadro 25: Desempenho na Prova Brasil de Matemática dos alunos de 9º ano do Ensino Fundamental das redes pública, estadual e municipal de Teresópolis: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.....	183
Quadro 26: Evolução do indicador de rendimento para os Anos Finais por rede pública de ensino de Teresópolis: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.	184
Quadro 27: Atendimento da rede municipal de educação de Teresópolis aos diferentes segmentos da educação básica, 2014.	187
Quadro 28: Síntese da evolução de atendimento das redes municipais, em relação às redes públicas, por município.	197
Quadro 29: Aspectos do Regime de Colaboração nos municípios estudados	200
Quadro 30: Aspectos do Contexto Político nos municípios estudados	201
Quadro 31: Aspectos da Capacidade Burocrática nos municípios estudados	202

Lista de mapas

Mapa 1: Estado do Rio de Janeiro por Regiões de Governo	64
Mapa 2: Município de Angra dos Reis.....	121
Mapa 3: Município de Itaboraí.	144
Mapa 4: Município de Teresópolis.....	170

1. Introdução

A inspiração para essa tese de doutorado decorre de estudos empreendidos, tanto no campo profissional como no acadêmico, sobre a temática da escola pública que atende, majoritariamente, às classes populares. Tais estudos que resultaram, inclusive, em minha dissertação de mestrado¹, trouxeram a necessidade de um aprofundamento da compreensão das redes municipais de ensino que, nas últimas décadas, aumentaram consideravelmente seu atendimento ao Ensino Fundamental.

O primeiro passo no processo de elaboração dessa pesquisa foi a aproximação com a literatura específica sobre federalismo e educação no Brasil, política educacional e sistemas de ensino. Esse contato incluiu trabalhos de outras áreas, com destaque para Ciência Política e Ciências Sociais e orientou um desenho inicial da investigação que, ao longo de seu desenvolvimento, foi se reformulando. Manteve-se entretanto, o desejo de entender os processos de ampliação do atendimento do Ensino Fundamental pelos municípios e a interação entre a formulação local de políticas educacionais e aquelas desenvolvidas pelos respectivos estados e, principalmente, pelo governo federal.

O interesse nos processos de municipalização no Estado do Rio de Janeiro levou à articulação dessa investigação com outras² em uma pesquisa maior intitulada “Qualidade da Educação nas Redes Municipais de Ensino do Estado do Rio de Janeiro”, do Grupo de Pesquisa Gestão e Qualidade da Educação – GESQ³.

¹ Dissertação de Mestrado intitulada “Qualidade de ensino em duas escolas públicas da rede municipal de educação do Rio de Janeiro: o que produz a diferença?”, vinculada ao SOCED – Grupo de Pesquisas em Sociologia da Educação do Programa de Pós Graduação da PUC-Rio, orientada pela professora Doutora Zaia Brandão e defendida em 15 de abril de 2011.

² As duas outras pesquisas são também teses de doutorado, de autoria de Andrea Paula de Souza Waldhelm e de Marcelo Machado da Silva: “A gestão das Secretarias de Educação: o desafio da qualidade e da equidade nas redes municipais de ensino do Rio de Janeiro” e “Financiamento nas Redes Municipais de Ensino do Estado do Rio de Janeiro: possíveis associações entre qualidade e equidade”.

³ O GESQ é um grupo de pesquisa do Departamento de Educação da PUC-Rio coordenado pela Professora Doutora Cynthia Paes de Carvalho. As pesquisas, desenvolvidas por alunos da pós-graduação em Educação e colaboradores, se dedicam a duas frentes: a) políticas educacionais e arranjos institucionais das redes públicas de ensino e b) gestão das escolas em termos das relações entre os agentes escolares, alunos e famílias. Para mais informações: <http://www.gesqpucRio.com.br/>

Essa articulação possibilitou o investimento em estratégias complementares de pesquisa: a elaboração e aplicação de um questionário para os 92 dirigentes municipais de educação do estado e a possibilidade de aprofundamento da compreensão da gestão da municipalização através de estudos de caso em alguns municípios do estado. Todo o processo de elaboração, pré-testagem, ajustes e aplicação do questionários, assim como os critérios para a escolha dos municípios para os estudos de caso e os protocolos e estratégias para o trabalho de campo, foi desenvolvido pelos três pesquisadores.

Diante do reduzido número de pesquisas sobre os processos de municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro, identificados na revisão de literatura para essa pesquisa, bem como considerando a relevância de pesquisas utilizando dados desagregados por unidade federativa (ARRETCHE, 2005), a pesquisa em tela pretende apresentar o panorama da municipalização do atendimento educacional no estado do Rio de Janeiro, a partir de dados históricos e discutir os desafios postos no nível da gestão municipal através de uma aproximação dos processos de municipalização nos municípios de Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis.

Pretende-se compreender, ao final da pesquisa:

1. Como a administração municipal é apoiada pelos governos federal e estadual na oferta da educação obrigatória;
2. Em que medida o contexto político local e seu contraste e/ou alinhamento com o dos demais entes federados interfere na gestão educacional;
3. Qual a capacidade técnica instalada dos municípios para o desenvolvimento da política educacional local.

Para o aprofundamento do estudo nesses municípios, será considerada a singularidade de cada caso de municipalização, que via de regra traz um adensamento da compreensão do problema pela articulação de variáveis locais (BAUMANN, 2007).

Assim, além do permanente contato com a literatura da área, iniciei a produção do material empírico, utilizando as seguintes bases de dados:

- Microdados do Censo Escolar (MEC/Inep);
- Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios (IBGE/2014);

- Sinopses do Censo Escolar (MEC/Inep);
- Dados de IDEB/ Prova Brasil / Indicador de Rendimento (MEC/Inep);
- Censo Demográfico - 2000 e 2010 (IBGE);
- Anuário Estatístico do Brasil (várias edições);
- Dados da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC);
- Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento);
- *Survey* GESQ-2015; e
- Dados oficiais coletados nas secretarias de educação dos municípios selecionados para os estudos de casos.

Para traçar um panorama de atendimento da educação obrigatória no país, foram utilizados e complementados os dados produzidos por ARAUJO (2005) a partir da década de 1930.

Quanto aos dados referentes ao Estado do Rio de Janeiro, foram importantes as informações apenas a partir da década de 1970, já que em 1974 houve a fusão com o Estado da Guanabara, que foi determinante para o contexto atual do estado.

A análise dos dados quantitativos produzidos possibilitou uma descrição do Estado do Rio de Janeiro quanto aos aspectos geopolíticos e socioeconômicos e o levantamento da distribuição da matrículas do ensino obrigatório no Brasil (desde a década de 1930) – apresentado anteriormente - e no Rio de Janeiro (desde a década de 1970) que será apresentado a seguir no Capítulo 2. Com base nessas informações foi desenvolvida uma contextualização dos resultados educacionais no estado, a partir da análise de indicadores de qualidade nas dimensões do fluxo e rendimento escolares.

O passo seguinte foi a caracterização das redes municipais fluminenses, sempre em diálogo com a legislação que orienta a educação, com destaque para a Constituição Federal de 1998 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996). Por último, foi elaborada uma caracterização dos municípios selecionados para os estudos de caso, considerando os mesmos indicadores utilizados na caracterização do estado.

A fim de complementar os dados coletados nas fontes citadas, foi construído um questionário para os dirigentes municipais de educação do estado, cujo processo de elaboração e aplicação será descrito no item 3.3 desse trabalho. Para uma aproximação da gestão educacional e os desafios da municipalização do

Ensino Fundamental, foram também realizados estudos de caso em três municípios fluminenses: Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis. O trabalho de campo nesses municípios, consistiu em coleta de documentos oficiais e de entrevistas com membros das equipes das secretarias de educação, da gestão atual ou de anteriores, entrevistas com representantes de sindicatos de classe e membros de conselhos de controle social⁴.

A coleta de informações e percepções dos diferentes atores mostrou-se uma oportunidade de maior aproximação das questões postas pelo processo de municipalização do ensino em municípios fluminenses. Verificar *in loco* a gestão da política educacional no enfrentamento dos desafios colocados pela municipalização possibilitou uma melhor interlocução com os dados quantitativos e com a literatura pesquisada. Sair do âmbito da cidade do Rio de Janeiro, cuja política educacional já me era familiar, criou o distanciamento necessário para compreender outras realidades após a descrição e análise adensada dos dados disponíveis. Dessa forma, foi possível identificar mecanismos e rotinas adotadas por municípios menor porte, do interior ou mesmo da Região Metropolitana como é o caso de Itaboraí, para o desenvolvimento da política educacional, considerando o contexto local e as tendências e orientações derivadas da política nacional.

Para contextualizar cada um dos três municípios da pesquisa, foram levantados dados quanto aos aspectos socioeconômicos, através de informações do IBGE, e ao contexto educacional, referentes ao período de 1995 e 2014, através das bases de dados do MEC e das entrevistas com as equipes gestores da educação nos municípios, além do questionário aplicado para os secretários de educação.

Para traçar o histórico das unidades escolares das redes municipal e estadual, ao longo dos anos de 1995 a 2014, foram utilizados dados do Censo Escolar de 2014, considerando apenas as escolas ativas. Houve a tentativa de se fazer um levantamento do histórico das unidades escolares das redes municipal e estadual, buscando uma aproximação da municipalização do ensino, considerando que o PROMURJ prevê a cessão de prédios escolares da rede estadual para as

⁴ Tais como, Conselho Municipal de Educação e do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS).

redes municipais. Assim, foram buscadas informações sobre essa transferência tanto na SEEDUC quanto nas secretarias municipais, porém, sem qualquer sucesso.

Como alternativa, foram buscadas informações de criação de escolas públicas nos microdados do Censo Escolar, do período abrangido pelo estudo, visando flagrar quando uma escola teria sido paralisada ou extinta e quando uma nova escola teria sido criada. Contudo, a estrutura das bases disponibilizadas pelo Inep/Mec não se mantém a cada ano e, mais ainda, as escolas só passaram a ser identificadas a partir de 2007. Antes disso, as mesmas eram codificadas por uma máscara sem correspondência com o código da escola. Diante dessa limitação, o caminho foi insistir com as secretarias no sentido de se obter as informações sobre o histórico de cada uma das unidades escolares ativas e paralisadas das redes municipais. Foram produzidas e entregues duas planilhas simples com a denominação dessas escolas e colunas para serem preenchidas com informações sobre data de fundação e origem do prédio escolar. No caso das escolas paralisadas, interessava saber também a data da paralisação. Não houve retorno em relação ao preenchimento dos documentos em nenhuma das secretarias. Paralelamente a essa solicitação, foram requeridos, através de um departamento similares que concentram informações sobre a memória das cidades de Itaboraí e Teresópolis, contudo, o material recebido de Itaboraí não se mostrou suficiente para traçar essa trajetória, já que não contemplou todas as escolas da rede. Quanto à Teresópolis, não houve retorno. Em Angra dos Reis, a solicitação se limitou à subsecretaria de administração que não preencheu os documentos.

Considerando que a identificação da transferência de prédios escolas da rede estadual para a municipal pode dizer muito da municipalização, foram feitas inúmeras tentativas também junto à SEEDUC-RJ, porém, não houve sucesso e os dados não foram obtidos. Diante da falta dessa informação, que se refere à quantidade e a data em que ocorreram as cessões dos prédios, a análise da evolução das escolas no município se limita às unidades escolares ativas com atendimento ao Ensino Fundamental regular.

As três redes de ensino selecionadas se mostraram fontes instigantes de conhecimento sobre gestão educacional, cada uma com suas especificidades ainda que tenha sido possível identificar vários traços similares. O conjunto de dados

produzidos e o estudo exploratório dos mesmos reafirmaram as questões de pesquisa delineadas inicialmente em termos de aspectos a serem analisados para compreender os processos de municipalização do Ensino Fundamental..

Para uma melhor compreensão do fenômeno estudado, foram definidos eixos de análise do material empírico produzido nos estudos de caso em diálogo com a literatura. Essa etapa da análise se constituiu em um exercício complexo, uma vez que dentro da rotina de uma secretaria de educação alguns processos são interdependentes e, em alguns casos, consequência de outros. Assim, considerando as especificidades e os desafios do processo de municipalização do atendimento em cada um dos municípios, foi possível identificar três eixos de análise:

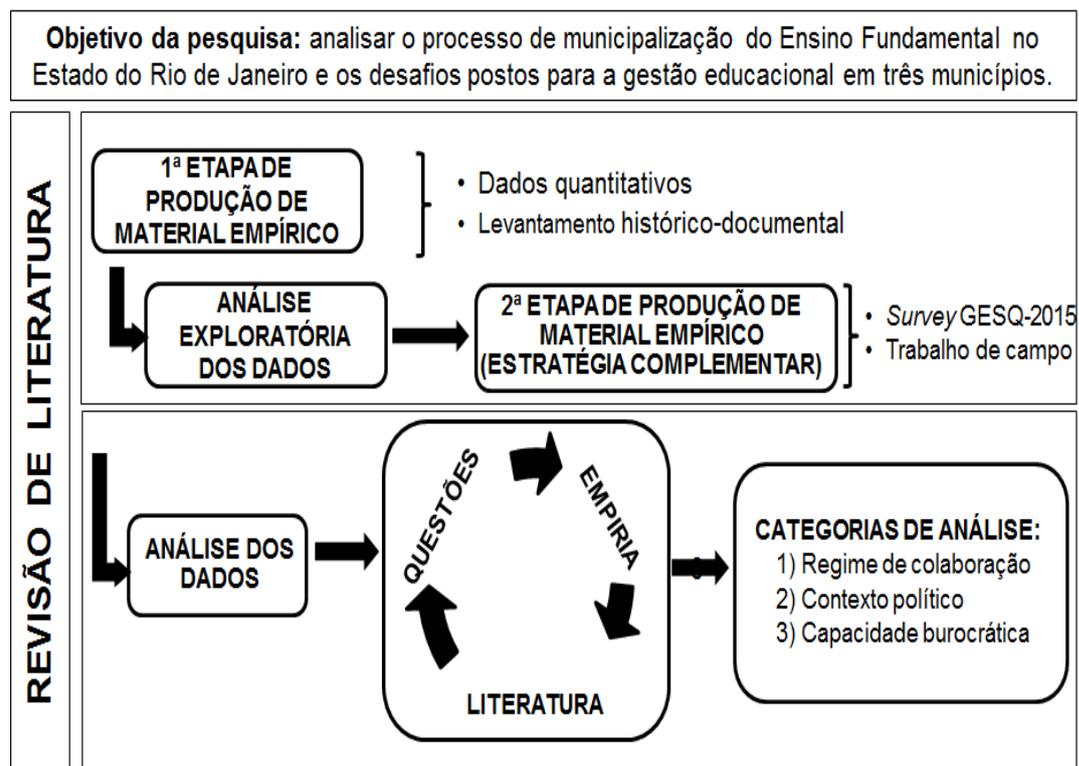
- 1. Cooperação entre os entes federados:** como o governo local dialoga com os governos federal e estadual para o estabelecimento de parcerias no desenvolvimento de programas específicos? Como a administração municipal é apoiada pelos governos federal e estadual na oferta da educação obrigatória? Como são definidas as opções de cooperação frente às demandas locais e as possibilidades e prioridades colocadas pelos demais entes federados?
- 2. Contexto político:** em que medida o contexto político local e seu contraste e/ou alinhamento com o dos demais entes federados interfere na gestão educacional? Como a gestão dos processos de municipalização do atendimento e da organização da oferta educacional municipal é afetada pela correlação de forças políticas?
- 3. Capacidade burocrática:** qual a capacidade técnica instalada dos municípios para o desenvolvimento da política educacional local? Como os municípios se prepararam tecnicamente para atender as exigências colocadas para o repasse de recursos financeiros para o desenvolvimento de programas e projetos dentro do regime de colaboração, principalmente na interface com o governo federal?

A análise, a partir de cada um desses eixos, foi desenvolvida com base na triangulação de dados produzidos no levantamento quantitativo, na pesquisa documental sobre cada município e nas informações coletadas e percepções dos agentes locais (equipes técnicas dos órgãos gestores, dirigentes e ex-dirigentes municipais de educação e com representantes de sindicatos de profissionais da

educação). Será buscado o, também, o diálogo com outras pesquisas dentro da mesma temática, operacionalizando conceitos a fim de ampliar a compreensão do fenômeno da municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro.

Cabe esclarecer que não houve intenção de se fazer um estudo comparativo, mas de estudo de três casos ilustrativos sobre processos singulares de ampliação de atendimento pelas redes municipais ao Ensino Fundamental, seja por municipalização ou ampliação por conta do aumento de demanda da população. Apesar das redes de ensino terem sido escolhidas considerando dados de desempenho dos alunos do 5º Ano na Prova Brasil de Matemática, além de critérios de equidade e de características dos municípios e de suas respectivas redes de ensino, também não é um estudo sobre qualidade de ensino, que demandaria um olhar específico também sobre a gestão escolar e seu impacto no desempenho dos alunos.

Figura 1: O desenho da pesquisa:



Sintetizando, essa tese está organizada em sete capítulos, incluindo este introdutório que se propôs, inicialmente, a situar o objeto e a pesquisa, como o próprio título anuncia. Nos próximos itens, será discutida a relação entre o desenho federativo brasileiro e a tendência de descentralização da educação impulsionada pelo regime de colaboração recomendado pela Constituição Federal de 1988, a partir das pesquisas identificadas na revisão de literatura. Na sequência, será apresentada a evolução da distribuição de matrículas pelas redes de ensino no país.

O Capítulo 2, apresentado a seguir, se dedica a descrever o Estado do Rio de Janeiro em seus aspectos geopolíticos e seu contexto educacional, buscando articular os marcos legais da política educacional com a distribuição da matrículas do ensino obrigatório e os indicadores de qualidade nas dimensões do fluxo e rendimento escolares.

O Capítulo 3 apresenta a construção do material empírico para a investigação que complementa os dados quantitativos obtidos através de bases de dados oficiais como as disponibilizadas pelo MEC. São apresentados os critérios para a seleção das redes municipais de educação para os estudos de casos, assim como o trabalho de campo realizado nos municípios. Fechando o capítulo, é descrita a tentativa de aplicação de um questionário para os dirigentes municipais de educação dos 92 municípios fluminenses e os desdobramentos de sua aplicação.

Nos Capítulos 4, 5 e 6, são descritos cada um dos municípios da pesquisa em seus aspectos socioeconômicos e os desdobramentos da política educacional, no período compreendido por essa pesquisa, qual seja, de 1995 a 2014.

Finalizando a apresentação do estudo, o Capítulo 7 traz as considerações finais sobre o processo de municipalização do ensino, construídas ao longo do desenvolvimento do trabalho.

1.1. A municipalização do Ensino Fundamental no Brasil na produção acadêmica

Pesquisas sobre processos de municipalização do ensino tem sido recorrentes nos últimos anos, principalmente, na área da Educação mas, também, em outras como Ciências Políticas, Ciências Sociais, Economia, Direito etc. Trata-se de um tema que alcançou maior interesse acadêmico depois da década de 1980 com a promulgação de alguns marcos legais que impulsionaram o processo de transferência de matrículas das redes estaduais de ensino para as municipais e da consolidação dos próprios programas de pós-graduação nas universidades brasileiras. Como destaque para a legislação educacional no âmbito nacional que orienta para o processo de municipalização, temos a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Emenda Constitucional de 1996 (EC-14/1996) e a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

A CF-1988, em seu Art. 211, orienta que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração. A LDB/96 reforça o que já fora determinado pela CF-1988 sobre a criação de sistemas de ensino por cada um dos entes federados (Art. 8º) e recomenda a competência dos municípios em relação à oferta de Educação Infantil e Ensino Fundamental (Art. 11º, inciso V). A EC-14/1996 institui a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil, que se concretizou com a promulgação da Lei nº 9.424, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef.

Inicialmente, o contato com a literatura específica foi estabelecido a partir de textos teóricos que se debruçavam sobre os conceitos essenciais, ou “panos de fundo”, para essa pesquisa como a relação entre federalismo e educação, as relações entre estado, governo e sociedade, o binômio centralização/descentralização e da compreensão de textos legais que orientam a educação brasileira, como as diferentes Leis de Diretrizes e Bases da Educação e as Constituições Federais. O processo foi bastante dinâmico e assistemático, ou seja, uma leitura levou a outra que levou a outras, porém, vale ressaltar que as referências primárias surgiram durante as aulas das disciplinas cursadas nos

primeiros anos desse doutoramento, nas reuniões do grupo de pesquisa Gestão e Qualidade da Educação – GESQ e nas reuniões de orientação para a pesquisa. Assim, fui constituindo, não só a base teórica dessa pesquisa, mas as opções metodológicas e de análise. Esse conjunto se constituiu de vinte trabalhos, sendo treze artigos, quatro dissertações, uma tese e dois livros.

Para complementar o acervo de referências e considerando que empreender uma pesquisa sobre uma temática já bastante abordada não pode prescindir da informação sobre quais têm sido as perspectivas teórico-metodológicas utilizadas, assim como as conclusões das análises realizadas, foi feito um levantamento no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes⁵), para uma aproximação de como a temática da municipalização do Ensino Fundamental tem sido tratada, especificamente, em pesquisas em programas de pós-graduação e em periódicos nacionais. Para tanto, foram utilizadas nove associações de palavras-chave: *federalismo + educação, municipalização + educação, descentralização + educação, Ensino Fundamental + municipalização, gestão educacional + educação, regime de colaboração + municipalização, regime de colaboração + educação, municipalização + ensino e desempenho escolar + municipalização.*

Como a busca inicial não teve a intenção de discriminar o tipo de trabalho ela resultou em 744 ocorrências, dos quais 503 em língua portuguesa, que foram priorizados. Desses, foram considerados, agora, apenas os artigos publicados em periódicos com classificação A1, A2, B1 e B2 na Qualis-Periódicos⁶ na área da Educação. Assim, após a retirada de trabalhos publicados em outros periódicos que não os selecionados e daqueles repetidos em mais de uma busca, chegou-se ao total de 46 artigos. Após a leitura dos resumos de todos os artigos, foram eliminados aqueles que, apesar de selecionados pela busca automática do recurso do portal dos Periódicos-Capes, apresentavam temáticas fora do contexto específico da educação, como: *desigualdade social, responsabilidade social, saúde, metodologia de pesquisa, meios de comunicação, consórcios públicos etc.* Foram eliminados, também, trabalhos que apesar de tratarem de temáticas dentro

⁵ <http://www.periodicos.capes.gov.br/>, acesso em dezembro de 2015.

⁶ Qualis é o conjunto de procedimentos utilizados pela Capes para estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação. <http://www.capes.gov.br/avaliacao/instrumentos-de-apoio/classificacao-da-producao-intelectual>, acesso em 14/12/2015.

da área educacional se distanciavam do objeto dessa pesquisa, como: *educação de jovens e adultos, formação de professores, Ensino Médio, programas de redes estaduais de educação, gestão escolar, alfabetização, educação integral, administração escolar, conselhos municipais de educação, gestão educacional de redes estaduais*, dentre outros.

O conjunto final contou com 31 artigos, publicados entre os anos de 1997 e 2014 nos seguintes periódicos: Educação & Sociedade, Cadernos de Pesquisa, Educação e Pesquisa, Revista Portuguesa de Educação, Ensaio, Educação (PUC-RS), Educação: Revista do Centro de Educação UFSM, Educação em Revista – UFMG.

Quadro 1: Quantitativo de artigos por palavras-chave e associações

Palavras-chave / associações	Total em Língua Portuguesa	1ª Seleção	Seleção final
federalismo + educação	40	9	8
municipalização + educação	77	19	12
descentralização + educação	203	11	6
ensino fundamental + municipalização	46	1	1
gestão educacional + educação	17	1	1
regime de colaboração + municipalização	4	0	0
regime de colaboração + educação	39	5	3
municipalização + ensino	72	0	0
desempenho escolar + municipalização	5	0	0
TOTAL	503	46	31

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2: Distribuição dos artigos pelos periódicos

	Periódicos	Qualis-CAPES	Artigos
1	Educação & Sociedade	A1	14
2	Cadernos de Pesquisa	A1	6
3	Educação e Pesquisa	A1	3
4	Revista Portuguesa de Educação	A2	3
5	Ensaio	A2	2
6	Educação (PUC-RS)	B1	1
7	Educação: Revista do Centro de Educação UFSM	B2	1
8	Educação em Revista – UFMG	A2	1
	Total		31

Fonte: Elaboração própria.

Para a identificação de dissertações e teses, foi utilizado o Portal de Periódicos Capes, já que o Banco de Teses Capes, dedicado a reunir toda a produção dos programas de pós-graduação brasileira, só disponibilizava no momento da finalização desse levantamento trabalhos defendidos em 2011 e 2012. O mesmo procedimento de busca avançada foi utilizado, com as mesmas palavras-chave e associações, porém, utilizando as opções “Língua Portuguesa” e “Dissertações⁷” para filtrar dissertações e teses defendidas no Brasil.

Dessa busca, foram localizados 199 trabalhos desenvolvidos em programas de pós-graduação de universidades brasileiras e, após retirados aqueles repetidos ou que não guardavam pertinência com o tema, o conjunto se constituiu de 30 trabalhos, sendo 16 dissertações de mestrado e 14 teses de doutorado. Os trabalhos foram desenvolvidos entre os anos de 1989 e 2012 em programas de pós-graduação da PUC/SP, UFRGS, UNB, UNICAMP, UFPA e USP, em diferentes áreas, tais como: Ciências Sociais, História, Educação, Ciência Política, Economia, Filosofia e Direito.

Quadro 3: Quantitativo de dissertações por palavras-chave e associações

Palavras-chave / associações	Total em Língua Portuguesa	Dissertações selecionadas	Teses selecionadas
federalismo + educação	23	9	6
municipalização + educação	33	2	0
descentralização + educação	78	4	7
Ensino Fundamental + municipalização	20	0	0
gestão educacional + educação	6	0	0
regime de colaboração + municipalização	1	0	0
regime de colaboração + educação	8	1	0
municipalização + ensino	30	0	1
desempenho escolar + municipalização	0	0	0
TOTAL	199	16	14

Fonte: Elaboração própria.

⁷ Apesar da opção ser “Dissertações”, a busca inclui também teses de doutorado.

Quadro 4: Distribuição dos dissertações e teses pelos periódicos

Distribuição dos relatórios de pesquisa segundo universidade e área				
Universidade	Programa	Dissertações	Teses	Total
Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP)	Ciências Sociais	-	1	1
	História, Política e Sociedade	-	1	1
	Educação	-	1	1
Universidade de Brasília (UNB)	Ciência Política	1	-	1
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)	Educação	9	3	12
Universidade de São Paulo (USP)	Economia Social e do Trabalho	1	-	1
	Desenvolvimento Econômico	1	-	1
	Ciência Política	1	1	2
	Ciências Sociais	-	1	1
	Filosofia e História da Educação	-	1	1
	Controladoria e Contabilidade	-	1	1
	Ciência Política	-	2	2
	Educação	-	2	2
	Direito Econômico, Financeiro e Tributário	1	-	1
Universidade Federal do Pará (UFPA)	Educação	1	-	1
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Educação	1		1
TOTAL		16	14	30

Fonte: Elaboração própria.

A esses trabalhos 61 trabalhos (31 artigos, catorze teses e dezesseis dissertações), foram agregados mais os vinte do primeiro contato com a temática. O passo seguinte foi a tentativa de categorização por temáticas abordada, apenas para facilitar a análise proposta para apreensão das tendências dos estudos sobre municipalização em termos de metodologia, resultados, recomendações e possíveis lacunas. Para tanto, foram feitas leituras dos resumos das dissertações e teses e dos artigos e livros na íntegra. Vale ressaltar que, assim como observado no levantamento realizado pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE (WITTMANN & GRACINDO, 2001), os resumos das dissertações e das teses se apresentaram em formatos variados, mantendo certa regularidade dentre aqueles da mesma instituição, porém nem todos ofereceram todos os elementos necessários para a descrição da pesquisa. Nesses casos, foi realizada uma leitura direcionada, buscando encontrar as informações faltantes, de alguns capítulos que pudessem trazer mais subsídios para a identificação de informações como: objeto, objetivos, metodologia, resultados/conclusões e possíveis recomendações para estudos posteriores. Os livros e artigos foram lidos na íntegra.

A aproximação com os trabalhos permitiu que os mesmos fossem categorizados, a partir do interesse principal percebido, em três tipos: *Federalismo*, *Municipalização* e *Financiamento*. O conjunto final ficou assim distribuído⁸:

Quadro 5: Distribuição dos trabalhos por temáticas

Temática	Artigos	Teses	Dissertações	Livros	Total
Federalismo	21	3	3	2	29
Municipalização	20	9	10	0	39
Financiamento	2	3	7	1	13
Totais	43	15	20	3	81

Fonte: Elaboração própria.

Os trabalhos identificados na temática *Federalismo* são aqueles que buscam discutir o desenho federativo brasileiro e suas implicações nas políticas sociais, principalmente, na oferta de serviços educacionais. A discussão passa por temas transversais como a descentralização, o pacto federativo, o regime de colaboração e os limites e desafios postos para os entes federados, sejam eles, a própria União, estados ou municípios.

Estudos comparados entre o modelo federativo e o de outras federações como Estados Unidos, Canadá e Alemanha (LEBRÃO, 2010) foram importantes para que se pudesse perceber o federalismo no Brasil, a partir do contraste com aquele de outros países mais antigos e com histórico de constituição bastante distintos do Brasil como Estados Unidos e Alemanha (GONÇALVES, 2006), e Portugal (SOUZA, CASTRO & ROTHES, 2013).

Os trabalhos que versaram sobre as bases do federalismo brasileiro e os impactos no contexto educacional foram fundamentais para a base teórica da investigação que ora se apresenta, já que proporcionam a compreensão de que o desenvolvimento de políticas públicas, seja de qualquer área, está ancorado ao desenho federalista do país. No caso das políticas educacionais, a compreensão sobre a descentralização e sobre o regime de colaboração entre os entes federados, característicos do federalismo brasileiro, foi fundamental para as opções teórico-metodológicas da pesquisa sobre o processo de municipalização no Estado do Rio de Janeiro, considerando as especificidades que fazem desse um estado bastante peculiar em relação ao restante do país, o que será apresentado no Capítulo 2

⁸ A listagens dos trabalhos com as referências, por temática, encontram-se no Anexo 1 dessa tese.

desse trabalho (ARAÚJO, 2005; MARTINS, 2001; MARTINS, 2002; GOMES *et al.*, 2014; CURY, 2011; CURY, 2008; CURY, 2002; SOUZA & FARIA, 2004; ARAÚJO, 2010; ARAÚJO, 2013; ARAÚJO, 2010; DOURADO, 2013; ARRETCHE, 2002; WEBER, 2008; NOGUEIRA & RANGEL, 2011; COSTA, 2010; ABRUCIO, 2010; ARRETCHE, 2012; SOUSA, 2005; TAVARES, 2003).

Ainda dentro dessa temática, *Federalismo*, também foram encontrados trabalhos que se dedicaram a, além de apresentar as bases do sistema federativo brasileiro, analisar o impacto no desenvolvimento de políticas sociais em determinados contextos como, por exemplo, o regime de colaboração e o desenvolvimento de políticas educacionais no Rio Grande do Sul (SARI, 2009); a descentralização das políticas sociais no Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Bahia e Pernambuco (ARRETCHE, 1998), (ARRETCHE, 1999), (ARRETCHE, 2011). Um outro trabalho se propôs a analisar as reformas educativas ocorridas nos anos de 1990 na América Latina (KRAWCZYK, 2005).

Por trabalhos identificados dentro da temática *Municipalização* entendem-se aqueles que buscam compreender como se deu o processo da transferência de matrículas da rede estadual para a rede municipal em área territorial delimitada, que pode ser um único município, uma região ou todos os municípios de uma unidade da federação.

Investigações sobre a percepção ou a representação social de diferentes atores sobre o processo de municipalização indicaram o quanto a descentralização é vista como sinônimo de participação popular e, portanto, de democracia, relação questionada por alguns autores e que será discutida no próximo item desse capítulo (PRANSTRETTTER, 1989), (SILVA, 2003).

A análise de políticas do governo federal desenvolvidas no âmbito dos municípios traz à tona o regime de colaboração entre os entes federados para a oferta de serviços educacionais. Para além da colaboração, dá margens também para a discussão sobre a interferência e o controle do governo central no desenvolvimento de políticas e da adesão consciente ou, simplesmente, por interesse em aumento de recursos dos governos locais (GRINKRAUT, 2012), (ALVES, 1990).

Investigações sobre o impacto da municipalização do ensino no desempenho dos alunos, surpreendentemente parecem ainda não despertar o interesse acadêmico e, talvez, o motivo possa ser a limitação temporal para esse tipo de investigação, haja vista que o sistema de avaliação do governo federal, referência primeira para esse tipo de investigação, foi fomentado na 1990, porém consolidado, nos anos 2000, momento em que também o processo de municipalização tomou mais força. De qualquer forma, os trabalhos identificados sobre a relação municipalização e desempenho escolar trouxeram importantes contribuições tanto do ponto de vista metodológico quanto teórico (D'ATRI, 2007; BECSKEHÁZY & ALVES, 2014; LEME *et al*, 2009 (CENEVIVA, 2011).

Ainda sobre o desempenho escolar, foram identificados trabalhos com interesses no contraste entre a influência do *background* familiar e a estrutura escolar dos municípios nos resultados educacionais (RIANI & RIOS-NETO, 2008), do impacto da pobreza sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB em escolas de Ensino Fundamental nos municípios brasileiros (ANDREWS & VRIES, 2012).

A gestão da municipalização do ensino em diferentes conjuntos de localidades despertaram interesse de pesquisadores da área para a realização de dezesseis trabalhos do conjunto desse levantamento bibliográfico. Esses conjuntos apresentaram diferentes configurações: todos os municípios de um estado, como São Paulo (OLIVEIRA, 1992; MARTINS, 2003; ADRIÃO, 2008; ADRIÃO *et al*, 2009); Santa Catarina (VALLE, MIZUKI & CASTRO, 2004) e Rio de Janeiro (FERNANDES, 2012; SALOMÃO & ARAUJO, 2007); diferentes municípios de um estado, como Taquaritinga (PISSAIA, 2001), Itatiba (ASSIS, 2003) e Santos (TAVARES, 2009), em São Paulo; Itapetinga na Bahia (BRITO, 2008) e Santarém, no Pará (COLARES, 2005); seis municípios do Paraná (SOARES, 2005); ou no conjunto de municípios de um estado, como nove municípios de Minas Gerais (SARMENTO, 2005); todos os municípios da Região Metropolitana de Recife em Pernambuco (SANTOS & AZEVEDO, 2012); ou sobre apenas um município, como Petrópolis, no Rio de Janeiro (BAUMANN, 2008).

Esses trabalhos proporcionaram a aproximação de como municípios brasileiros desenvolvem a política educacional local diante do regime de colaboração determinado pela Constituição Federal que, talvez por não ter sido

ainda regulamentado, não prevê a desigualdade de condições para a oferta educacional diante das diferenças no âmbito das capacidades burocráticas e dos contextos políticos de cada governo local.

Há trabalhos que trazem contribuições mais do ponto de vista da discussão teórica sobre os processos de municipalização do Ensino Fundamental, no contexto nacional, a partir do desenvolvimento da política educacional ao longo da história do país (RODRIGUEZ, 1999; GOMES, 2008; ROSAR, 1995; SILVA JÚNIOR, 2002; FREITAS, 1998; SANTOS, 2000; AZEVEDO, 2002; ARELARO, 2005; ARAUJO, 2010; CURY, 2010; GENTILINI, 2013; OLIVEIRA, 1999; OLIVEIRA, 2010).

A temática *Financiamento* surgiu como interesse principal de treze trabalhos focalizando a implementação das políticas de fundos do governo federal, e o impacto das mesmas na municipalização da educação básica. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) despertou o interesse de dois pesquisadores (DINIZ, 2012; CRUZ, 2009), porém, o impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) ganharam mais destaque. Foram identificados dois trabalhos, no conjunto desse levantamento bibliográfico, interessados no impacto do Fundef no contexto nacional (SANTOS, 2006; VAZQUEZ, 2003). Quatro pesquisadores, buscaram compreender os efeitos da política no contexto de sete municípios paulistas (BASSI, 2001), de três municípios da Bahia e três do Rio de Janeiro (KOSLINSKI, 2000), dos municípios do estado de Minas Gerais (COSTA & DUARTE, 2008) e dos municípios de São Paulo (CANO, 2010).

Com a substituição do Fundef pelo Fundeb, surge ainda de forma pouco expressiva, muito provavelmente por ainda haver pouco tempo dessa mudança, haja vista que o Fundeb foi regulamentado em 2007, o interesse no impacto desse fundo na municipalização do ensino. Apenas um trabalho, dentre o conjunto desse levantamento, se dedicou a análise do impacto desse novo fundo, especificamente, no município de Boa Vista, São Paulo (LUCIO, 2005).

A ampliação da possibilidade de utilização de recursos para toda a Educação Básica trazida pela substituição do Fundef pelo Fundeb e das mudanças

implementadas foram objeto das investigações de três pesquisadores (MENDES, 2012; ROSSINHOLI, 2010; ANDRADE, 2013).

Antes mesmo da política de fundos, havia pesquisadores interessados no impacto que a municipalização do ensino poderia ter na gestão dos recursos que a administração municipal dispunha para a oferta da educação obrigatória. Nesse conjunto de trabalhos identificados no levantamento bibliográfico para essa pesquisa, foi identificado o trabalho de José Marcelino de Rezende Pinto, ainda na década de 1990, que se interessou em identificar as implicações financeiras da municipalização do ensino de 1º Grau. A partir da análise do sistema tributário brasileiro, à época, o autor analisa as principais fontes públicas de financiamento da educação no Brasil, verifica a viabilidade financeira da municipalização do ensino e apresenta alternativas, considerando as desigualdades regionais em relação à capacidade de arrecadação, de tornar mais equânime o sistema de ensino brasileiro (PINTO, 1989).

Quanto aos aspectos metodológicos, a revisão de literatura, realizada para esse estudo, mostrou que as pesquisas sobre municipalização do Ensino Fundamental, reunidas no conjunto final de trabalhos, são alicerçadas em estratégias metodológicas diversas: métodos qualitativos e/ou quantitativos, perspectiva histórico-documental, estudos de caso, análises de política educacional local ou no nível do governo central. Observa-se o predomínio dos estudos de casos utilizando entrevistas e análise de documentos oficiais, sejam aqueles referentes à legislação nacional ou local. Interesses diversos também foram identificados: impactos da municipalização no desempenho escolar e na gestão dos recursos financeiros destinados para a educação municipal, percepções de diferentes atores sobre a municipalização, dentre outros. Os recortes, digamos, geográfico ou de área circunscrita para os estudos de caso se concentraram em determinadas unidades federativas: Rio Grande do Sul, São Paulo, Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro e Santa Catarina. Observou-se ainda um conjunto relevante de estudos que focalizam determinados municípios (Indaiatuba/SP, Osasco/SP, Taquaritinga/SP, Itatiba/SP; Santos/SP; Itapetinga/BA; Santarém/PA, Petrópolis/RJ), ou grupos de municípios de determinada região ou de um estado

(Região Metropolitana de Campinas/SP, municípios de diferentes regiões do Paraná, municípios de Minas Gerais)⁹.

Quanto ao processo de municipalização do estado do Rio de Janeiro, dentre os 25 estudos de caso identificados, apenas três se dedicaram a esse tema: uma dissertação de mestrado sobre a municipalização em Petrópolis (BAUMANN, 2008), uma tese de doutorado sobre a municipalização no estado durante a vigência do Fundef (FERNANDES, 2012) e um artigo também sobre municipalização no estado com foco no financiamento da educação (SALOMÃO & ARAUJO, 2007).

Em sua dissertação de mestrado, que consolidou os resultados de uma pesquisa qualitativa que utiliza dados quantitativos, Baumann (2008) analisou as questões que envolvem os processos de municipalização no Estado do Rio de Janeiro, mais especificamente, os resultados do Programa de Municipalização do Ensino de 1º Grau do Estado do Rio de Janeiro (PROMURJ) no Município de Petrópolis. A investigação trouxe grande contribuição para a compreensão do contexto histórico do processo de municipalização do Ensino Fundamental no estado, concluindo que:

“não há um único critério ou argumento para se afirmar onde cabe a municipalização e para quem ela é mais ou menos vantajosa: estados ou municípios, pois a singularidade de cada caso de municipalização demonstra as inúmeras variáveis que interferem neste processo” (BAUMANN, 2008: 126).

A tese de doutorado de Fernandes (2012) discute o processo de desconcentração e descentralização da educação escolar no Estado do Rio de Janeiro pela via da municipalização durante a vigência do Fundef (1998 – 2006). A análise é feita considerando que a oferta da educação escolar no estado atravessa três eixos: desconcentração/descentralização/municipalização; financiamento/Fundef; e governança no sistema público de ensino do estado. A partir de uma perspectiva histórica, legal e teórica, a pesquisa aponta que o atendimento das redes municipais no estado vem de longa data e que, mais recentemente, a ampliação do atendimento foi resultado de políticas indutoras

⁹ São esses os estudos das diferentes unidades territoriais: Indaiatuba/SP (PRANSTRETTTER, 1989); Osasco/SP (ALVES, 1990); Taquaritinga/SP (PISSAIA, 2001); Itatiba/SP (ASSIS, 2003); Santos/SP (TAVARES, 2009); Itapetinga/BA (BRITO, 2008); Santarém/PA (COLARES, 2005); Petrópolis/RJ (BAUMANN, 2008), Região Metropolitana de Campinas/SP (SILVA, 2003), municípios de diferentes regiões do Paraná (SOARES, 2005), municípios de Minas Gerais (SARMENTO, 2005).

como o PROMURJ, a nível estadual, e o Fundef e o Fundeb, a nível federal. Nesse sentido a municipalização teria sido estimulada por uma lógica economicista tendo sido, possivelmente, a única saída para a educação pública no estado, diante das razões históricas e singulares de sua constituição.

O artigo de Salomão & Araujo (2007) discute as condições de financiamento que os municípios do Rio de Janeiro possuem para garantir escolarização. Para tanto, a pesquisa analisa quatro indicadores dos 92 municípios fluminenses: 1) municipalização da matrícula do Ensino Fundamental; 2) recursos disponíveis por aluno-ano, considerando a vinculação de 25% estabelecida no Art. 212 da CF-1988; 3) recursos disponíveis por aluno-ano, considerando a vinculação das receitas municipais após a redistribuição das receitas fixada na legislação do Fundef; 4) a importância do Fundef na formação dos fundos municipais de financiamento da educação. Os autores concluem que nem as políticas de municipalização no âmbito estadual e, tampouco, as políticas de fundos “são capazes de trazer o equilíbrio necessário entre os diferentes governos locais no esforço de garantia de condições de qualidade para a educação” (SALOMÃO & ARAUJO, 2007: 11).

Estes trabalhos inspiram e motivam o desenvolvimento de outras pesquisas, como essa que se apresenta, que possam ampliar a compreensão dos processos de municipalização no Estado do Rio de Janeiro.

Considerando os 81 trabalhos que constituíram o conjunto identificado nessa revisão de literatura, distribuídos em cada das temáticas elencadas (*Federalismo, Municipalização e Financiamento*), no próximo item será apresentada uma síntese dos principais achados da literatura, cotejando as especificidades do federalismo no Brasil e a relação com a municipalização de ensino, entendida como a transferência de matrículas das redes estaduais para as redes municipais. Posteriormente serão tecidas algumas considerações metodológicas sobre estes trabalhos que sustentaram as opções desta pesquisa no que concerne ao desenho da coleta e do tratamento dos dados empíricos.

1.2. Desenho federativo brasileiro e as implicações na municipalização do ensino

A descentralização das políticas sociais proposta pelo movimento de Reforma do Estado Brasileiro, da década de 1990, foi oportunizada pelo modelo tríplice do federativo brasileiro, que considera como entes federados a União, os estados e os municípios, que surge na Constituição Federal de 1988, e teria como objetivo dividir as responsabilidades com os governos subnacionais, deixando o estado mais enxuto. Havia consenso entre diversas correntes políticas opostas de que a centralização do regime militar produzira ineficiência, corrupção e ausência de participação popular nos processos decisórios. No sentido contrário, a descentralização poderia trazer eficiência, participação, transparência e responsabilização da gestão pública. Assim, para muitos atores, no contexto da redemocratização do estado brasileiro dos anos 1980 a descentralização era entendida como sinônimo de democratização e de maior participação popular, enquanto centralização significava autoritarismo (ARRETCHE, 2002: 26).

Contudo, Gilda ARAUJO nos alerta que a fórmula que identifica o federalismo com maior democracia e maior descentralização deve ser relativizada na medida em que pode estar vinculada a uma lógica de perfil centralizador e antidemocrático. Segundo esta autora, a descentralização no Brasil assumiu contornos federalistas e, posteriormente, municipalistas, como alternativa à centralização política e administrativa do período colonial e imperial. Naquela época, o objetivo era dar às elites regionais os “postos de comando” retirando o poder do governo central nas eleições locais (ARAUJO, 2010: 393).

Cabe ressaltar que o conceito de descentralização aqui utilizado é o que Marta Arretche define “como a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais” (ARRETCHE, 1998: 2). A autora ressalta que tal processo pode ocorrer seja considerando como plano local o município, seja considerando-o como o estado, a depender da política que se analisa. No caso da política educacional, usualmente, a descentralização da oferta do Ensino Fundamental é entendida como municipalização, haja vista que a transferência se dá do âmbito estadual para o municipal. O que não ocorre, por exemplo, na política habitacional, já que a

perspectiva é de constituição de sistemas estaduais de prestação de serviços. Nesse caso, a descentralização é entendida como estadualização.

No âmbito das políticas educacionais, a legislação da década de 1990 foi mais contundente em relação à indução da municipalização do ensino. Para alguns autores, a política de fundos, implementada a partir da aprovação da LDB de 1996, trouxe mudanças na distribuição de matrículas pelas redes públicas com a criação do Fundef que buscou redistribuir os recursos intra-estado diminuindo as desigualdades entre os municípios para a oferta de serviços educacionais de qualidade. (OLIVEIRA, 1999; MENDES, 2012; SANTOS, 2006; VAZQUEZ, 2003; ROSSINHOLI, 2010).

Dentre os que discutem a efetividade da política de transferência de recursos, Marta Arretche defende que, em um estado federativo caracterizado pela autonomia política dos níveis subnacionais de governo, a assunção de atribuições a qualquer área de políticas públicas, sem imposições constitucionais, está associada aos incentivos oferecidos pelo nível do governo interessado na transferência de atribuições (ARRETCHE, 1999:119). Para Gilda ARAUJO, o Fundef criou uma verdadeira corrida dos municípios às matrículas, já que quanto mais alunos, maior o valor repassado para as respectivas redes de ensino aguçando, nessa área, o que a autora chama de “caráter predatório e competitivo da Federação erigida” (ARAUJO, 2010: 753).

Em tese de doutorado defendida na Universidade de São Paulo, em 2008, Gomes questiona em que medida o Fundef poderia ser considerado condição suficiente para a municipalização do Ensino Fundamental. Em defesa de sua análise, a autora pondera que, por um lado, tanto estados como municípios poderiam ter interesse na expansão do atendimento e, por outro, a expansão da municipalização verificada não ocorreu de forma homogênea no país.

Um elemento importante, citado por alguns autores para o processo de descentralização, é o contexto político. Segundo Sandra Gomes:

a municipalização do ensino é uma decisão dos atores políticos nos governos subnacionais. A decisão de municipalizar ou não, bem como de quanto municipalizar, leva em conta uma série de fatores, como o marco institucional existente, ou específicos da realidade local, como as capacidades orçamentárias, administrativas, políticas, populacionais existentes (GOMES, 2008: 15).

Dentro dessa perspectiva, a possibilidade de mais recursos financeiros para o desenvolvimento de políticas educacionais, advindos dos repasses da política de fundo (como o Fundef) e de adesão dos governos locais a programas do governo central, não é determinante para que as redes municipais possam desenvolver, com autonomia, uma política educacional alinhada com as demandas locais. Na verdade, cabe ressaltar que os recursos só são disponibilizados mediante um conjunto de regras que delimitam sua utilização, que são definidas pelo governo central em geral e não necessariamente contemplam as especificidades locais.

Para Marta Arretche, os fatores determinantes para a descentralização de políticas sociais seriam de natureza estrutural (capacidade econômica, fiscal e administrativa das unidades locais de governo); institucional (regras legais, requisitos de engenharia operacional e legado de políticas prévias) e aqueles ligados à ação política (relações entre estado e sociedade e relações intergovernamentais). A mesma autora conclui que um processo de reforma capaz de transformar o formato centralizado prévio de um sistema nacional de prestação de serviços sociais não pode ser espontâneo:

De um lado, o sucesso de uma reforma desta extensão depende decisivamente da ação deliberada dos níveis mais abrangentes de governo que, interessados na reforma, tenham *i)* tomado a decisão de um implantar um programa de descentralização de atribuições, *ii)* capacidade burocrática para formular regras programas adequados e compatíveis com esta decisão e, finalmente, *iii)* recursos – financeiros e administrativos – para tornar a adesão à descentralização uma opção efetivamente atrativa para os governos locais. Do outro lado, o escopo desta reforma depende diretamente de um cálculo dos governos locais, cálculo este no qual os custos e benefícios prováveis derivados da decisão de assumir atribuições são considerados. (ARRETCHÉ, 1999)

A ampliação do atendimento das redes municipais ao Ensino Fundamental demandou das administrações locais não só a decisão política e os recursos financeiros, mas, também, capacidade técnica ou, como denomina Celina Souza, “capacidade burocrática” para elaboração e gestão da política educacional local, articulada com a política desenvolvida pelo governo central, capaz de suprir a oferta de educação de qualidade para a população local. Para a autora, “a existência de capacidade burocrática é vista como uma forma, embora não a única, de alcançar certos objetivos das políticas públicas e de transformar em ação os atributos do Estado” (SOUZA, 2015:12).

A necessidade de adesão aos projetos do governo federal que prevêem repasse de recursos, por vezes, faz com que redes municipais de ensino se limitem a replicar projetos e programas do governo central, que quase sempre são ou parecem ser insuficientes no nível local. Maria Lilia Colares, em pesquisa sobre a política educacional da Secretaria de Educação do Município de Santarém/PA, constatou que as políticas educacionais do governo federal contribuíram para que o município, de certa forma, não formulasse suas próprias políticas mas, por outro lado, possibilitaram que a gestão educacional local percebesse a necessidade do acompanhamento das ações planejadas, visando mensurar o impacto das mesmas (COLARES, 2005).

As conclusões da autora levantam diferentes questões sobre as causas dessa falta de planejamento local, não só para Santarém como para outros municípios do país. Seria a pressão do governo federal para o desenvolvimento de ações uniformes em diferentes regiões, sem qualquer possibilidade de adaptações? A falta de recursos do governo local não deixaria outra alternativa a não ser a adesão a programas do governo central mesmo que não coerentes com o contexto local? Seria falta de capacidade burocrática da equipe de gestão educacional local? Certamente, diante da diversidade de realidades encontradas dentre as unidades federativas brasileiras, não existe possibilidade de generalização dessas causas.

Segundo o nível das relações intergovernamentais entre os entes federados, há três tipos de federalismo: federalismo dual, que tem por base a competição entre os entes federados; federalismo centralizado, que subordina as unidades subnacionais às demandas do Estado nacional; e federalismo cooperativo no qual os entes federados e o governo nacional têm ação conjunta e capacidade de autogoverno. As bases da Constituição Federal de 1988 estão apoiadas no federalismo cooperativo, que busca equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos do país (ARAÚJO, 2010).

Para Jamil Cury, há dois obstáculos para que esse modelo federado seja efetivado: de um lado, a desproporção existente entre os estados brasileiros, seja em relação a recursos financeiros, presença política, tamanho, demografia e recursos naturais. De outro, a ausência de uma definição do que vem a ser regime de cooperação (CURY, 2002: 173). As disparidades entre capacidades

econômicas, fiscais, burocráticas dos governos subnacionais demandam ações normativas e redistributivas do governo central no sentido de garantir maior equilíbrio na provisão de bens e serviços públicos. Contudo, essas ações só podem ser viabilizadas se os entes federados aceitarem as regras impostas (ARAÚJO, 2013: 790). O impacto das estratégias de indução do governo central na descentralização de políticas sociais pode ser maior ou menor a depender do patamar de riqueza econômica e capacidade político-administrativa dos governos locais (ARRETCHE, 1999:133). Ou seja, quanto mais pobre o município menor sua capacidade de arrecadação e maior sua probabilidade (ou necessidade) de adesão a políticas do governo federal que envolvem repasse de recursos financeiros, como é o caso da municipalização do ensino a partir da implementação do Fundef.

O regime de colaboração, preconizado pelo art. 211 a Constituição Federal de 1988 e reafirmado pelo art. 8^a da LDB de 1996, determina que os entes federados organizarão os respectivos sistemas de ensino. O Art. 9 da LDB define que, além de elaborar o Plano Nacional de Educação e se responsabilizar pelo sistema federal de ensino e o dos Territórios, a União deverá:

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva (Art. 9, LDB/1996).

A ausência de definição do que caberia a cada ente federado na constituição de um sistema nacional de educação, já que não houve a regulamentação do regime de colaboração através de lei complementar própria, conforme indicado na CF-1988, faz surgir:

várias proposições e ações vêm se materializando, muitas vezes de forma sobreposta e desarticulada, gerando um campo de disputas embaçado e movediço no âmbito do grupo dos “reformadores empresariais da educação”, do governo federal (MEC), do Conselho Nacional de Educação, do Legislativo e do Fórum Nacional de Educação (ARAÚJO, 2013: 793).

Heloísa Occhiuze dos Santos retoma o ideário municipalista de Anísio Teixeira reforçando que, para o educador, a municipalização do ensino só seria defensável se pudesse contribuir para a melhoria do ensino público brasileiro (SANTOS, 2000: 122). Contudo, os trabalhos localizados na revisão de literatura realizada para o presente estudo não apontam para um efeito positivo da

municipalização do atendimento na proficiência dos alunos. Ceneviva (2011) procura identificar e mensurar a diferença de desempenho dos estudantes de escolas públicas estaduais e municipais utilizando dados do SAEB e da Prova Brasil. Para mensurar os efeitos da municipalização, são acompanhados três grupos de escolas: um experimental de escolas que estavam na rede estadual e foram transferidas para redes municipais e dois grupos de controle de escolas que estavam sob a gestão estadual ou municipal e assim permaneceram. Os resultados indicaram que o nível do governo não importava para o desempenho acadêmico dos alunos o que não quer dizer, segundo o autor, que a descentralização em si não seja positiva.

Andrews & Vries (2012) buscaram verificar o impacto da pobreza sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB comparando os resultados de 2005, 2007 e 2009 de escolas estaduais e municipais localizadas em 5.500 municípios brasileiros. Os resultados mostraram que a pobreza teve forte impacto no desempenho escolar e que o Fundef contribuiu para a universalização do Ensino Fundamental, mas não foi capaz de criar condições para melhoria da qualidade da educação. Os piores resultados foram das escolas municipais, porém não podem ser atribuídos às características das unidades escolares, já que o:

Fundef criou incentivos para que os municípios abrissem novas escolas, aumentando o número de matrículas e trazendo as crianças das famílias mais pobres para dentro do sistema escolar. Isso tem implicações para a municipalização da educação: por si mesma, ela não poderá promover a melhoria do desempenho escolar (ANDREWS & VRIES, 2012: 843)

Leme, Paredes & Souza (2009) se debruçaram sobre o efeito da municipalização no desempenho dos alunos, a partir do nível de proficiência de Matemática e Português da 4ª série na Prova Brasil, entre 1997 e 2005. Os autores analisaram o desempenho de dois grupos de alunos: aqueles que estudavam em escolas estaduais e os que estudavam em escolas estaduais que haviam sido municipalizadas. Os resultados indicaram que a municipalização não teve efeito relevante sobre a proficiência dos alunos. .

O estudo de Becskeházy (2014) busca, a partir de cruzamento de dados disponibilizados pelo MEC e pelo SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos), compreender se o processo de descentralização e municipalização das matrículas no Ensino Fundamental do estado de São Paulo se deu de forma a

contribuir para o binômio qualidade-equidade e em que tipo de contexto local isto ocorreu. Foram identificados dois grupos com comportamento oposto: os que municipalizaram totalmente a rede nas duas etapas do Ensino Fundamental e os que optaram por manter a maior parte das escolas em nível estadual. O primeiro grupo consegue obter resultados progressivamente melhores e o segundo apresenta mais lentidão em melhorar seu desempenho. Considerando a relevância já apontada em diversas pesquisas sobre o impacto dos recursos familiares no desempenho escolar, Riani (2008) investigou como outros insumos, além das características da família, podem afetar os resultados individuais. Assim, foram analisados três conjuntos de fatores: os relacionados à família, os relacionados à escola e aqueles relacionados à comunidade. Os resultados confirmam a grande importância da educação materna nos indicadores educacionais e indicam que fatores relacionados à escola e à comunidade também apresentam um efeito importante no desempenho do aluno. Aspectos ligados à rede escolar dos municípios brasileiros, como a qualidade dos recursos humanos (instrução e experiência dos professores) e a infra-estrutura dos serviços educacionais aumentam a probabilidade média do aluno frequentar a escola na idade correta, melhorando a eficiência do sistema de ensino.

O estudo de D'Atri (2007) utiliza dados do Censo Escolar de 1998 e 2004 para mostrar o efeito da municipalização sobre a variação das taxas de desempenho escolar dos alunos. Os resultados indicam que as escolas municipais apresentam desempenho pior do que as escolas estaduais para as variáveis estudadas. O estudo aponta que o resultado negativo da municipalização no desempenho dos alunos deve ser atribuído mais diretamente à rápida expansão dos sistemas municipais de ensino do que a municipalização propriamente dita enquanto transferência de controle das escolas do estado para os municípios. Além da relevância dos resultados encontrados, as pesquisas analisadas sugerem caminhos metodológicos que devem ser considerados no desenvolvimento de outras pesquisas como, por exemplo, a utilização das notas do SAEB para medir desempenho escolar em amostras por séries e estados.

Indo na direção das contribuições de D'Atri, a pesquisa que ora se apresenta busca analisar o processo de municipalização do Ensino Fundamental no estado do Rio de Janeiro e os desafios para a gestão educacional. Além de discutir o

panorama desse processo no estado, busca-se aprofundar a compreensão a partir de três municípios, cujos processos de ampliação das redes municipais diferem de forma acentuada. Como se verá, trata-se de do estudo de três casos ilustrativos sobre o processo de ampliação de atendimento pelas redes municipais ao Ensino Fundamental, seja por municipalização ou ampliação por conta do aumento de demanda da população.

A revisão de literatura indica haver poucos trabalhos que abordam o processo de municipalização do ensino no Estado do Rio de Janeiro. Dentro da perspectiva de que se faz importante considerar a diversidade dos governos subnacionais no país, há de se considerar as especificidades do Estado do Rio de Janeiro e as desigualdades também encontradas entre os 92 municípios que o compõem.

Assim, a intenção dessa revisão de literatura foi, como já mencionado, foi traçar um panorama da produção nacional, identificando o que já existe de acúmulo na discussão sobre o fenômeno da municipalização do ensino no Brasil e, a partir dos caminhos que levaram a esse conjunto de trabalhos, agregar elementos relevantes para a discussão. Porém, considerados os limites que qualquer investigação impõe, certamente, alguns trabalhos não foram alcançados. Entretanto, assim como o material levantado serviu de inspiração para esta pesquisa, tanto nas contribuições teóricas como nas metodológicas, espera-se que possa contribuir, também, para o desenvolvimento de outras investigações.

1.3. Ensino obrigatório no Brasil: marcos legais e distribuição de matrículas por dependência administrativa (1932 a 2014)

Analisando os marcos legais que organizam a educação pública no Brasil é possível identificar uma tendência do governo central para delegar para a administração local a responsabilidade sobre a instrução básica e priorizar os investimentos no Ensino Superior.

A primeira Constituição do Brasil, ou a Constituição Política do Império do Brasil, outorgada por Dom Pedro I, em 25 de março de 1824, previa a gratuidade para a educação primária, mas não garantia sua obrigatoriedade, portanto, o ensino primário público não poderia ser cobrado do Estado. A primeira Lei Geral da Educação, de 15 de outubro de 1827, determinou a criação de escolas em todas

as cidades, vilas e lugares mais populosos do Brasil, colocando sob responsabilidade das províncias a educação das “primeiras letras”. Posteriormente, o Ato Adicional de 1834, determina a responsabilização dos governos locais pelas séries iniciais e do governo central pelo ensino superior (Art. 10 § 2).

A primeira Constituição Federal do período republicano, promulgada em 1891, reforçou a dualidade dos sistemas de ensino, já prevista na legislação anterior, determinando que caberia ao Congresso Nacional “criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e prover a instrução secundária no Distrito Federal” (Art. 35, § 3º e 4º). Assim, a primeira legislação republicana transfere, mais uma vez, a responsabilidade de oferta de matrículas no ensino obrigatório e seu custeio para os estados. Segundo Oliveira e Sousa, essa medida induziu o atendimento diferenciado pelos estados, resultando na primeira desigualdade de atendimento educacional no país:

Os estados mais ricos assumiram diretamente a responsabilidade pela oferta e os mais pobres repassaram-na para seus municípios, ainda mais pobres que os respectivos estados. Estes se desincubiram da tarefa nos limites de suas responsabilidades. (OLIVEIRA & SOUSA, 2010: 16)

Em se tratando de ensino público, a “dualidade dos sistemas” vai se manter na história da política educacional brasileira: um sistema federal integrado pelo ensino secundário e superior ao lado de sistemas estaduais, com escolas de todos os tipos e graus (VIEIRA, 2007). Se por um lado a proximidade do governo local com a população usuária do serviço público oferecido poderia trazer maior efetividade e adequação de um programa educativo ao contexto, a delimitação da competência dos níveis de ensino por dependências administrativas canalizou historicamente os investimentos do governo federal para o ensino superior deixando o ensino obrigatório entregue à sorte da capacidade de investimento de cada estado.

O período de 1930 a 1945 é marcado por uma tendência de recentralização política, com os governos de Getúlio Vargas fomentando o desenvolvimento da industrialização. Esse contexto – no qual foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública – impulsionou a ampliação do sistema educacional regulamentado pelo nível central de governo, de forma que pudesse, qualificar

mão-de-obra para as indústrias, colocando a educação como grande aliada na construção do estado nacional e do desenvolvimento do país.

A discussão sobre o envolvimento dos municípios com o ensino, que já havia sido iniciada nos anos 1920, é retomada no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, que consolida a visão de intelectuais da época sobre a relação entre a educação e a sociedade, discute a descentralização do ensino, defendendo que:

a organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem, as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. (MANIFESTO, 1932).

A Constituição de 1934 teve como marca atribuir maior poder ao governo federal. O texto define a educação como direito de todos, indicando que deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, estabelecendo como atribuição da União “traçar as diretrizes da educação nacional”. Em termos práticos, determina a competência da União para “fixar um plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo território do país” (CF-1934, Art. 150). Criou o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais de Educação e estabeleceu mínimos orçamentários para cada ente da federação. Instituiu, ainda, a responsabilidade da União em relação ao ensino nos Territórios e Distrito Federal e ação supletiva em caso de insuficiência de recursos dos Estados.

No período de 1935 a 1937, o país viveu em Estado de Sítio, decretado pelo presidente Getúlio Vargas que adotou várias medidas para garantir a autoridade do governo federal. Dentre elas, o presidente revoga a Constituição de 1934, dissolve o Congresso e outorga, sem qualquer consulta prévia, a Carta Constitucional do Estado Novo (CF-1937). A nova constituição federal, que vigorou no período de 1937 a 1945, conhecido como Estado Novo, trouxe retrocessos na área educacional suprimindo a referência à educação como direito de todos e omitindo os mínimos percentuais orçamentários de cada esfera do poder público para a instrução pública. Em 1942, é criado o Fundo Nacional do Ensino Primário, retomando a ajuda financeira da União para os Estados, mas é só

em 1946, através do Decreto-Lei 8.529/46, conhecido como Reforma Capanema, que esse nível de ensino é normatizado (OLIVEIRA, 1999)

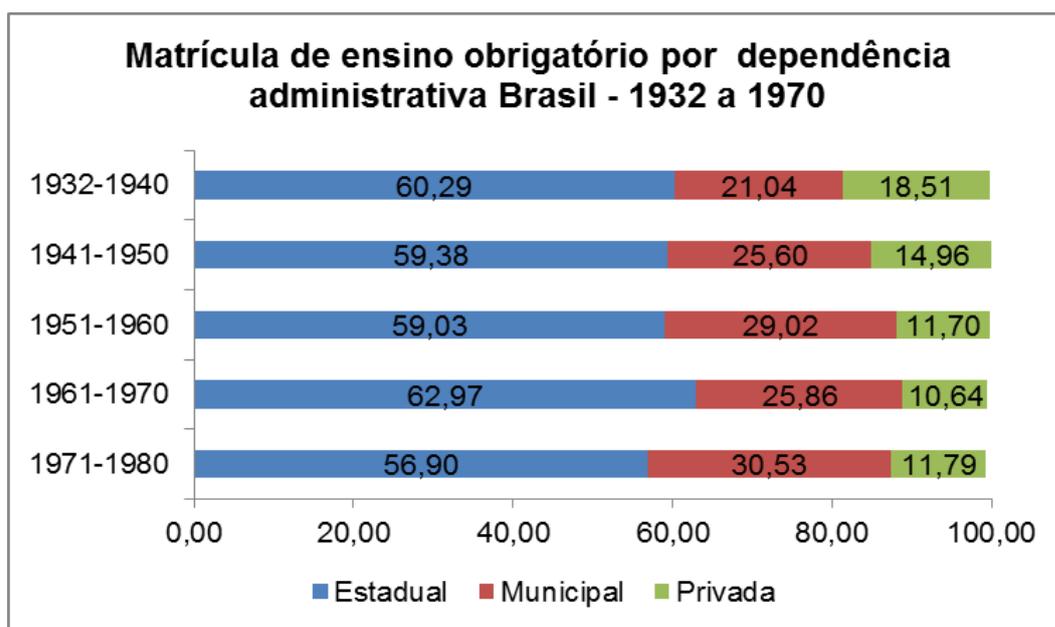
Com o fim do Estado Novo, em 1945, é promulgada a Constituição Federal de 1946, que reestabelece os mínimos orçamentários de responsabilidade de cada ente da federação e a determina a elaboração, pela União, da legislação sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Embora a primeira legislação nacional sobre as Diretrizes e Bases da Educação já estar prevista na CF de 1934, só foi instituída em 1961, através da lei 4024/61, após longo processo de tramitação e de discussão no legislativo. Nesse processo pode-se destacar a tensão entre descentralização e centralização, que resultou numa lei que delegou aos estados e municípios maior autonomia, diminuindo a centralização do Ministério da Educação e Cultura (MEC), desmembrado do Ministério da Saúde em 1953. Além disso, a LDB de 1961 normatizou cada etapa do ensino, organizando a Educação de Grau Médio, dando equivalência aos diferentes ramos do Ensino Médio (cursos secundário, técnico e de formação de professores).

A Constituição de 1967, promulgada durante o regime militar instalado em 1964, não fez referência aos mínimos orçamentários para a área, que só foram recuperados a partir da Emenda Constitucional de 1969, que trouxe a obrigatoriedade de aplicação de 20% da receita tributária dos municípios no ensino primário. Dentro do contexto autoritário daquele período, foi promulgada a Lei nº 5.692/71, fixando as diretrizes nacionais para educação de 1º e 2º graus, trazendo a ampliação de quatro para oito anos a escolaridade obrigatória e o caráter profissionalizando para o 2º grau (OLIVEIRA, 1999). A lei também previa que caberia a cada estado estabelecer suas próprias responsabilidades e de seus municípios nos diferentes graus de ensino, e indicava a perspectiva de delegação da responsabilidade pelo ensino de 1º Grau aos municípios. A LDB/71 facultava a criação de Conselhos de Educação no âmbito municipal¹⁰, mas manteve a prerrogativa da União de determinação de um núcleo curricular comum e dos mínimos profissionalizantes.

¹⁰ A lei previa que estes Conselhos passariam a dividir com os Conselhos Estaduais suas atribuições.

Do ponto de vista administrativo, os estados foram responsáveis, durante o período de 1932 a 1980, pela maioria das matrículas do ensino obrigatório¹¹, apesar de já haver uma participação relevante dos municípios que apresentaram o segundo maior percentual de matrículas, seguidas das redes privadas. A rede federal já apresentava atendimento bastante inexpressivo para o ensino obrigatório, não chegando a 1% do total de matrículas:¹²

Gráfico 1: Distribuição de matrículas de ensino obrigatório por dependência administrativa, Brasil: 1932 a 1980¹³



Fonte: ARAUJO (2010) e MEC/Inep – Sinopses do Censo Escolar

Na década de 1980, a distribuição de matrículas entre as redes de ensino não apresentou muitas mudanças em termos percentuais em relação às cinco décadas anteriores e mesmo no período, se comparados os percentuais entre o primeiro e o último anos da década, observamos que houve diminuição de atendimento das redes estaduais (-2,96%) e privadas (-0,39%) e pequeno aumento de matrículas na redes municipais (3,91%).

Contudo, uma análise dos números absolutos indica um aumento no total de matrículas no país para esse segmento de 5.408.733, o que significa cerca de

¹¹ Até 1971, o ensino obrigatório era de quatro anos, passando a ser de 8 anos depois da LDB/71 (Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971).

¹² Diante desse pequeno percentual de atendimento, a rede federal não será considerada na apresentação dos dados em gráficos ao longo de todo trabalho mas sim no cômputo geral das matrículas. Logo, o somatório dos dados apresentados sempre girará em torno de 99%.

¹³ O atendimento da rede federal, nos períodos, correspondeu a: 1932-1940 = 0,16%; 1941-1950 = 0,06%; 1951-1960 = 0,25%; 1961-1970 = 0,53%; 1971-1980 = 0,78%. O mesmo foi omitido nos gráficos para não dificultar a leitura.

25% entre 1980 e 1989. A distribuição dessas novas matrículas, em princípio, pode parecer equânime entre as redes estaduais e municipais: 2.436.634 e 2.480.564, respectivamente. Entretanto, analisando a ampliação de atendimento de cada dependência administrativa, observa-se que as redes municipais passaram de 5.737.891 para 8.218.455 matrículas, um aumento de cerca de 43%, em apenas 10 anos, enquanto as redes estaduais aumentaram em cerca de 13% seu atendimento, de 13.318.486 para 15.755.120. Ou seja, os municípios, já na década de 1980, iniciaram um processo acelerado de ampliação do atendimento ao ensino obrigatório. No mesmo período, a rede federal apresentou uma redução de 98.944 matrículas de cerca de -40% e as redes privadas um aumento de cerca de 20% ou 590.479 das matrículas.

Tabela 1: Distribuição de matrículas de ensino de 1º Grau¹⁴ por dependência administrativa, Brasil: Década de 1980¹⁵.

Ano	Matrículas	Federal		Estadual		Municipal		Privada	
		N	%	N	%	N	%	N	%
1980	22.148.809	239.927	1,08	13.318.486	60,13	5.737.891	25,91	2.852.505	12,88
1981	22.403.110	104.023	0,46	12.234.740	54,59	7.063.692	31,51	3.000.655	13,39
1982	22.297.583	100.945	0,45	12.101.901	54,27	7.136.581	32,01	2.958.156	13,27
1983	24.555.789	144.594	0,59	13.502.865	54,99	7.663.790	31,21	3.244.540	13,21
1984	24.821.301	135.461	0,55	13.976.128	56,30	7.687.806	30,97	3.021.906	12,17
1985	24.765.295	116.848	0,47	14.178.371	57,24	7.480.810	30,20	2.989.266	12,07
1986	21.522.797	113.571	0,53	12.261.292	56,96	6.243.908	29,01	2.904.026	13,49
1987	22.500.226	110.456	0,49	12.607.456	56,03	6.893.580	30,64	2.888.734	12,84
1988	26.754.501	134.444	0,50	15.305.147	57,21	7.947.792	29,71	3.367.118	12,59
1989	27.557.542	140.983	0,51	15.755.120	57,17	8.218.455	29,82	3.442.984	12,49

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil¹⁶

¹⁴ A opção pelos dados se matrícula de 1º grau se dá por existir certa equivalência com o Ensino Fundamental, segmento objeto desse estudo.

¹⁵ O atendimento da rede federal, em cada ano do período, correspondeu a: 1981 = 0,46%; 1982 = 0,45%; 1983 = 0,59%; 1984 = 0,55%; 1985 = 0,47%; 1986 = 0,53%; 1987 = 0,49%; 1988 = 0,5%; 1989 = 0,51%.

¹⁶ Observações importantes quanto aos dados coletados no Anuário Estatístico do Brasil:

1 - Nos anos de 1981, 1984 e 1985, há uma diferença entre o número total de matrículas informado e somatório das matrículas considerando o total de cada dependência administrativa justificada, por nota de rodapé explicativa no Anuário Estatístico do Brasil do ano de referência para coleta dos dados, como matrículas sem indicação de dependência administrativa. Ou seja, as mesmas são contabilizadas no total de matrículas do país para o segmento de ensino mas não é alocada em qualquer dependência administrativa. A diferença encontrada no ano de 1981 é de 10.754 matrículas; no ano de 1982 é de 4.244 e no ano de 1985 é de 4.441 matrículas.

2 - No ano de 1986, é observada uma diferença de 3.355 matrículas entre o somatório do número de matrículas por dependência administrativa e o informado para o país no segmento. No entanto, não há qualquer nota explicativa no Anuário Estatístico Brasileiro.

3 - Os dados de cada ano foram coletados nas respectivas edições do Anuário Estatístico do Brasil (AEB), a saber: dados referentes ao ano de 1980, 1981 e 1982 foram retirados da edição de 1983; dados referentes ao ano de 1983 foram retirados da edição de 1984 do AEB; dados de 1984 foram

No final da década, a Constituição Federal de 1988 (CF-1988) reconheceu os municípios como entes federados. No que tange à educação, estabeleceu regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na organização de seus sistemas de ensino e orientou que a União financiaria o sistema federal de ensino e dos territórios e prestaria assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e para o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. Porém, os mecanismos de cooperação e coordenação, que deveriam ser, de acordo com a própria constituição, definidos por lei complementar, décadas depois ainda não o foram. Sem a definição e sistematização das competências claras de cada instância do governo não é possível coordenar as ações de modo claro, cooperativo na articulação e eficaz no desenvolvimento e bem-estar social. Longe disso, segundo Cury:

Na ausência de uma tal definição e que dela decorresse um sistema de constrangimentos legais, o risco que se corre é de transformar a cooperação em competição, como no caso da chamada “guerra fiscal”. Na sua ausência, pode-se aventar a hipótese de uma continuidade de traços pré-1988, sobretudo na repartição e distribuição de impostos em face das novas competências e da entrada de novos condicionantes provindos da descentralização entendida sob a crítica a uma postura estatal burocratizada e pouco flexível. (CURY, 2002: 174).

Quanto ao financiamento, a nova constituição federal alterou os mínimos orçamentários, cabendo à União a aplicação anual de:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988).

retirados da edição de 1985; dados de 1985 foram retirados da edição de 1986; dados de 1986 e 1987 foram retirados da edição de 1990; os dados de 1988 e 1989 foram retirados do AEB de 1992.

4 - Não há registro dos dados de 1990 já que não houve edição do AEB para esse ano e também não foram realizados nem o Censo Escolar do Inep nem Censo Demográfico do IBGE.

Um marco importante para a efetivação e reflexão sobre o processo de municipalização do ensino, na década de 1980, foi a criação da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), durante o 1º Encontro Nacional de Dirigentes Metropolitanos de Educação realizado em março de 1986, em Recife (PE). Nesse mesmo ano, a instituição organizou o 1º Fórum Nacional de Dirigentes Municipais de Educação propondo como tema de discussão os rumos da educação municipal. Segundo regimento da UNDIME, sua missão é “articular, mobilizar e integrar os Dirigentes Municipais de Educação para constituir e defender a Educação Pública com qualidade social” (UNDIME, 2012). Desde sua criação, a UNDIME busca exercer pressão para uma maior participação dos municípios na definição dos rumos da educação no país.

Ao lado da pressão popular por maior participação no desenvolvimento de políticas sociais, iniciada na década anterior, a década de 1990 foi marcada por um contexto mundial de restrições econômicas, globalização e de propostas neoliberais (MELLO, 1999). Discutia-se a necessidade de um Estado mais enxuto, com menos participação direta na produção. Nesse contexto, a UNESCO organizou a Conferência de Jomtien (1990), na qual o Brasil assumiu compromissos internacionais na área educacional com destaque para Declaração Mundial sobre Educação para Todos, que previa um esforço, a longo prazo, para a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos. Foi grande a influência de organismos internacionais como o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, que fizeram pressão para maiores investimentos na educação básica. Dentro dessa perspectiva, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, foi lançada a Reforma do Estado que, dentre outras providências, autorizou a execução de serviços como educação, saúde, cultura e pesquisa científica para o setor público não-estatal, subsidiados pelo Estado (OLIVEIRA, 1999). Nesse sentido, houve uma movimentação de educadores ligados ao governo com o intuito de provocar alterações na legislação para atender as demandas criadas, a partir desse novo direcionamento político, com destaque para a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, que estava tramitando lentamente desde 1988, e a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 (EC-1996), estabelecendo o Fundef.

Além de manter a orientação para o regime de colaboração entre os entes federados e do apoio da União, e a municipalização gradativa do Ensino Fundamental, a EC-1996 também explicita a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), regulamentado posteriormente pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996¹⁷. O Fundef surgiu com a proposta de reequacionar a aplicação de recursos financeiros em educação no país. Tratou-se de um fundo de natureza contábil composto por 15% de cinco fontes de renda da União, Estados e municípios (ICMS, IPI, Lei Kandir, Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios). O valor acumulado em cada estado era redistribuído para os municípios, a partir do número de matrículas do Ensino Fundamental. Era feita uma média para se chegar ao custo por aluno. Caso a média estadual fosse menor que a nacional, havia uma complementação da União. O valor repassado deveria ser utilizado no desenvolvimento do Ensino Fundamental, sendo pelo menos 60% com os salários de profissionais de educação (BRASIL, 1997).

Nessa década, em pontos percentuais, as redes municipais passaram de 29,31% em 1991 para 46,71% em 2000, as estaduais de 56,58% para 44,25%, as privadas de 13,78% para 8,93% e a federal manteve o atendimento em menos de 1%, 0,33% no início a década e 0,08% no final. É importante ressaltar o esforço do setor público, especialmente, o municipal, no sentido da efetiva democratização do acesso ao Ensino Fundamental nas últimas décadas, com um crescimento do número absoluto de matrículas de cerca de 21% (de 28.948.266 para 35.717.948 de matrículas).

¹⁷ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Sua implantação se deu em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar em todo o País, exceto no Pará, onde a implantação ocorreu em julho de 1997, por força de lei estadual nesse sentido. <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/manual2%5B1%5D.pdf>, acesso em 31/01/2016.

Tabela 2: Distribuição de matrículas de Ensino Fundamental por dependência administrativa, Brasil: década de 1990.

Ano	Matrículas	Federal		Estadual		Municipal		Privada	
		N	%	N	%	N	%	N	%
1991	29.406.610	96.728	0,33	16.637.040	56,58	8.620.351	29,31	4.052.491	13,78
1992	29.992.140	34.418	0,11	17.226.921	57,44	9.218.233	30,74	3.512.568	11,71
1993	30.520.748	31.448	0,10	17.395.905	57,00	9.603.327	31,46	3.490.068	11,44
1994	31.101.662	32.256	0,10	17.626.643	56,67	9.859.701	31,70	3.583.062	11,52
1995	32.668.738	31.167	0,10	18.347.733	56,16	10.491.518	32,11	3.798.320	11,63
1996	33.131.270	33.564	0,10	18.468.772	55,74	10.921.037	32,96	3.707.897	11,19
1997	34.229.388	30.569	0,09	18.098.544	52,87	12.436.528	36,33	3.663.747	10,70
1998	35.792.554	29.181	0,08	17.266.355	48,24	15.113.669	42,23	3.383.349	9,45
1999	36.059.742	28.571	0,08	16.589.455	46,01	16.164.369	44,83	3.277.347	9,09
2000	35.717.948	27.810	0,08	15.806.726	44,25	16.694.171	46,74	3.189.241	8,93

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil e Censo Escolar MEC/Inep

Como se pode observar, diferentemente da década anterior, quando a distribuição das novas matrículas foi similar entre as redes estaduais e municipais, entre 1991 e 2000, foram fundamentalmente os municípios que assumiram os novos alunos, além daqueles que se transferiram das outras redes. Ou seja, as redes municipais ampliaram o atendimento em 8.073.820 matrículas, cerca de 93,5%, absorvendo 6.311.338 de novas matrículas mais a diferença de 1.762.482 de matrículas que as outras redes deixaram de atender entre 1991 e 2000: as redes estaduais com redução de cerca de -5%, as redes privadas cerca de -21,5% e a rede federal cerca de -71%.

Segundo Marta Arretche:

O acelerado processo de municipalização explica-se em grande parte pelo interesse dos municípios em aumentar suas receitas. Isto é, uma vez aprovada a Emenda Constitucional [EC-1996], a única estratégia possível para preservar as receitas municipais passou a ser aumentar a oferta de matrículas municipais na rede de Ensino Fundamental. A municipalização é, assim, o resultado da estrutura de incentivos da nova legislação sobre a decisão dos governos subnacionais. (ARRETCHE, 2002:40)

O último período que analiso nesse trabalho, 2001 a 2014, tem como marcos da política educacional direcionada para o Ensino Fundamental o término do período de vigência do Fundef, que vigorou de 1998 a 2006, e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) criado pela Emenda Constitucional nº

53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. Além disso, a consolidação dos sistemas de avaliação em larga escala através do Ideb (2005) e o Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação – PDE (2007), a Conferência Nacional de Educação (2010) para elaboração do Plano Nacional de Educação merecem destaque.

A continuidade da ampliação, em termos percentuais, de atendimento das redes municipais e privada e redução das redes estaduais é percebida ao longo do período: de 48,57% para 56,01% e de 9,09% para 15,73%, respectivamente, enquanto as redes estaduais mantiveram a trajetória de redução observada na década anterior: de 42,26% em 2001 para 28,17% em 2014:

Tabela 3: Distribuição de matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa, Brasil: Anos 2001 a 2014¹⁸

Ano	Matrículas	Federal		Estadual		Municipal		Privada	
		N	%	N	%	N	%	N	%
2001	35.298.089	27.416	0,08	14.917.534	42,26	17.144.853	48,57	3.208.286	9,09
2002	35.150.362	26.422	0,08	14.236.020	40,50	17.653.143	50,22	3.234.777	9,20
2003	34.438.749	25.997	0,08	13.272.739	38,54	17.863.888	51,87	3.276.125	9,51
2004	34.012.434	24.633	0,07	12.695.895	37,33	17.960.426	52,81	3.331.480	9,79
2005	33.534.561	25.728	0,08	12.145.494	36,22	17.986.570	53,64	3.376.769	10,07
2006	33.282.663	25.031	0,08	11.825.112	35,53	17.964.543	53,98	3.467.977	10,42
2007	32.122.273	24.276	0,08	11.332.963	35,28	17.571.366	54,70	3.193.668	9,94
2008	32.086.700	25.622	0,08	11.000.916	34,28	17.442.158	54,36	3.618.004	11,28
2009	31.705.528	25.005	0,08	10.572.496	33,35	17.329.638	54,66	3.778.389	11,92
2010	31.005.341	25.425	0,08	10.116.856	32,63	16.921.822	54,58	3.941.238	12,71
2011	30.358.640	25.096	0,08	9.705.014	31,97	16.526.069	54,44	4.102.461	13,51
2012	29.702.498	24.704	0,08	9.083.704	30,58	16.323.158	54,96	4.270.932	14,38
2013	29.069.281	24.017	0,08	8.516.086	29,30	16.154.337	55,57	4.374.841	15,05
2014	28.459.667	23.306	0,08	8.018.227	28,17	15.941.124	56,02	4.477.010	15,73

Fonte: Censo Escolar - MEC/Inep

Quanto ao número absoluto de matrículas, observa-se uma redução de cerca de 20% no país: de 35.298.089 em 2001 para 28.459.667 em 2014. Essa redução é observada em todas as dependências administrativas exceto na rede privada que aumentou o atendimento em 1.268.724 matrículas, cerca de 39%. Parte desse decréscimo do número total de matrículas pode ser explicado pela redução de 20% população na faixa etária de atendimento majoritário do Ensino Fundamental, 6 a 14 anos, de cerca de 6% (IBGE, 2010), aliado a outros fatores

¹⁸ Opção por reunir os dados de 2001 a 2014 se justifica por não haver mudança tão significativa na distribuição das matrículas pelas redes de ensino entre nos anos de 2010 e 2014.

como evasão escolar e regularização do fluxo, resultado de projetos de aceleração de aprendizagem e promoção ou, ainda, do esforço do Inep de aperfeiçoamento da coleta de dados do Censo Escolar.

Apesar de não ser foco dessa investigação, o aumento de matrículas na rede privada, em um período onde houve redução do número total de matrículas no Ensino Fundamental, merece ser destacado. Souza e Lamounier discutem o crescimento da classe média nos países emergentes, como o Brasil, indicando que esse seria um dos fenômenos mais importantes da história recente:

Entre os fatores que deflagaram esse processo, destaca-se a extraordinária prosperidade da economia mundial nos 20 anos que antecederam a crise de 2008-2009, a qual contribuiu para reduzir a desigualdade de renda em países como China, Índia e Brasil e, assim, abriu espaço para a mobilidade social de grandes contingentes, formando o que se tem denominado “a nova classe média” (SOUZA & LAMOUNIER, 2010).

O aumento do poder aquisitivo da população modifica hábitos, forma novos valores e, conseqüentemente, novos projetos de vida. Dessa forma, a possibilidade de investimento maior em educação, visando mobilidade social, se amplia. Com isso, aumentam, também, as possibilidades de migração de alunos da rede pública para a rede privada, já que o ensino particular tende a ser mais valorizado que aquele oferecido pelo setor público. Segundo Brandão,

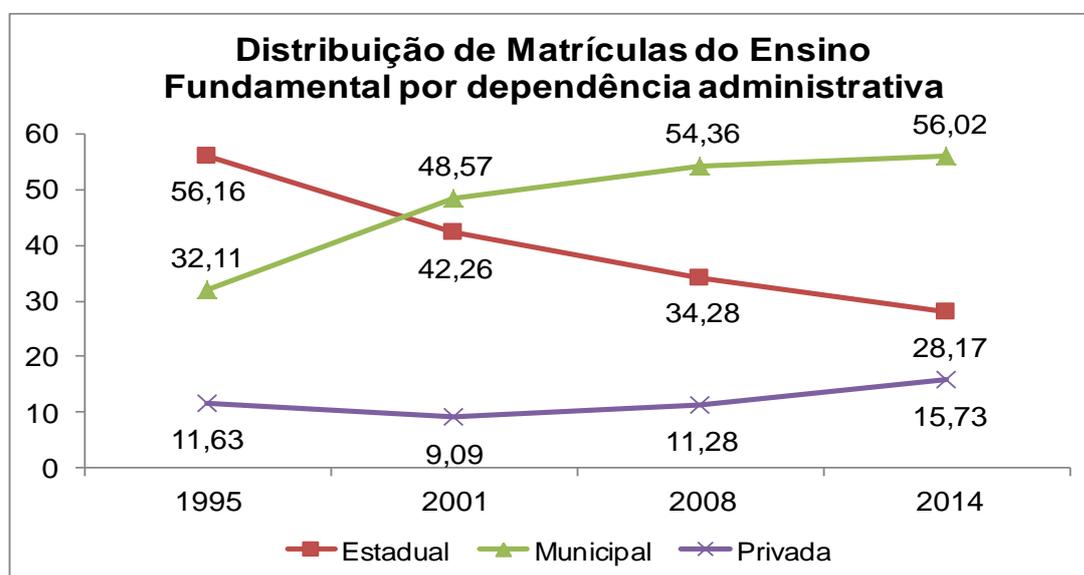
“(..) há um equívoco ligado à questão da qualidade de ensino: a ideia de que o que o serviço que é pago diretamente é necessariamente de melhor qualidade (...) A supervalorização do setor privado, em matéria de qualidade de ensino é (...) consequência do desconhecimento e do ocultamento das bases em que se assenta a ‘ilusão da boa escola’. Esta não é, certamente, uma categoria adstrita à dependência administrativa” (BRANDÃO, 1985: 107).

Apesar de os municípios brasileiros apresentarem capacidades técnicas, políticas e financeiras bastante desiguais, passam a ser os principais provedores dos serviços de educação fundamental. O Fundef é considerado, por alguns autores, como uma política determinante para que os municípios assumissem o Ensino Fundamental já que alguns municípios que não investiam nesse segmento de ensino, ou por falta de recursos ou de interesse político, passaram a repensar a política educacional local (ROSSINHOLI, 2010; OLIVEIRA, 1999; CURY, 2002).

A guisa de síntese inicial, será apresentada a evolução do atendimento ainda do Ensino Fundamental no país e nas regiões, não mais tendo como referências as

décadas mas sim alguns anos no período de 1995 a 2014. A fim de facilitar a análise, foram selecionados dados referentes aos anos de 1995, 2001, 2008 e 2014 buscando dividir o período de 20 anos em intervalos equidistantes. Assim, 1995 e 2014 se justificam por serem as extremidades do período analisado, 2001 e 2008 por manterem quase o mesmo intervalo entre o primeiro e o último, 6 e 7 anos respectivamente. Além disso, os dados de 2001 podem ajudar a entender o impacto do Fundef, implantado nacionalmente em janeiro de 1998, e 2008 o do Fundeb, lançado em 2007.

Gráfico 2: Distribuição de Matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa no Brasil: 1995, 2001, 2008 e 2014¹⁹



Fonte: Anuário Estatístico do Brasil e Censo Escolar MEC/Inep

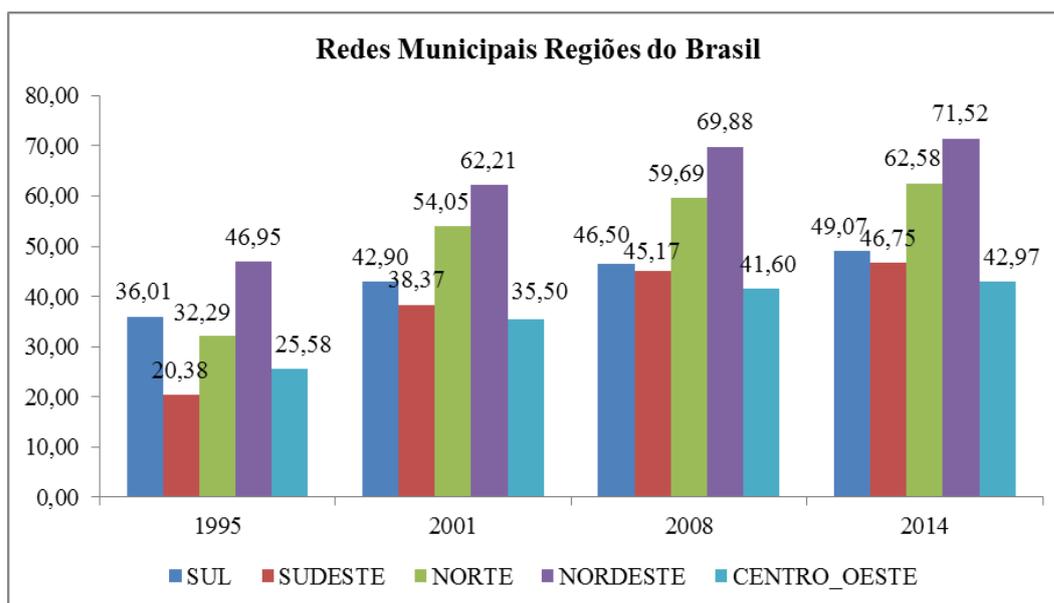
O gráfico mostra uma inversão nos percentuais de atendimento das redes municipais e estaduais: os municípios passam assumir 56,02% das matrículas em 2014 enquanto em 1995, um ano antes da implementação do Fundef, esse percentual era de 32,11%. No período, as redes privadas apresentam aumento pouco expressivo, cerca de 4 pontos percentuais, com acentuação a partir de 2001. O atendimento da rede federal continua inexpressivo, nos dois segmentos, com menos de 1% e por isso não é incluído nos gráficos.

Os estados brasileiros e, conseqüentemente, as regiões do país, a depender da cultura organizacional, do histórico de constituição, dentre outros elementos, reagiram de forma diferenciada à legislação federal e aos incentivos de uma maior

¹⁹ O atendimento da rede federal, em cada ano, correspondeu a: 1995 = 0,10%; 2001 = 0,08%; 2008 = 0,08%; 2014 = 0,08%.

concentração das matrículas do Ensino Fundamental nas redes municipais, ao longo das décadas. Das cinco regiões brasileiras, observamos que duas delas apresentaram percentual em 2014 acima da média do país (56,02%): Nordeste (71,52%) e Norte (62,58%); e as outras três um atendimento menor, dentro da faixa dos 40%: Sul (49,07%), Sudeste (46,75%) e Centro-Oeste (42,97%).

Gráfico 3: Distribuição de Matrículas do Ensino Fundamental das Redes Municipais por Região do Brasil: 1995, 2001, 2008 e 2014.



Fonte: MEC/Inep – Sinopse do Censo Escolar.

A seguir, será apresentada a distribuição de matrículas entre as dependências administrativas para cada segmento do Ensino Fundamental, considerando as diferenças encontradas em cada uma das etapas, denominadas Anos Iniciais (do 1º ao 5º anos) e Anos Finais (do 6º ao 9º anos).

1.3.1. Distribuição de matrículas por segmento do Ensino Fundamental: Anos Iniciais e Anos Finais

Nesse item, será analisada a evolução do atendimento das redes de ensino nos Anos Iniciais (1º ao 5º anos) e Anos Finais (6º ao 9º anos), separadamente. Contudo, antes de apresentar os dados referentes à distribuição das matrículas nas diferentes dependências administrativas, se faz necessário tecer algumas considerações sobre as diferenças entre os dois segmentos do Ensino Fundamental.

No conjunto de trabalhos identificados no levantamento bibliográfico para essa pesquisa, não foram encontrados estudos sobre as diferenças entre os segmentos do Ensino Fundamental. A escassez de trabalhos com foco nessa etapa de ensino também foi apontada em estudo intitulado “Anos finais do Ensino Fundamental: aproximando-se da configuração atual”, realizado pela Fundação Carlos Chagas (FCC) sob encomenda da Fundação Victor Civita (FVC)²⁰. Para os pesquisadores, uma das dificuldades encontradas no desenvolvimento da pesquisa foi o número reduzido de estudos sobre esse segmento do Ensino Fundamental (DAVIS *et al*, 2012).

As motivações para esse cenário de inúmeros trabalhos sobre os primeiros anos de escolaridade e a escassez sobre a etapa frequentada por alunos a partir de 11 anos de idade, ou Anos Finais, podem ser diversas mas podemos arriscar aqui a hipótese de que o fato do ensino obrigatório incluir a segunda etapa do 1º Grau, à época, apenas em 1971²¹, pode ter alguma influência. Os investimentos públicos eram dedicados ao primário, o que hoje seria o correspondente aos Anos Iniciais. Uma segunda hipótese seria o fato de que, somente a partir de 1995, são disponibilizados dados oficiais de matrículas por dependência administrativa desagregados por segmento.

A análise dos dados de matrículas do país indica haver peculiaridades na distribuição dessas matrículas nos segmentos: as redes municipais eram responsáveis, em 2014, por 68,14% das matrículas dos Anos Iniciais e 41,09% daquelas dos Anos Finais.

A política educacional orientou para a absorção gradativa das matrículas do Ensino Fundamental para as redes municipais, começando pelos Anos Iniciais. Atualmente, depois de um processo de municipalização acelerado desde a década de 1970, intensificado com a legislação da década de 1990, as peculiaridades de cada segmento de ensino exigem um esforço maior das redes municipais, que tendem a atender aos dois segmentos.

²⁰ A pesquisa intitulada “Anos finais do Ensino Fundamental: aproximando-se da configuração atual” foi desenvolvida por Cláudia Leme Ferreira Davis, Gisela Lobo B. P. Tartuce, Marina Muniz Rossa Nunes, Patrícia C. Albieri de Almeida, Ana Paula Ferreira da Silva, Beatriz Souza Dias de Olival Costa, Juliana Cedro de Souza, da Fundação Carlos Chagas (FCC), e está disponível em <http://www.fvc.org.br/estudos-e-pesquisas/2011/pdf/livro3/02%20anos%20finais%20do%20ensino%20fundamental.pdf>

²¹ O ensino obrigatório, até 1971, era de apenas quatro anos e só passou a ser de oito anos, em 1971, conforme determinado pelo Art. 20 da Lei nº 5.692 (LDB/1971).

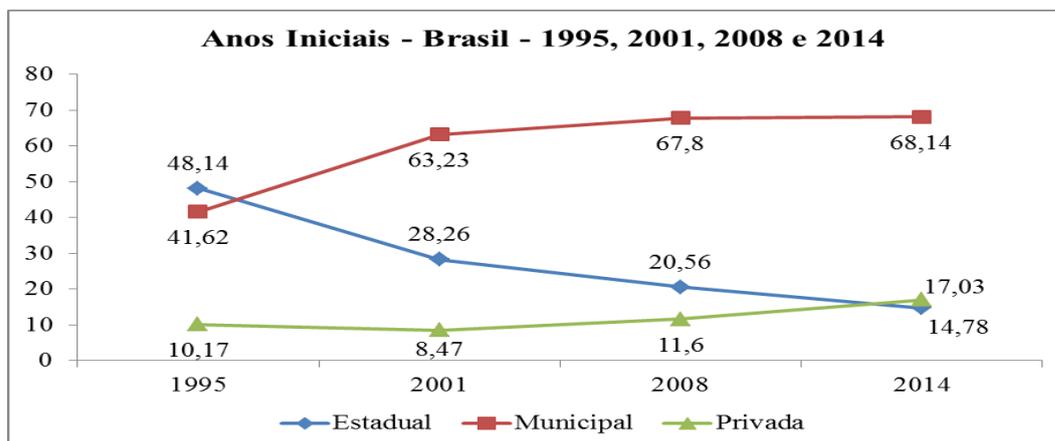
Assim, essa etapa da escolarização traz desafios não só para o aluno, que passa a ter outra relação com a escola e com os professores, mas também exige das redes de ensino uma gestão diferenciada, considerando que cada segmento exige planejamento específico. Um aspecto peculiar do segundo segmento consiste na relação estabelecida entre os professores e a escola. Aqueles que atendem ao primeiro segmento têm a mesma formação, seguem rotinas similares de trabalho com as turmas e compõem um grupo mais homogêneo de profissionais. O corpo docente dos Anos Finais, chamados professores especialistas, possuem formação acadêmica mais focada no conteúdo da sua área de atuação do que em aspectos pedagógicos, mesmo aqueles que seriam imprescindíveis para lecionar disciplinas ligadas a sua habilitação. É comum que as disciplinas pedagógicas dos cursos de licenciatura sejam frequentados por graduandos de diferentes áreas, não havendo necessariamente aprofundamento de práticas de ensino específicas.

A rotina de trabalho desses profissionais também pode ser considerada distinta já que, no contexto brasileiro, o professor especialista geralmente trabalha em várias escolas. Nas entrevistas e visitas a secretarias feitas para esta pesquisa, inclusive, foi relatado como situação corriqueira professores especialistas trabalharem em municípios diferentes, já que podem concentrar sua carga-horária, geralmente, menor que a dos professores do primeiro segmento, em dois ou três dias. Essa dinâmica de inserção profissional dificulta a construção da identidade deste professor com a escola e a rede de ensino, inclusive por sua disponibilidade menor de tempo, por exemplo, para planejamento. Dessa forma, a formação continuada desses profissionais torna-se mais um desafio para os gestores já que, por trabalharem em diferentes escolas nem sempre conseguem conciliar os mesmos horários do trabalho coletivo ou, inclusive, nem sequer contarem com isso em alguns casos, o que não favorece a articulação necessária para se planejar e executar as ações pedagógicas (DAVIS *et al*, 2012).

Retomando a distribuição de matrículas por dependência administrativa, nota-se um esvaziamento do atendimento nos Anos Iniciais pelas redes estaduais no período entre 1995 e 2014, assim como no conjunto do Ensino Fundamental, decrescendo de 48,14% para 14,78% em 2014. Este é o segmento que mais amplia o atendimento nas redes municipais, passando de 41,62% em 1995 para 68,14%

em 2014. Por outro lado, deve-se assinalar também um aumento expressivo das matrículas nas redes privadas no primeiro segmento de 8,47% em 2001 para 17,03% em 2014, o que pode ser do crescimento da classe média em países emergentes, como já mostrado no item anterior.

Gráfico 4: Distribuição de Matrículas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, Brasil: 1995, 2001, 2008 e 2014²²

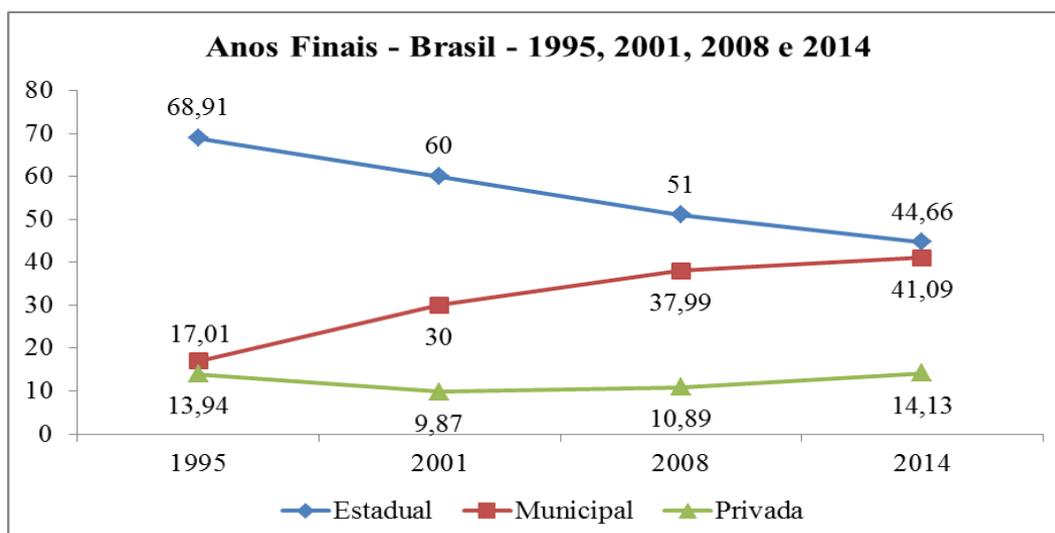


Fonte: MEC/Inep – Sinopse do Censo Escolar.

Quanto aos Anos Finais do Ensino Fundamental, predomina o atendimento nas redes estaduais, ainda que com um decréscimo de cerca de 24 pontos percentuais entre 1995 e 2014. As redes municipais apresentam um aumento de matrículas nesse segmento de cerca de 24 pontos percentuais no mesmo período. Por sua vez, a rede privada também apresenta ampliação de atendimento, mas menos significativo não chegando a cinco pontos percentuais.

²² Os percentuais de atendimento da rede federal, para esses anos, corresponderam a: 1995 = 0,07%, 2001 = 0,04%; 2008 = 0,04%; 2014 = 0,04%.

Gráfico 5: Distribuição de Matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental, Brasil: 1995, 2001, 2008 e 2014.²³



Fonte: MEC/Inep – Sinopse do Censo Escolar.

As diferenças observadas na distribuição de matrículas entre as diferentes redes de ensino nas regiões brasileiras e também no atendimento das distintas redes em cada um dos segmentos do Ensino Fundamental, reforçaram o interesse em compreender como ocorreu o processo de municipalização no Estado do Rio de Janeiro. Como se poderá observar no Capítulo 2 desse trabalho, apresentado na sequência, os dados indicam que a municipalização no conjunto dos municípios do estado é anterior a implementação das políticas de fundos mas também foi estimulada por elas, principalmente no que se refere aos Anos Iniciais.

²³ Os percentuais de atendimento da rede federal, para esses anos, corresponderam a: 1995 = 0,14%; 2001 = 0,13%; 2008 = 0,13%; 2014 = 0,13%.

2. Aspectos geopolíticos e do contexto educacional fluminense

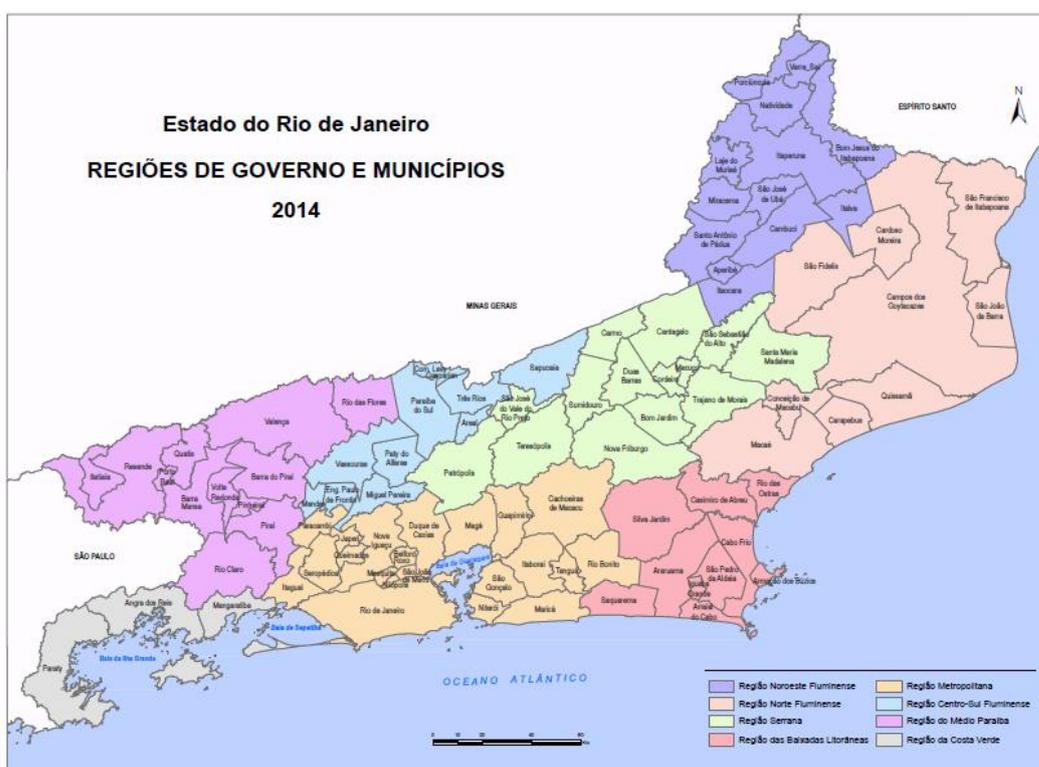
O estado do Rio de Janeiro é um caso bastante peculiar dentre as unidades da federação brasileira, haja vista sua importância econômica e política na história do país, desde o século XVII, através de uma intensa atividade econômica mantida pela extração de pau-brasil, produção de açúcar e plantio de café. No século XVIII, a extração do ouro em Minas Gerais fez com que as atividades portuárias do Rio de Janeiro fossem intensificadas, proporcionando ainda mais desenvolvimento e aumentando a importância econômica e política da região. A situação levou à transferência da capital do país, que era Salvador desde a criação do Governo Geral do Brasil em 1548, para o Rio de Janeiro, em 1763. No século XIX, a Família Real portuguesa se transferiu para o Brasil fixando residência no Rio de Janeiro, gerando grande valorização das terras da cidade e proximidades, além de fomentar o comércio internacional. No século XX, mais precisamente em 1960, a cidade perdeu o título de Capital Federal para Brasília, sendo criado o Estado da Guanabara, a partir das terras do antigo Distrito Federal, inicialmente denominado Município Neutro. A separação da cidade e do estado de mesmo nome foi mantida até 1974, quando o Governo Federal reintegrou a cidade do Rio de Janeiro (então Estado da Guanabara) ao Estado do Rio de Janeiro, através de Lei Complementar nº 20, de 3 de junho de 1974²⁴. Atualmente, em 2016, o Estado do Rio de Janeiro é a segunda economia entre os estados brasileiros com Produto Interno Bruto (PIB)²⁵ de R\$ 626,32 bilhões, ficando entre São Paulo e Minas Gerais com PIBs de R\$ 1,71 trilhão e R\$ 486,96 bilhões, respectivamente.

²⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp20.htm, acesso em 30/09/2015.

²⁵ O PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia com o objetivo de quantificar a atividade econômica de uma região através da soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos. O Sistema de Contas Nacional apresenta os valores correntes e os índices de volume (1995=100) trimestralmente para o Produto Interno Bruto a preços de mercado, impostos sobre produtos, valor adicionado a preços básicos, consumo pessoal, consumo do governo, formação bruta de capital fixo, variação de estoques, exportações e importações de bens e serviços. São calculadas duas séries de números-índices: a com base no ano anterior e a encadeada com referência em 2010 (1995 = 100). A série encadeada é ajustada sazonalmente pelo X13-ARIMA possibilitando o cálculo das taxas de variação em relação ao trimestre imediatamente anterior. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaultcnt.shtm>, acesso em 29/12/2015.

Do ponto de vista geopolítico e administrativo, o estado do Rio de Janeiro é dividido em oito regiões de governo (Região Metropolitana, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Região Serrana, Baixadas Litorâneas, Região Médio Paraíba, Centro Sul Fluminense e Costa verde), nas quais estão distribuídos os 92 municípios que compõem o estado²⁶:

Mapa 1: Estado do Rio de Janeiro por Regiões de Governo



Fonte: Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), 2014

Seguindo a classificação utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) quanto ao tamanho dos municípios por número de habitantes, observa-se não haver qualquer município fluminense com menos de 5.000 habitantes e que a Região Metropolitana concentrava o maior número de municípios no ano de 2014 do estado, 21. A Região do Norte Fluminense, apesar de ser constituída por apenas nove municípios, concentra o segundo maior contingente populacional (900.652 habitantes), seguida da Região Serrana, Região Médio Paraíba, Baixadas Litorâneas, Noroeste Fluminense, Centro Sul Fluminense e, por fim, Costa Verde que também apresenta o menor número de municípios entre as regiões, apenas três.

²⁶ A divisão político-administrativa, segundo as Regiões de Governo e municípios Estado do Rio de Janeiro – 2014 encontra-se no Anexo 2.

A maioria dos municípios fluminenses foi criada até o ano de 1988, quando a Constituição Federal reconheceu os municípios como entes federados. Até esse ano, existiam no estado do Rio de Janeiro 69 municípios. A partir de 1989, foram criados os outros 23 municípios²⁷:

Quadro 6: Distribuição dos municípios por período de criação

Região de governo	Criados até 1988	Criados depois de 1989	Total
Região Metropolitana	14	7	21
Noroeste Fluminense	10	3	13
Norte Fluminense	6	3	9
Região Serrana	12	2	14
Baixadas Litorâneas	9	3	12
Região Médio Paraíba	9	3	12
Centro Sul Fluminense	9	1	10
Costa Verde	3	0	3
Total	69	23	92

Fonte: Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, CEPERJ.

Observa-se que a região onde houve maior crescimento quanto ao número de municípios foi a Região Metropolitana, apresentando aumento de 50% no número de municípios de um período a outro, provavelmente, motivado por fatores ligados ao desenvolvimento econômico da região. Dos sete municípios criados depois de 1988 (Belford Roxo, Guapimirim, Queimados, Japeri, Seropédica, Tanguá e Mesquita) quatro foram emancipados do município de Nova Iguaçu, importante município do estado do qual faziam parte, no início do século XIX, Duque de Caxias, São João de Meriti e Nilópolis. Segundo Maia e Rodrigues (2009), a retomada de uma política de investimentos seletivos da prefeitura no decorrer do século XX, favoreceu uma “consciência emancipacionista” levando a emancipação também de Belford Roxo, Queimados, Japeri e Mesquita. Não foram encontrados estudos sobre as possíveis causas para emancipação dos municípios de Guapimirim, Seropédica e Tanguá, desmembrado respectivamente dos municípios de Magé, Itaguaí e Itaboraí.

O Estado do Rio de Janeiro ocupa a 4^a posição entre as 27 unidades federativas brasileiras em termos do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM²⁸. Nesse *ranking*, o maior IDHM é 0,824, observado no

²⁷ O quadro de evolução da criação dos municípios encontra-se no Anexo 3.

²⁸ O IDM apresenta o mesmo objetivo do IDH Global (criado pelo indiano Amartya Sen) de ser um contraponto ao Produto Interno Bruto *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica

Distrito Federal, e o menor é 0,631, em Alagoas. O estado apresenta um crescimento de 32,81% no IDHM entre 1991 (0,573) e 2010 (0,761), saindo da faixa de Médio para Alto Desenvolvimento Humano, embora tenha crescido menos nesse indicador do que o país, que cresceu 47,47% saindo da faixa de Baixo (0,493) para Alto Desenvolvimento Humano (0,647)²⁹. Embora não haja dados para a Região Metropolitana (RMRJ) para o ano de 1991, também se observa evolução em todas as dimensões do índice entre os anos de 2000 e 2010:

Tabela 4: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) 1991, 2000 e 2010

Espacialidades	IDHM			IDHM-Renda			IDHM-Longevidade			IDHM-Educação		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Brasil	0,493	0,612	0,727	0,647	0,692	0,739	0,662	0,727	0,816	0,279	0,456	0,637
Rio de Janeiro	0,573	0,664	0,761	0,696	0,745	0,782	0,690	0,740	0,835	0,392	0,530	0,675
RMRJ	(*)	0,686	0,771	(*)	0,759	0,796	(*)	0,775	0,839	(*)	0,548	0,686
Rio de Janeiro, Capital	0,639	0,716	0,799	0,757	0,803	0,840	0,714	0,754	0,845	0,483	0,607	0,719

Fonte: PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro

(*) Não há dados para o indicador da RMRJ para o ano de 1991.

Nesse período, a dimensão cujo índice mais cresceu, tanto no país como no estado e sua capital, foi a da Educação (128,31%, 72,20% e 48,86%, respectivamente), seguida pela Longevidade (23,26%, 21,01% e 18,35%, respectivamente) e pela Renda (14,22%, 12,36% e 11,00%, respectivamente).

A evolução da desigualdade social entre a população fluminense, entre de 1991 e 2010, pode ser descrita através do Índice de Gini, que aponta as diferenças entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos e varia de 0 a 1, sendo quanto mais próximo 1 maior é a desigualdade:

de desenvolvimento. O IDHM agrega outras dimensões como a oportunidade de viver uma vida longa e saudável (longevidade), de ter acesso ao conhecimento (educação), além da dimensão econômica representada pela capacidade de se ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas (renda) dos municípios brasileiros. O índice varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1 for o índice, maior o desenvolvimento humano daquela região. As faixas de desenvolvimento humanos são fixas: Baixo Desenvolvimento Humano menor que 0,550, Médio entre 0,550 e 0,699, Alto entre 0,700 e 0,799 e Muito Alto Desenvolvimento Humano acima de 0,800 (PNUD, 2013).

²⁹ As listas completas do IDHM (2010) e do Índice de Gini (1991, 2000 e 2010) das unidades da federação do Brasil encontram-se nos Anexos 4 e 5 deste trabalho.

Tabela 5: Evolução do Índice de Gini

Índice de Gini	1991	2000	2010
Brasil	0,6383	0,6460	0,6086
Estado do Rio de Janeiro	0,6133	0,6146	0,6116
Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ)	0,6116	0,6191	0,6253
Rio de Janeiro Capital	0,6092	0,6150	0,6391

Fonte: PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro

Percebe-se, que houve evolução positiva do índice no país entre os anos de 1991 e 2010, assim como no Estado do Rio de Janeiro, o que indica diminuição da desigualdade social. Por outro lado, a RMRJ e a capital fluminense apresentaram evolução negativa, o que pode indicar crescimento da desigualdade social apesar de a cidade do Rio de Janeiro ter sediado os Jogos Pan-Americanos e da preparação para sediar as Olimpíadas de 2016. Além disso, nos anos 2000, já havia a perspectiva de construção de um complexo petroquímico na Região Metropolitana.

Uma comparação intra-estado revela haver menor desigualdade na RMRJ e ainda menor na Capital. Como a população da RMRJ é cerca de 74% da população fluminense e a população carioca concentra 40% da população da RMRJ, certamente, essas unidades territoriais influenciam o desenvolvimento do estado como um todo, mas persistem a situação de extrema pobreza e desigualdade.

Seguindo o desenho de pesquisa já apresentado, esse capítulo além de situar o Estado do Rio de Janeiro quanto aos aspectos geopolíticos pretende descrever a distribuição do atendimento do Ensino Fundamental³⁰ no estado, entre 1971 e 2014. Na sequência, será apresentada a evolução do atendimento da rede pública por cada uma dos segmentos do Ensino Fundamental, utilizando informações referentes aos anos de 1995, 2001, 2008 e 2014. Os dados de desempenho e fluxo escolares serão apresentados no item 2.3 seguido da análise dos dados referentes à educação da Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios (IBGE, 2014), buscando identificar o perfil das redes municipais de educação fluminenses.

³⁰ Na década de 1970, o ensino obrigatório, o que equivaleria hoje ao Ensino Fundamental, era denominado 1º Grau.

2.1. Ensino Fundamental no Rio de Janeiro: política educacional e distribuição de matrículas por dependência administrativa (1971 a 2014)

A análise dos dados de distribuição de matrículas no país, desde a década de 1970, indicou que o processo de municipalização já estava em curso quando da adoção das políticas de fundos. E no Estado Rio de Janeiro? Como foi o comportamento de atendimento das redes de ensino ao longo desse mesmo período? Qual é o perfil das redes que absorveram as matrículas do ensino obrigatório? No país, pesquisas indicam que os municípios mais pobres tiveram o maior índice e municipalização justificado pela possibilidade de aumento de recursos financeiros para a educação local. Como ocorreu no contexto fluminense? Quais foram os desafios encontrados no processo de municipalização pelas administrações locais?

Esse item traçará a evolução da distribuição de matrículas do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro, no período de 1970 a 2014, considerando as diferentes dependências administrativas.

2.1.1. A década de 1970: antecedentes da municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro

Em 1974, o governo federal promoveu fusão do estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro, a partir da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. Com a extinção do Estado da Guanabara, a cidade do Rio de Janeiro, que passou a ser a capital do estado, absorveu toda a rede pública de ensino de 1º Grau do estado extinto. Esta absorção pode ter contribuído para que, em 2014, a rede municipal de educação da cidade do Rio de Janeiro fosse a maior rede pública da América Latina, abrangendo 96,72% da oferta de Ensino Fundamental da rede pública no município (Censo Escolar, 2014). Com a fusão, coube também ao novo estado do Rio de Janeiro a responsabilidade pelas escolas de 2º Grau, o ensino supletivo e a Universidade do Estado da Guanabara – UEG, atual Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ (SALOMÃO e ARAUJO, 2007).

Essa transferência de matrículas da interfere, claramente, no percentual de atendimento das redes de ensino entre os anos de 1974 e 1975: a rede estadual do

Rio de Janeiro passa de 63,95% para 28,00% das matrículas, enquanto as redes municipais ampliam de 10,97% para 47,07% a média de atendimento no estado:

Tabela 6: Distribuição de matrículas de 1º Grau no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro segundo dependência administrativa: 1971 a 1980³¹

Ano	Total Matrículas		Federal (%)		Estadual (%)		Municipal (%)		Privada (%)	
	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ
1971	17.066.093	933.038	0,75	0,22	58,76	55,58	26,43	19,31	14,06	24,88
1972	18.370.744	976.822	0,73	0,15	59,30	56,54	26,80	19,28	13,16	24,03
1973	18.573.193	963.099	0,63	0,12	58,64	54,80	27,98	20,42	12,76	24,66
1974	19.286.611	1.850.126	0,64	0,77	58,71	63,95	27,61	10,97	13,05	24,31
1975	19.549.249	1.867.661	1,51	0,60	55,37	28,00	30,28	47,07	12,85	24,33
1976	19.523.058	1.900.586	0,67	0,47	56,17	30,44	30,50	46,00	12,65	23,09
1977	20.368.436	1.975.977	0,70	0,27	54,84	30,92	32,49	45,56	11,97	23,26
1978	21.473.100	2.032.089	0,66	0,11	53,99	30,64	32,85	43,35	12,5	25,9
1979	22.025.449	2.036.089	0,73	0,13	54,42	30,66	32,23	41,43	12,62	27,78
1980	22.148.809	2.028.211	1,08	0,26	60,13	30,59	25,91	39,21	12,88	29,95

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, anos 1978, 1979, 1980 e 1981.

Esse fato pode colocar o estado do Rio de Janeiro em situação peculiar quanto à distribuição de matrículas do atual Ensino Fundamental nas diferentes dependências administrativas em relação à média nacional. As matrículas de 1º Grau, referentes ao ano de 1974 do Rio de Janeiro, não agregam, ainda, as do Estado da Guanabara e podemos observar que o percentual de atendimento da rede estadual está próximo da média nacional: 58,71% para o país e 63,95% para o estado. O ano seguinte, 1975, primeiro que agrega as matrículas do extinto Estado da Guanabara, registra uma distribuição bastante distinta: os percentuais do país em relação ao 1º Grau não sofrem diferença significativa, 58,71% em 1974 e 55,37%, em 1975. Contudo a rede estadual do Rio de Janeiro apresenta uma queda no atendimento em termos percentuais, passando de 63,95%, em 1974, para 28,00% em 1975. As redes municipais fluminenses, que atendiam 10,97%, passam a atender 47,07%. As redes privadas mantêm o percentual de cerca de 24% das matrículas, o que demonstra ter havido, de fato, uma redistribuição das matrículas do ensino público, por conta da reconfiguração do estado.

³¹ Os dados foram extraídos de diferentes edições do Anuário Estatístico do Brasil, a saber: dados referentes aos anos de 1971 e 1972, edição do AEB de 1974; dados de 1973, edição de 1975; dados de 1974, edição de 1976; dados de 1975, edição de 1978; dados referentes aos anos de 1976 e 1977, edição de 1979; dados de 1978, edição de 1980, dados de 1979, edição de 1981 e dados de 1980 da edição de 1983.

Nos últimos cinco anos da década (1975-1980), é possível perceber a tendência de aumento no percentual de atendimento das redes municipais e a redução das redes estaduais no cenário nacional. Apesar de diferenças pouco expressivas, os números parecem refletir a continuidade do debate sobre a descentralização do ensino iniciado nas décadas anteriores. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 reforça a tendência de transferência da responsabilidade do ensino de 1ª grau para os municípios, através de seu artigo 58, já citado nesse trabalho. Dentro dessa tendência, o governo federal cria o Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (PROMUNICÍPIO), a partir de 1974. A iniciativa pretendia fortalecer as administrações municipais, através de um acordo de cooperação técnica entre as esferas estadual e municipal, viabilizando as “condições para que o município assumisse a responsabilidade com o ensino de 1º grau, enquanto ao Estado caberia definir diretrizes gerais, prestar assistência técnica e cooperação financeira” (SOARES, 2005).

Tais medidas, impactaram a distribuição de matrículas pelas dependências administrativas. A rede estadual do Rio de Janeiro, como o país, já apresentava um movimento de redução de atendimento para o ensino obrigatório, porém parece acelerar o processo chegando a atender 30,59% em 1980 distanciando-se do percentual do conjunto do país que era, então, de 60,13%. As redes municipais do estado do Rio de Janeiro atendiam a 39,21% enquanto no país ficava em 25,91%. Contraste, também, relevante se observa no atendimento das redes privadas que, no final da década, no país são responsáveis pelo atendimento de 12,88% das matrículas enquanto no estado do Rio de Janeiro o percentual é de 29,95%.

2.1.2. A década de 1980: PROMURJ e a Constituição Federal de 1988

A década de 1980 é marcada pela abertura democrática no país e, dentre as mudanças vividas, foram eleitos os primeiros governadores por voto direto da população. No Rio de Janeiro, foi eleito Leonel de Moura Brizola³² que escolheu

³² Foram eleitos governadores do Rio de Janeiro, a partir da abertura democrática da década de 1980: Leonel de Moura Brizola (1983-1987); Moreira Franco (1987-1991); Leonel de Moura Brizola, segundo mandato (1991-1994); Nilo Batista, substituindo Leonel Brizola que renunciou ao cargo (1994-1995); Marcelo Alencar (1995-1999); Anthony Garotinho (1999-2002); Benedita da Silva, assumindo após renúncia de Garotinho (2002-2003); Rosinha Garotinho (2003-2007);

a educação como prioridade máxima de seu governo. Um amplo diagnóstico da situação educacional do estado foi realizado no âmbito do “Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro para os anos de 1984 a 1987” (Lei RJ 705, de 21 de dezembro de 1983).

A partir da identificação de altos índices de evasão e repetência foram desenvolvidas diversas ações, merecendo destaque a eliminação do terceiro turno nas escolas públicas de forma a propiciar uma jornada escolar mínima de 5 horas e o projeto dos Centros Integrados de Educação Pública – CIEPs, com previsão para atendimento em horário integral. A Educação Infantil também ganhou novo espaço com a criação de Casas da Criança que, além do ensino formal, dariam apoio de saúde e nutrição para crianças de 5 e 6 anos, buscando reduzir as desvantagens das camadas populares em face da escola de 1º Grau (CUNHA, 2009).

A meta do governo era a construção, até o fim do mandato em março de 1987, 500 CIEPs, porém, nessa data, estavam em funcionamento 117, sendo 66 na rede estadual e 51 na rede municipal da capital. O objetivo de atender a 20% dos alunos de 1º Grau nas novas escolas, ampliando o atendimento da rede pública de ensino do estado, não foi atingido. Ao final do mandato, os CIEPS atendiam a cerca de 3% do número de matrículas das duas redes públicas de ensino (CUNHA, 2009).

Retomando aqui a análise da distribuição de matrículas do então ensino de 1º Grau, a peculiaridade do estado, no início da década, era que a rede estadual fluminense absorvia 28,06% das matrículas, enquanto a média nacional de atendimento dessa dependência administrativa era de 54,59%. No que se refere ao atendimento nas redes municipais, enquanto a média nacional era de 31,51%, no estado era de 39,77%. Acompanhando a tendência da década anterior, a rede privada era responsável por cerca de 30% das matrículas de 1º Grau em todo o estado, contrastando com os percentuais do país que giraram em torno de 12%. A

Sérgio Cabral (2007-2011); Luiz Fernando Pezão, assumindo no lugar de Sérgio Cabral que renunciou (2014-2015); e o atual governador, Luiz Fernando Pezão, reeleito para o mandato de 2015-2018. Esse estudo não tem a pretensão de descrever a política educacional de cada uma das gestões do governo do estado. Apenas serão destacadas as ações que impactaram na distribuição de matrículas entre as redes de ensino a partir da década de 1980.

rede federal apresentou ampliação de atendimento no estado em relação ao país, mas os percentuais continuaram a não atingir 1% tanto no país quanto no estado.

Tabela 7: Distribuição de matrículas de Ensino de 1º Grau³³ por dependência administrativa, Brasil e Rio de Janeiro: década de 1980

Ano	Total Matrículas		Federal (%)		Estadual (%)		Municipal (%)		Privada (%)	
	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ
1981	22.403.110	2.049.278	0,46	0,32	54,59	28,06	31,51	39,77	13,39	31,75
1982	22.297.583	2.086.851	0,45	0,27	54,27	27,44	32,01	38,65	13,27	33,65
1983	24.555.789	2.110.277	0,59	0,70	54,99	27,14	31,21	37,82	13,21	34,34
1984	24.821.301	2.047.295	0,55	0,39	56,3	28,63	30,97	41,35	12,17	29,63
1985	24.765.295	1.916.656	0,47	0,47	57,24	28,18	30,2	41,92	12,07	29,44
1986	21.522.797	1.741.120	0,53	0,34	56,96	28,31	29,01	42,01	13,49	29,34
1987	22.500.226	1.851.389	0,49	0,41	56,03	28,92	30,64	40,69	12,84	29,99
1988	26.754.501	1.938.242	0,50	0,44	57,21	29,36	29,71	41,65	12,59	28,55
1989	27.557.542	1.984.828	0,51	0,56	57,17	27,73	29,82	42,12	12,49	29,59

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil³⁴

No final da década de 1980, seguindo a tendência nacional de fomento da municipalização do ensino de 1º Grau, o governador Moreira Franco (1987-1991), cria, a partir da Resolução SEE nº 1.411, de 3 de dezembro de 1987, o Programa de Municipalização do Ensino de 1º Grau do Estado do Rio de Janeiro (PROMURJ). O programa, que ainda está em funcionamento no âmbito da Superintendência de Planejamento e Integração de Redes da SEEDUC, prevê a transferência gradual e progressiva da Educação Infantil e do Ensino Fundamental para a responsabilidade dos municípios. O objetivo, atualizado Lei nº 5.311, de 14 de novembro de 2008³⁵, em seu Art. 1º, que altera o artigo 61 da Lei Estadual nº 4.528, de 28 de março de 2005³⁶:

³³ A opção pelos dados se matrícula de 1º grau se dá por existir certa equivalência com o ensino fundamental, segmento objeto desse estudo.

³⁴ Não há dados para 1990. No ano de 1981, é observada uma diferença de 1.974 matrículas entre o total de matrículas para o estado e o somatório das mesmas para cada dependência administrativa. A justificativa, segundo o próprio Anuário Estatístico do Brasil através de nota explicativa, é que havia matrículas sem indicação de dependência administrativa. O total considerado, nesse estudo, foi o somário total por dependência administrativa.

³⁵ Disponível em: <

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/db7dc7f0fe83370e83257504006e09e5?OpenDocument>>. Acesso em 13/06/2016.

³⁶ Disponível em:

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/c54d45eaf75d9ffb83256fd60065e520?OpenDocument>>. Acesso em 13/06/2016.

“Art. 61. O Estado, através das escolas de sua rede pública, deverá, até o ano de 2010, nos termos do Programa de Municipalização do Ensino do Estado do Rio de Janeiro – PROMURJ – Resolução SEE nº. 1.411/03 de dezembro de 1987, cessar a oferta de educação infantil, realizando, a partir da publicação desta Lei, o planejamento gradativo de encerramento das atividades nesta etapa da educação básica.”

Os primeiros convênios foram assinados em 25 de fevereiro de 1988 com dezessete municípios, prevendo o repasse de 318 unidades escolares da administração estadual para as municipalidades.

O PROMURJ é executado, atualmente, pela Superintendência de Planejamento e Integração das Redes – SUPLAN, órgão da SEEDUC e se fundamenta na Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à competência dos municípios quanto à manutenção de programas de educação pré-escolar e de Ensino Fundamental “com cooperação técnica e financeira da União e do Estado” (Art. 30, CF-1988). Além da Constituição Federal, a LDB 9394/96 também referencia a iniciativa. No âmbito estadual, a lei nº 4528/2005, que estabelece as diretrizes para a organização do sistema de ensino do estado do Rio de Janeiro, dedica alguns artigos ao tema da municipalização, reforçando o que estabelece a LDB:

Art. 63 - O Ensino Fundamental de 5ª até a 8ª série, ou equivalente, deverá constituir-se em oferta equilibrada entre Estado e Municípios, sendo que o seu atendimento será realizado preferencialmente pelos Municípios, cabendo ao Estado priorizar o Ensino Médio, conforme estabelece a Lei Nº 9.394 / 96 (Constituição Estadual do Rio de Janeiro, 2005).

O processo de municipalização prevê, também, a transferências das instalações escolares estaduais ociosas aos municípios:

Art. 65 - O Estado poderá disponibilizar instalações escolares que estejam ociosas aos Municípios onde se encontrem localizadas, ficando a cargo destes sua manutenção e conservação.

Parágrafo único - As instalações escolares integralmente ocupadas com alunos e que passem para os municípios serão disponibilizadas pelo Estado e mantidas e conservadas pelos municípios. (Constituição Estadual do Rio de Janeiro, 2005).

Desde sua criação, a maior parte dos esforços do PROMURJ têm sido transferir o atendimento dos Anos Iniciais para as redes municipais e, gradativamente, transferir as matrículas dos Anos Finais. O processo de municipalização, ou seja, a absorção pelas redes municipais de demandas de matrículas atendidas pela rede estadual, foi sofrendo adaptações ao longo da

vigência do PROMURJ, segundo informações da própria SEEDUC-RJ. Conforme informações coletadas em entrevista realizada, em janeiro de 2015, com a Coordenação de Integração Municipal, um dos setores da Superintendência de Planejamento e Integração das Redes – SUPLAN, a cada ano, é feito um levantamento do atendimento da rede estadual nos municípios. A partir desses dados, começa a consulta com as redes municipais a fim de verificar a possibilidade de absorção de matrículas por essa rede. Cada administração local deve indicar seu interesse e também as condições para absorção de matrículas. A Diretoria de Dimensionamento da Rede (DDR), da SEEDUC-RJ, avalia as condições que o município dispõe para atender a demanda, através de visitas e levantamento de dados sobre recursos financeiros, quadro de funcionários e espaço físico. A absorção, geralmente, é progressiva, e requer que o município faça um planejamento do atendimento nos anos posteriores à municipalização, já que quando há absorção do 6º ano, no ano seguinte, deverá ter condições de atendimento aos alunos de 6º e de 7º anos, assim, até chegar ao atendimento total dos Anos Finais.

2.1.3. A década de 1990: a nova LDB e a criação do Fundef

Segundo Davies (1989), o processo de municipalização empreendido pelo governo estadual, no final da década de 1980, não foi precedido de qualquer debate anterior com entidades da sociedade civil. Pelo contrário, o processo já estava em curso de forma acelerada, mesmo antes do lançamento do PROMURJ, impulsionado por interesses políticos, já que as escolas eram entregues aos prefeitos que ficaram mais sujeitos às pressões do governador. O autor também tece comentários em relação a associação entre municipalização e descentralização já que, segundo ele:

“a transferência de encargos e serviços da educação básica do Estado para os municípios não é automática e concomitante de recursos financeiros que possibilitem a manutenção destes encargos e serviços municipalizados. (Davies, 1989: 131)

Como já assinalado, a política a nível estadual, aliada à política do governo federal de indução à municipalização do Ensino Fundamental, a partir da promulgação da LDB/1996 e do Fundef, parece não ter sido determinante para a

distribuição de matrículas do Ensino Fundamental da rede estadual para as redes municipais no conjunto do estado nessa década.

Antes de apresentar os dados referentes à década de 1990, cabe observar que não foi possível a utilização dos dados referentes aos anos de 1991 a 1994. No caso dos dados de 1991, apesar de publicados no Anuário Estatístico do Brasil (AEB) para aquele ano, são os mesmos publicados para o anos de 1989. O AEB de 1994 traz dados de 1992 e 1993 mas traz referência, em nota de rodapé, que seriam referentes ao ano de 1991. Assim, o primeiro ano dessa década considerado confiável, já que são disponibilizados pelo MEC, é 1995.

Em 1995, antes ainda da implementação do Fundef, que ocorreu em 1998, a rede estadual fluminense era responsável por 28,17% das matrículas do Ensino Fundamental e redes municipais absorviam 47,78%, enquanto no Brasil, retomando os dados já apresentados, esses eram 68,91% e 13,94%.

Tabela 8: Distribuição de matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa, Brasil e Rio de Janeiro: 1995 a 2000

Ano	Total de Matrículas		Federal (%)		Estadual (%)		Municipal (%)		Privada (%)	
	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ
1995	32.668.738	2.232.937	0,10	0,45	56,16	29,72	32,11	47,78	11,63	22,06
1996	33.131.270	2.164.672	0,10	0,49	55,74	28,15	32,96	50,67	11,19	20,69
1997	34.229.388	2.250.296	0,09	0,45	52,87	26,98	36,33	49,86	10,70	22,72
1998	35.792.554	2.377.864	0,08	0,47	48,24	28,81	42,23	50,07	9,45	20,66
1999	36.059.742	2.474.649	0,08	0,47	46,01	27,36	44,83	52,66	9,09	19,51
2000	35.717.948	2.472.017	0,08	0,44	44,25	26,95	46,74	53,97	8,93	18,63

Fonte: Censo Escolar - MEC/Inep

Essa informação nos leva ao questionamento do impacto do Fundef na distribuição das matrículas do conjunto do estado mas não descarta que, diante da diversidade de características dos 92 municípios que compõem esta unidade da federação, possa ter havido processos diferenciados o que justifica o desenvolvimento de estudos, como o que ora se apresenta, que pretende, além da descrição do processo de municipalização no estado, se aproximar da gestão desse processo em três municípios fluminenses.

2.1.4. Os anos 2001 a 2014: o Fundef e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

A análise dos dados de 2001 a 2014 indicam a redução do número de matrículas nesse segmento de ensino no estado, acompanhando o que ocorreu no país. Há acentuada redução do atendimento da rede estadual, cerca de 15 pontos percentuais. As redes municipais ampliaram apenas em 3,48 pontos percentuais. Já nas redes privadas, o aumento foi o mais expressivo, 11,24%. Aqui, também cabe levantar a hipótese, já aventada nesse trabalho no âmbito do país, de que o aumento do poder aquisitivo da população possibilitem que segmentos menos privilegiados economicamente passem a ter mais condições de custear os estudos dos filhos na rede privada. Especialmente, no Estado do Rio de Janeiro, esse fenômeno pode estar relacionado com o crescimento dos investimentos públicos e privados no estado no período, em grande medida relacionado à indústria do petróleo.

Tabela 9: Distribuição de matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa, Brasil e Rio de Janeiro: 2001 a 2014

Ano	Total de Matrículas		Federal (%)		Estadual (%)		Municipal (%)		Privada (%)	
	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ
2001	35.298.089	2.463.074	0,08	0,43	42,26	26,06	48,57	55,16	9,09	18,36
2002	35.150.362	2.474.530	0,08	0,42	40,50	25,61	50,22	55,29	9,20	18,67
2003	34.438.749	2.470.264	0,08	0,40	38,54	24,25	51,87	56,12	9,51	19,24
2004	34.012.434	2.474.150	0,07	0,40	37,33	23,28	52,81	57,22	9,79	19,09
2005	33.534.561	2.479.105	0,08	0,40	36,22	21,88	53,64	58,53	10,07	19,2
2006	33.282.663	2.425.991	0,08	0,42	35,53	21,26	53,98	59,69	10,42	18,63
2007	32.122.273	2.307.714	0,08	0,46	35,28	21,01	54,70	61,81	9,94	16,72
2008	32.086.700	2.387.714	0,08	0,45	34,28	19,38	54,36	59,19	11,28	20,99
2009	31.705.528	2.353.532	0,08	0,44	33,35	18,53	54,66	59,18	11,92	21,85
2010	31.005.341	2.305.338	0,08	0,47	32,63	17,61	54,58	58,33	12,71	23,59
2011	30.358.640	2.277.461	0,08	0,47	31,97	16,13	54,44	57,70	13,51	25,7
2012	29.702.498	2.233.437	0,08	0,48	30,58	14,04	54,96	58,63	14,38	26,85
2013	29.069.281	2.211.145	0,08	0,48	29,30	12,41	55,57	58,65	15,05	28,47
2014	28.459.667	2.148.840	0,08	0,47	28,17	11,30	56,01	58,64	15,73	29,60

Fonte: Censo Escolar - MEC/Inep

Esse período foi marcado pela implementação de políticas públicas para o desenvolvimento da educação, com destaque para o Plano de Desenvolvimento da Educação, em 2007, (PDE)³⁷ que abarca programas nos diferentes etapas da escolaridade, contudo, com um grande número de ações para a educação básica.

Com o final da vigência do Fundef (1998 a 2006), começou um movimento no meio político a fim de criar mecanismos, ou de continuidade do fundo no formato que já vigorava, ou de alterações. Dentre as propostas que surgiram, algumas defendem a inclusão de outros segmentos de ensino (Educação Infantil, Ensino Médio e até mesmo o Ensino Superior) e a maior participação da União em relação à composição do fundo. A Emenda Constitucional que regulamentou o Fundeb, em 2006, deixou claro que a prioridade pública deveria ser o ensino regular, isto é, todas as etapas da educação básica. Essa regulamentação resultou da percepção de que o Fundef teria conseguido ampliar a abrangência do Ensino Fundamental no período de sua vigência e que deveria haver, então, maior investimento na Educação Infantil e no Ensino Médio que, naturalmente, deveria ampliar sua demanda, a partir da quase universalização do Ensino Fundamental nos últimos anos (ROSSINHOLI, 2010).

Assim como foram analisados os dados de distribuição de matrículas por segmento do Ensino Fundamental no país, no capítulo anterior, cabe uma descrição e análise dos processo de municipalização desses segmentos, separadamente, nos 92 municípios fluminenses. O resultado da análise será apresentado no próximo item que pretende, também, identificar as taxas de evolução de atendimento dos municípios e o perfil daqueles com absorção total das matrículas dos dois segmentos do Ensino Fundamental.

Até aqui foram utilizados dados de distribuição de matrículas do Ensino Fundamental pelas redes de ensino considerando as redes privadas, cujo atendimento no Rio de Janeiro se destaca do restante do país, chegando a 29,60% enquanto no país é de 15,73% e, apenas no cômputo geral, a rede federal, com atendimento sempre inferior a 1% em todas as situações investigadas.

³⁷ O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi lançado 24 de abril de 2007, com o objetivo de melhorar a Educação no País, em todas as suas etapas, em um prazo de quinze anos. A prioridade é a Educação Básica, que vai do Ensino Infantil ao Médio.

No próximo item, serão considerados apenas os dados das redes públicas para análise, excluindo a rede federal na apresentação dos dados mas considerando ainda os números da rede no total geral das matrículas. Vale ressaltar que, no estado do Rio de Janeiro, o atendimento desta rede para o Ensino Fundamental se restringe à Capital e ao município de Niterói.

2.2. A evolução da municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro

Retomando os dados apresentados, no Capítulo 1, sobre o atendimento a cada um dos segmentos do Ensino Fundamental no país, os mesmos indicam haver diferenças de atendimento entre as dependências administrativas, em 2014: as redes municipais do país atendiam a maioria das matrículas dos Anos Iniciais (68,14%), as redes estadual ficaram com o segundo maior atendimento (17,03%), as redes privadas com 14,78% e a rede federal com menos de 1%.

Em relação aos Anos Finais, o atendimento das redes estaduais e municipais é mais equilibrado, girando em torno de 40%, sendo, inclusive maior para a rede estadual: 44,66% as redes municipais atenderam a 41,09%. As redes privadas e a rede federal mantiveram o atendimento parecido com aquele dos Anos Iniciais, cerca de 14% e 1%, respectivamente.

Dentro do desenho de pesquisa, considerando também haver a possibilidade de realizar a análise por cada um dos segmentos do Ensino Fundamental com dados do Estado do Rio de Janeiro, esse item se dedicará a apresentar a evolução do atendimento das redes de ensino dos 92 municípios fluminenses, a partir dos dados referentes aos anos 1995, 2001, 2008 e 2014, selecionados de acordo com critérios explicitados no item 1.3 desse trabalho³⁸.

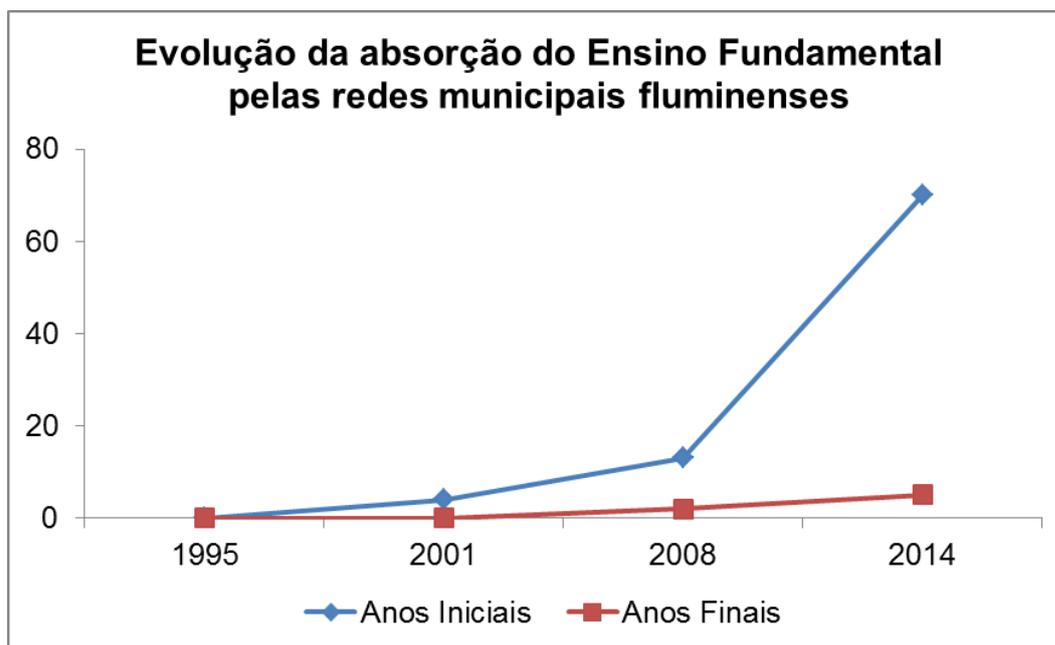
Porém, antes dessa análise, serão sintetizados os dados de matrícula do Ensino Fundamental completo, com o objetivo de descrever a situação de atendimento das redes municipais fluminenses, ao longo dos vinte anos

³⁸ O primeiro critérios para a escolha desses quatro anos para análise foi buscar intervalos equidistantes. Assim, foram escolhidos 1995 e 2014 por estarem nas extremidades, 2001 e 2008 por manterem quase o mesmo intervalo entre o primeiro e o último, 6 e 7 anos, respectivamente. Além disso, os dados de 2001 podem ajudar a entender o impacto do Fundef, implantado nacionalmente em janeiro de 1998, e 2008 o do Fundeb, lançado em 2007.

abrangidos pela pesquisa, observando as diferenças que podem ocorrer intra-estado.

Em 1995, nenhuma rede municipal de ensino fluminense oferecia a totalidade do atendimento aos Anos Iniciais, em 2001 esse número subiu para quatro, chegando a treze em 2008 e setenta em 2014. Quanto aos Anos Finais, nenhuma rede municipal havia absorvido completamente esse segmento de ensino até 2001, em 2008, duas redes já haviam absorvido, chegando a cinco em 2014:

Gráfico 6: Evolução da absorção do Ensino Fundamental pelas redes municipais fluminenses.



Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar 1995, 2001, 2008 e 2014.

Os cinco municípios que absorveram os Anos Finais em 2014 também já haviam absorvido, completamente, os Anos Iniciais, portanto, apenas esses atendiam, em 2014, toda a demanda das matrículas públicas locais do Ensino Fundamental. O quadro, a seguir, consolida as informações e apresenta os municípios, segundo a absorção ao longo dos anos:

Quadro 7: Absorção do Ensino Fundamental pelos municípios fluminenses por segmento de ensino: 1995, 2001, 2008 e 2014.

Anos Iniciais	
1995	Nenhum município.
2001	Areal, Armação dos Búzios, Quatis, Varre Sai. (4)
2008	Areal, Armação de Búzios, Carapebus, Comendador Levy, Gasparian, Guapimirim, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Quatis, Santa Maria Madalena, São José de Ubá, São José do Vale do Rio Preto, Varre Sai. (13)
2014	Aperibé, Araruama, Areal, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Barra Mansa, Bom Jardim, Bom Jesus do Itabapoana, Cabo Frio, Cambuci, Carapebus, Cardoso Moreira, Carmo, Casimiro de Abreu, Comendador Levy Gasparian, Conceição de Macabu, Duque de Caxias, Engenheiro Paulo de Frontin, Guapimirim, Iguaba Grande, Itaboraí, Itaguaí, Italva, Itaperuna, Itatiaia, Laje do Muriaé, Macaé, Macuco, Magé, Mangaratiba, Maricá, Mendes, Mesquita, Miguel Pereira, Miracema, Natividade, Nilópolis, Paracambi, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Petrópolis, Pinheiral, Piraí, Porciúncula, Porto Real, Quatis, Queimados, Quissamã, Resende, Rio Bonito, Rio Claro, Rio das Flores, Rio das Ostras, Santa Maria Madalena, Santo Antônio de Pádua, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, São José de Ubá, São José do Vale do Rio Preto, São Pedro da Aldeia, São Sebastião do Alto, Saquarema, Seropédica, Silva Jardim, Tanguá, Teresópolis, Trajano de Moraes, Três Rios, Varre Sai. (70)
Anos Finais e Ensino Fundamental Completo	
1995	Nenhum município.
2001	Nenhum município.
2008	Armação de Búzios, Santa Maria Madalena. (2)
2014	Areal, Armação de Búzios, Mangaratiba, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto. (5)

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar 1995, 2001, 2008 e 2014.

Os dados sobre os municípios que apresentaram 100% de municipalização em 2014, indicam tratar-se de municípios de pequeno porte, ou seja, com menos de 50.000 habitantes segundo classificação do IBGE, e com redes de ensino que também podem ser consideradas pequenas³⁹.

Tabela 10: Perfil dos municípios com absorção total do Ensino Fundamental em 2014.

Município	Região de Governo	Matrículas na rede municipal		Ano de Instalação	População estimada
		Anos Iniciais	Anos Finais		
Areal	Centro Sul Fluminense	784	703	1993	11.879
Armação de Búzios	Baixadas Litorâneas	2.799	2.409	1997	30.439
Mangaratiba	Costa Verde	2.577	2.319	1892(*)	40.008
S. Maria Madalena	Região Serrana	722	539	1862	10.253
S. J. V. Rio Preto	Região Serrana	1.446	1.132	1989	20.812

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar 2014, IBGE e CEPERJ.
(*) Ano de instalação desconhecido, por isso, considerado o ano de criação do município.

³⁹ O quadro com população estimada para todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro em 2014, encontra-se no Anexo 6 desse trabalho.

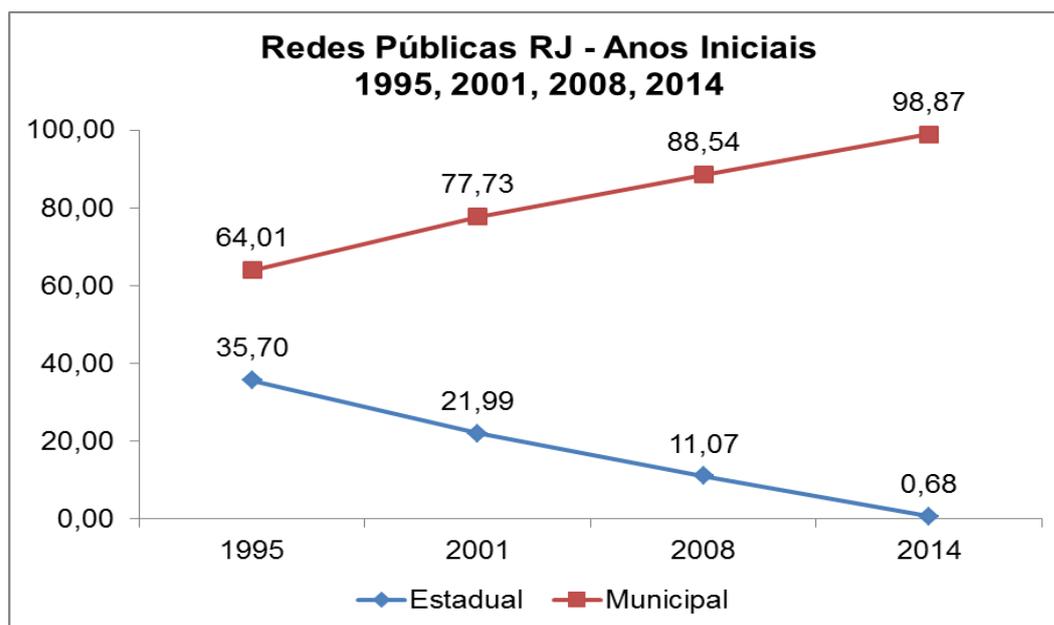
Contudo, essas duas características não parecem ter sido determinantes para o processo de municipalização do Ensino Fundamental já que observando apenas os dados de população estimada em 2014, verificamos que dos 92 municípios do estado, 55 são considerados de pequeno porte pelo IBGE e se encontram em diferentes faixas de municipalização. Diante dessa diversidade, seria necessário uma pesquisa focada nos processos de municipalização para compreender o que levou a absorção total da demanda de ensino público nesses municípios.

Nos próximos itens, serão apresentados os dados de distribuição de matrículas para os Anos Iniciais e Anos Finais por dependência administrativa no estado, considerando apenas a rede pública. Para ilustrar a distribuição do atendimento das redes municipais do estado, serão apresentadas as taxas de evolução de atendimento e o percentual de municipalização de cada uma das 92 redes municipais fluminenses.

2.2.1. Evolução do atendimento dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro: 1995 a 2014

Analisando a ampliação do atendimento ao longo dos anos abrangidos pelo estudo e considerando os anos selecionados para essa pesquisa observamos que o Estado do Rio de Janeiro manteve no período a redução do atendimento da rede estadual de forma bem contundente nos Anos Iniciais: em 1995 o percentual de atendimento era de 35,70% e em 2014 não chega a 1%. Como o atendimento da rede federal também não chega a esse percentual, as redes municipais são responsáveis por praticamente todo o atendimento desse segmento: 98,87%.

Gráfico 7: Evolução de Matrículas Redes Públicas do Rio de Janeiro, Anos Iniciais do Ensino Fundamental: 1995, 2001, 2008 e 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar 1995, 2001, 2008 e 2014.

No sentido de trazer mais evidências sobre o processo de municipalização dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro, considerando as diferenças na distribuição das matrículas de cada um dos segmentos, essa pesquisa buscou identificar a taxa de evolução da municipalização do ensino nos 92 municípios fluminenses.

No que se refere ao atendimento dos anos iniciais nas redes municipais, apenas o município do Rio de Janeiro apresentou uma pequena redução no atendimento: em 1995 atendia a 98,28% das matrículas em 2015 atendia 98,05%. Em todas as demais, o atendimento se ampliou, em média, 159%. A maior evolução ocorreu no município de Duas Barras (1.487,53%) que, em 1995, atendia a 6,12% das matrículas nesse segmento chegando a 97,17%. Por outro lado, a menor evolução ocorreu em São José do Vale do Rio Preto (23,79%) que, em 1995, atendia a 80,76% das matrículas nos Anos Iniciais e passou a atender, em 2014, a 100%. Vale registrar que tratam-se de redes pequenas que em 2014 não chegavam a atender, cada uma delas, 1.500 alunos.

Tabela 11: Evolução do atendimento aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental das redes municipais dos municípios fluminense entre 1995 e 2014.

Município	Evolução	Município	Evolução	Município	Evolução
Angra dos Reis	40	Itaocara	125,55	Resende	125,34
Aperibé	156,61	Itaperuna	144,66	Rio Bonito	134,48
Araruama	39,66	Itatiaia	29,61	Rio Claro	99,02
Areal	108,35	Japeri	55,27	Rio das Flores	102,32
Armação dos Búzios (*)	0	Laje do Muriaé	237,17	Rio das Ostras	89,72
Arraial do Cabo	61,66	Macaé	65,92	Rio de Janeiro	-0,23
Barra do Piraí	260,46	Macuco (*)	52,62	S. Maria Madalena	543,54
Barra Mansa	71,45	Magé	80,29	Santo Antônio Pádua	141,5
Belford Roxo	92,07	Mangaratiba	56,43	São Fidélis	266,38
Bom Jardim	195,94	Maricá	121,45	S. Fco. Itabapoana (*)	83,02
Bom Jesus Itabapoana	276,51	Mendes	265,63	São Gonçalo	221,16
Cabo Frio	68,31	Mesquita (*)	97,09	São João da Barra	207,17
Cachoeiras de Macacu	130,78	Miguel Pereira	169,49	São João de Meriti	160,97
Cambuci	657,62	Miracema	187,81	São José de Ubá (*)	69,89
Campos dos Goytacazes	209,89	Natividade	68,63	S. J. V. Rio Preto	23,79
Cantagalo	151,41	Nilópolis	134,71	São Pedro da Aldeia	69,43
Carapebus (*)	14,66	Niterói	225,88	São Sebastião do Alto	319,78
Cardoso Moreira	44,51	Nova Friburgo	101,29	Sapucaia	136,35
Carmo	343,08	Nova Iguaçu	148,88	Saquarema	76,01
Casimiro de Abreu	100,52	Paracambi	65,91	Seropédica (*)	14,82
Com. Levy Gasparian	184,8	Paraíba do Sul	74,8	Silva Jardim	28,61
Conceição de Macabu	241,45	Parati	57,43	Sumidouro	111,63
Cordeiro	235,14	Paty do Alferes	93,85	Tanguá (*)	35,16
Duas Barras	1487,54	Petrópolis	45,89	Teresópolis	65,99
Duque de Caxias	118,97	Pinheiral	14,09	Trajano de Moraes	258,68
Eng. Paulo de Frontin	161,01	Piraí	73,1	Três Rios	111,37
Guapimirim	53,71	Porciúncula	320,65	Valença	130,78
Iguaba Grande (*)	14,16	Porto Real (*)	9,36	VarreSai	45,8
Itaboraí	90,38	Quatis	162,92	Vassouras	172,87
Itaguaí	124,62	Queimados	99,52	Volta Redonda	40,27
Italva	60,08	Quissamã	51,44		

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar 1995, 2001, 2008 e 2014. (*) Municípios instalados depois de 1995. Assim, foram considerados apenas os anos de 2001, 2008 e 2014 para o cálculo da evolução da municipalização.

Para ilustrar melhor o panorama da municipalização do ensino no estado, foi feito um levantamento distribuindo os municípios em faixas. A opção por intervalos pequenos compreendidos pelas faixas se deu para uma melhor visualização da situação. Os dados indicam que setenta, dos 92 municípios

fluminenses, já absorviam, em 2014, todas as matrículas de Anos Iniciais, dezenove estão com atendimento entre 96% e 99% e três entre 91% e 95%:

Tabela 12: Faixas de municipalização de atendimento aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental nos municípios fluminenses: 1995, 2001, 2008 e 2014.

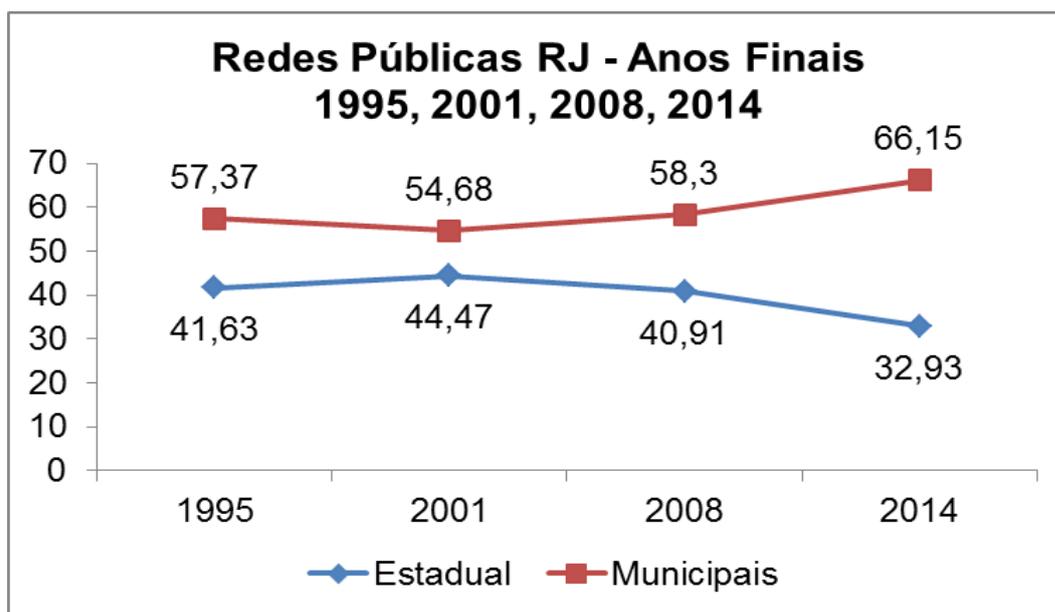
Faixas de Municipalização	Anos Iniciais			
	1995	2001	2008	2014
0%	0	0	0	0
1% a 10%	1	0	0	0
11% a 20%	2	0	0	0
21% a 30%	13	0	0	0
31% a 40%	14	3	1	0
41% a 50%	19	9	0	0
51% a 60%	15	18	6	0
61% a 70%	11	13	10	0
71% a 80%	5	20	14	0
81% a 90%	0	18	20	0
91% a 95%	0	3	12	3
96% a 99%	1	4	16	19
100%	0	4	13	70
Totais	81	92	92	92

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar 1995, 2001, 2008 e 2014.

2.2.2. Evolução do atendimento dos Anos Finais do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro: 1995 a 2014

Analisando os dados da distribuição de matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro, percebe-se o mesmo movimento observado nos Anos Iniciais de redução do atendimento da rede estadual e ampliação das redes municipais. Nesse caso porém, isso se dá de forma bem menos acelerada: a rede estadual, em 1995, era responsável por 41,63% das matrículas nesse segmento, considerando as redes públicas, e chega a 2014 com 32,93%, como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 8: Evolução de Matrículas Redes Públicas do Rio de Janeiro, Anos Finais do Ensino Fundamental: 1995, 2001, 2008 e 2014.



Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar 1995, 2001, 2008 e 2014.

A evolução da municipalização dos Anos Finais no estado, parece apontar para o desafio de ampliação de atendimento das redes municipais também neste segmento, bem como a manutenção desta absorção no período. Dentre as 92 redes municipais de ensino, catorze apresentaram evolução negativa nos anos estudados: sete na Região Metropolitana (Belford Roxo, Duque de Caxias, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, São Gonçalo e São João de Meriti), cinco na Região Noroeste Fluminense (Cambuci, Italva, Itaocara, Laje do Muriaé e Natividade), uma na Região Serrana (Nova Friburgo) e uma na Região Médio Paraíba (Valença), como mostra a tabela a seguir:

Tabela 13: Evolução do atendimento aos Anos Finais do Ensino Fundamental das redes municipais dos municípios fluminenses: 1995 e 2014.

Município	Evolução	Município	Evolução	Município	Evolução
Angra dos Reis	20,68	Itaocara	-42,12	Resende	61,38
Aperibé	24,32	Itaperuna	118,52	Rio Bonito	85,72
Araruama	54,46	Itatiaia	8,61	Rio Claro	86,96
Areal	345,83	Japeri	80,2	Rio das Flores	25,23
Armação dos Búzios (*)	15,07	Laje do Muriaé	-16,33	Rio das Ostras	109,99
Arraial do Cabo	72	Macaé	170,07	Rio de Janeiro	0,12
Barra do Piraí	85,03	Macuco (*)	0	S. Maria Madalena	0
Barra Mansa	22,16	Magé	1850,47	S. Antônio de Pádua	170,54
Belford Roxo	-10,54	Mangaratiba	166,1	São Fidélis	437,27
Bom Jardim	3,05	Maricá	59,45	S. F. Itabapoana (*)	336,52
Bom Jesus Itabapoana	13,21	Mendes	263,4	São Gonçalo	-31,59
Cabo Frio	65,28	Mesquita (*)	95,15	São João da Barra	420,32
Cachoeiras de Macacu	9,64	Miguel Pereira	311,57	São João de Meriti	-53,54
Cambuci	-72,48	Miracema	86,63	São José de Ubá (*)	0
C. dos Goytacazes	112,16	Natividade	-29,69	S. J. V. Rio Preto	160
Cantagalo	58,2	Nilópolis	-5,03	São Pedro da Aldeia	60,84
Carapebus (*)	64,99	Niterói	69,97	São Sebastião do Alto	110,15
Cardoso Moreira	80,79	Nova Friburgo	-18,78	Sapucaia	125,93
Carmo	34,52	Nova Iguaçu	-8,57	Saquarema	120,53
Casimiro de Abreu	35,18	Paracambi	46,88	Seropédica (*)	57,34
Com. Levy Gasparian	770,91	Paraíba do Sul	348,75	Silva Jardim	83,08
Conceição de Macabu	104,79	Parati	70,65	Sumidouro	190,63
Cordeiro	435,71	Paty do Alferes	25,17	Tanguá (*)	71,36
Duas Barras	11	Petrópolis	70,8	Teresópolis	77,64
Duque de Caxias	-10,93	Pinheiral	63,44	Trajano de Moraes	120,99
Eng. Paulo de Frontin	119,37	Piraí	140,65	Três Rios	42,17
Guapimirim	200,75	Porciúncula	124,66	Valença	-26,7
Iguaba Grande (*)	89,36	Porto Real (*)	39,03	VarreSai	255,3
Itaboraí	31,5	Quatis	41,97	Vassouras	195,23
Itaguaí	92,2	Queimados	-0,26	Volta Redonda	23,15
Italva	-63,94	Quissamã	33,55		

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar 1995, 2001, 2008 e 2014. (*) Municípios instalados depois de 1995. Assim, foram considerados apenas os anos de 2001, 2008 e 2014 para o cálculo da evolução da municipalização.

Quanto às faixas de municipalização, o atendimento aos Anos Finais pelas redes municipais é bastante diferente daquele dos Anos Finais: apenas 27 municípios são responsáveis pelo atendimento de mais de 80% das matrículas nesse segmento de ensino. Desses, em apenas cinco não há mais atendimento da rede estadual do 6º ao 9º Anos, como já assinalado:

Tabela 14: Faixas de municipalização de atendimento aos Anos Finais do Ensino Fundamental nos municípios fluminenses: 1995, 2001, 2008 e 2014.

Faixas de Municipalização	Anos Finais			
	1995	2001	2008	2014
0%	9	10	2	2
1% a 10%	10	1	4	2
11% a 20%	10	9	6	7
21% a 30%	9	15	13	8
31% a 40%	18	13	12	15
41% a 50%	10	14	13	5
51% a 60%	8	11	18	10
61% a 70%	4	13	7	8
71% a 80%	1	2	7	9
81% a 90%	1	3	8	10
91% a 95%	1	1	0	11
96% a 99%	0	0	0	0
100%	0	0	2	5
Totais	81	92	92	92

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar 1995, 2001, 2008 e 2014.

O panorama de atendimento é, notadamente, reflexo do processo gradativo de municipalização: os municípios iniciam a ampliação de atendimento às primeiras etapas dos Anos Finais e, geralmente, pouco a pouco, vão assumindo todo o segmento. Essa tendência é observada no contexto nacional e se reflete no Estado do Rio de Janeiro, colocando o o segundo segmento do Ensino Fundamental, de certa forma, à margem de investimentos e de políticas específicas e, até mesmo, de estudos acadêmicos que busquem compreender seu funcionamento e suas reais necessidades, conforme já discutido no item 1.3.1, desse trabalho (DAVIS *et al*, 2012).

A política da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC-RJ) parece claramente priorizar o atendimento ao Ensino Médio. No caso das redes municipais por outro lado, além de concentrarem o atendimento aos Anos Iniciais, nos últimos anos têm sido crescentemente pressionadas para ampliar o atendimento da Educação Infantil, a fim de conseguir atender à exigência legal, a partir da Lei nº 11.700 de 13 de junho de 2008, de atendimento, em 2016, a todas as crianças a partir de 4 anos de idade. Assim, os últimos anos do Ensino Fundamental têm ficado em situação vulnerável, uma vez que não são prioridade da rede estadual e tampouco das redes municipais (CARVALHO, 2007).

A análise dos dados do Censo Escolar sobre os Anos Finais parece apontar para o desafio de ampliação e da manutenção desta absorção de atendimento das redes municipais neste segmento no período. Dentre as 92 redes municipais de ensino, catorze apresentaram evolução negativa nos anos estudados: sete na Região Metropolitana (Belford Roxo, Duque de Caxias, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, São Gonçalo e São João de Meriti), cinco na Região Noroeste Fluminense (Cambuci, Italva, Itaocara, Laje do Muriaé e Natividade), uma na Região Serrana (Nova Friburgo) e uma na Região Médio Paraíba (Valença).

Na próxima seção, serão analisados os resultados de desempenho dos alunos das redes públicas fluminenses, a partir de resultados da Prova Brasil.

2.3. Qualidade de ensino no Estado do Rio de Janeiro aferida pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)

O acesso à educação formal para a população entre 6 e 14 anos, em termos percentuais, já pode ser considerado equacionado desde o final da década de 1990. Em 2010, apenas cerca de 3% dessa população estava fora da escola (IBGE, 2010). Os dados do Estado do Rio de Janeiro acompanham essa tendência. O desafio que se coloca, ao lado da garantia do direito de acesso e permanência com sucesso na escola, se refere ao aprendizado. A qualidade do ensino público no Brasil tem se mostrado um grande desafio mobilizando diversos setores da sociedade: famílias, estudantes, profissionais de educação, sociedade civil organizada, ativistas, sindicalistas, pesquisadores, governo. Segundo Oliveira e Araujo (2005) a qualidade da educação no Brasil foi percebida, ao longo da história, de três formas:

Na primeira, a qualidade determinada pela oferta insuficiente; na segunda, a qualidade percebida pelas disfunções no fluxo ao longo do Ensino Fundamental; e na terceira, por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados. (ARAUJO e OLIVEIRA, 2005)

A criação dos sistemas de avaliação em larga escala, que ganhou força à partir da década de 1990, trouxe polêmicas no campo educacional, dividindo opiniões. Para alguns, a utilização de testes padronizados imprimiu um caráter empresarial para a instituição escolar. Os bons resultados passam a ser perseguidos, as escolas disputam as melhores posições e, em nome da qualidade, os resultados podem se tornar o principal objetivo da escola, ficando longe a idéia do desenvolvimento de competências sociais que expressem o *ethos* adequado à

construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Por outro lado, ainda que as avaliações nacionais tenham suas limitações para identificar os elementos da produção ou não da qualidade, “é inegável que os dados da avaliação em larga escala oferecem oportunidade ainda ímpar para que se investiguem empiricamente as conseqüências de políticas e práticas educacionais” (FRANCO et al, 2007a). À despeito do debate, os resultados dessas avaliações estão cada vez mais difundidos em nossa sociedade, não só alimentando pesquisas acadêmicas como também interferindo na escolha das escolas pelas famílias dos diferentes estratos sociais.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) criado ainda em 1995, passou por várias reestruturações ao longo do seu percurso histórico e, em 2005, lança o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) com o objetivo de medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino.

O indicador é calculado a cada dois anos, com base no desempenho do estudante na Prova Brasil (testes de língua portuguesa, com foco na leitura, e matemática, com foco na resolução de problemas, aplicados no 5º e no 9º anos do Ensino Fundamental e na terceira série do Ensino Médio) e com dados de taxa de aprovação obtidos através do Censo Escolar (levantamento anual de informações educacionais que reúne dados sobre todas as escolas de educação básica no país). Cada uma das unidades de agregação (Brasil, unidade da federação, município e escola) tem seu próprio Ideb e metas de longo prazo estabelecidas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), ou seja, até 2021. O índice abrange duas dimensões: o desempenho do aluno, obtido através da nota média padronizada (N) na Prova Brasil⁴⁰ e a dimensão do fluxo, que é o indicador de rendimento (P) calculado a partir da taxa de aprovação dos alunos no segmento de ensino considerado.

Analisando os resultados do IDEB da rede pública⁴¹ da Região Sudeste nas edições de 2005 a 2013, o estado do Rio de Janeiro encontra-se abaixo dos índices da região tanto para os Anos Iniciais quanto para os Anos Finais do Ensino

⁴⁰ A Prova Brasil de Matemática é Língua Portuguesa é aplicada apenas para alunos do 5º e do 9º anos do Ensino Fundamental. Para o Ensino Médio, a proficiência dos alunos é mensurada pelo SAEB.

⁴¹ Segundo o MEC, redes públicas no nível das unidades da federação abrangem, no ensino fundamental, as escolas públicas urbanas.
http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/nota_informativa_ideb.pdf. Acesso em 15/10/2015.

Fundamental em todos os anos. Em comparação aos outros estados, ocupa as piores colocações: 3ª posição nos Anos Iniciais em 2005 e em último para esse mesmo segmento de ensino nos anos 2007, 2009, 2011 e 2013. Quanto aos Anos Finais, os resultados colocam o estado na última posição em relação aos outros em todas as edições:

Tabela 15: IDEB da Rede Pública dos Estados da Região Sudeste – 2005 a 2013

Região	ANOS INICIAIS					ANOS FINAIS				
	2005	2007	2009	2011	2013	2005	2007	2009	2011	2013
Sudeste	4,4	4,6	5,1	5,4	5,6	3,9	4,1	4,3	4,5	4,6
Minas Gerais	4,6	4,6	5,5	5,8	5,9	3,6	3,8	4,1	4,4	4,6
São Paulo	4,5	4,8	5,3	5,4	5,8	3,8	4,0	4,3	4,4	4,4
Espírito Santo	3,9	4,3	4,8	5,0	5,2	3,5	3,7	3,8	3,9	3,9
Rio de Janeiro	4,0	4,1	4,4	4,8	4,9	3,2	3,5	3,4	3,7	3,9

Fonte: MEC/Inep/IDEB

A comparação do Rio de Janeiro com os outros estados da Região Sudeste, através do IDEB, busca situar o estado dentro de uma área territorial delimitada, contudo para uma melhor percepção da qualidade do ensino público oferecido nos 92 municípios fluminenses, serão analisados resultados da Prova Brasil de 2013 de Matemática do 5º ano e do 9º ano do Ensino Fundamental. A opção pelos resultados de proficiência dessa área de conhecimento se dá pelo “caráter tipicamente escolar do conhecimento matemático, em comparação com o conhecimento da língua nativa, que, necessariamente, é desenvolvido nos diversos ambientes frequentados pelos jovens” (FRANCO *et al*, 2007b, p. 285).

Para a análise, será utilizada escala elaborada por SOARES (2009) para o Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo – IDESP, inspirada em escala qualitativa criada pelo comitê científico do movimento “Todos Pela Educação”⁴². A metodologia propõe o uso de níveis de proficiência (Avançado, adequado, básico e abaixo do básico) com base nos percentuais de alunos nos diferentes níveis da escala de proficiência do SAEB, ao invés da média, possibilitando uma leitura pedagógica dos resultados de proficiência para cada ano/série avaliado:

⁴² Fundado em 2006, o Todos Pela Educação é um movimento da sociedade brasileira que tem como missão contribuir para que até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, o País assegure a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade. <http://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/o-tpe/>, acesso em 15/10/2015.

Quadro 8: Escala de níveis de proficiência em Matemática – 5º e 9º Anos do Ensino Fundamental.

Níveis de proficiência	Matemática – 5º Ano
Avançado	Acima de 275 (Níveis 7, 8, 9 e 10 da escala de proficiência do SAEB)
Adequado	Entre 225 e 275 (Níveis da escala 5 e 6 de proficiência do SAEB)
Básico	Entre 175 e 225 (Níveis 3 e 4 da escala de proficiência do SAEB)
Abaixo do básico	Menor que 175 (Níveis 1 e 2 da escala de proficiência do SAEB)
Matemática – 9º Ano	
Avançado	Acima de 350 (Níveis 7, 8 e 9 da escala de proficiência do SAEB)
Adequado	Entre 300 e 350 (Níveis 5 e 6 da escala de proficiência do SAEB)
Básico	Entre 225 e 300 (Níveis 2, 3 e 4 da escala de proficiência do SAEB)
Abaixo do básico	Menor que 225 (Nível 1 da escala de proficiência do SAEB)

Fonte: SOARES, 2009.

A tabela a seguir mostra a situação das redes públicas do Estado do Rio de Janeiro, em 2013:

Tabela 16: Desempenho na Prova Brasil Matemática 2013 dos alunos das redes públicas, estaduais e municipais fluminenses – 5º e 9º Anos do Ensino Fundamental.

Etapa de Ensino	Nível de Proficiência	Redes Públicas	Rede Estadual	Redes Municipais
5º Ano	Avançado	0	0	0
	Adequado	18	15	14
	Básico	74	12	77
	Abaixo do Básico	0	2	0
	Total	92	29	91
9º Ano	Avançado	0	0	0
	Adequado	0	0	2
	Básico	88	80	72
	Abaixo do Básico	4	7	9
	Total	92	87	83

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mec/Inep.

Como se pode observar, o Estado do Rio de Janeiro tem um grande desafio no que tange à oferta de ensino de qualidade. Considerando o desempenho dos alunos de 5º Ano das redes públicas⁴³ na Prova Brasil de Matemática, observa-se que apenas 18 das 92 redes estão no nível Adequado e 74 no Básico. Já em relação ao desempenho dos alunos do 9º Ano em Matemática, a situação ainda fica pior: nenhuma rede pública tem alunos nos níveis Adequado ou Avançado, 88 estão no nível Básico e 4 Abaixo do Básico.

⁴³ Segundo o MEC, no nível do município, as redes públicas abrangem escolas públicas da área urbanas.

Cabe assinalar que não é possível comparar a qualidade da oferta do ensino nas redes municipais e na rede estadual apenas com os dados utilizados nessa análise. Nos dados sobre o conjunto da rede pública, estão incluídos dados de todos os municípios, haja vista que não há qualquer município sem atendimento da rede pública de ensino, seja ela estadual ou municipal. Entretanto, no caso das redes municipais, não há dados para os 92 municípios para os Anos Iniciais e para os Anos Finais. De fato, constata-se que há municípios que constam no conjunto de dados de divulgação mas não apresentam notas, o que pode significar que não se enquadram, para a edição em análise, nos critérios estipulados para que o IDEB fosse calculado⁴⁴. Além disso, há municípios que não aparecem na listagem, o que pode significar não haver atendimento dessa rede de ensino para essa etapa em questão no município.

A outra dimensão utilizada para construção do IDEB é o fluxo escolar, que pode ser causado pelo ingresso tardio do aluno na escola, pela repetência ou por abandono. O número de matrículas de cada segmento do 1º Grau, na década de 1970, indica haver maior concentração de alunos nas séries iniciais decorrente de altos índices de reprovação nesse período (OLIVEIRA, 2007).

Os dados do Estado do Rio de Janeiro da edição de 2013 do IDEB, colocam o estado em condição menos favorável em relação ao país nas redes públicas, tanto nos Anos Iniciais, quanto nos Anos Finais. Para o 1º segmento do Ensino Fundamental, o indicador de rendimento da unidade federativa é 0,87 enquanto o do país é 0,92, ou seja, a cada cem alunos, treze não são aprovados no estado e oito no país. Em relação aos Anos Finais, o indicador do estado é 0,82 enquanto o

⁴⁴ Segundo nota informativa do MEC, as escolas de educação básica para as quais o IDEB 2013 não foi calculado enquadram-se em uma das seguintes situações, a saber: **A.** Escolas particulares, **B.** Escolas exclusivamente de Educação Profissional, **C.** Escolas exclusivamente de Educação de Jovens e Adultos, **D.** Escolas exclusivamente de Educação Especial, **E.** Escolas públicas que oferecem ensino fundamental regular e que não realizaram a Prova Brasil/Saeb por terem menos de 20 alunos matriculados nas séries avaliadas (4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano), conforme declaração prestada ao Censo Escolar 2013. **F.** Escolas pertencentes às redes municipais que não aderiram à Prova Brasil 2013. **G.** Escolas que realizaram a Prova Brasil/Saeb 2013, mas não prestaram informação ao Censo Escolar sobre os alunos aprovados e, por isso, não tiveram a taxa de aprovação calculada. **H.** Escolas em que o número de alunos participantes da Prova Brasil 2013 foi inferior a 10 ou não alcançaram 50% dos alunos matriculados na série avaliada, posto que, do ponto de vista metodológico, tal contingente não refletiria o resultado de toda a escola. **I.** Escolas que, solicitaram a não divulgação de seus resultados da Prova Brasil 2013 segundo Portaria Inep nº 304, de 21 de junho de 2013. **J.** Secretarias/Escolas que solicitaram a não divulgação por situações adversas no momento da aplicação da Prova Brasil 2013. http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/nota_informativa_ideb.pdf. Acesso em 15/10/2015.

do país é 0,84: ou seja, a cada cem alunos dezoito não são aprovados no estado e dezesseis no país.

Vale ressaltar que o indicador de rendimento é obtido a partir do número de aprovados em cada uma das séries da etapa considerada. Ou seja, os dados de reprovação e evasão estão sendo considerados da mesma forma nesse cálculo⁴⁵.

2.4. As redes de ensino municipais de fluminenses

Para uma aproximação das redes municipais de ensino do estado do Rio de Janeiro, foi analisado o conjunto de dados da Pesquisa Básica dos Municípios – Munic de 2014, desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015).

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais é um levantamento realizado anualmente pelo IBGE, desde 1999, que reúne informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento dos diferentes setores que compõem o poder público municipal: recursos humanos por vínculo e escolaridade, comunicação e informática, educação, saúde, direitos humanos, segurança pública, segurança alimentar e nutricional, vigilância sanitária, além de um bloco de informações básicas de identificação (nome, unidade de federação e código do município). Foram selecionados, da edição de 2014, dados específicos do terceiro bloco de perguntas, que é dedicado a levantar informações sobre o órgão gestor da educação, tais como o perfil do gestor, recursos humanos da área da educação, medidas ou ações adotadas pelo órgão gestor da educação, existência de plano municipal de educação e de plano de carreira para o magistério, funcionamento de conselhos municipais da área de educação, recursos financeiros e formas de provimento do cargo de diretores das escolas da rede municipal.

Natureza dos órgãos gestores da educação nos municípios fluminenses

Como órgão gestor da educação no município, independentemente da existência ou não de um sistema de ensino próprio, os municípios podem ter sua política educacional a cargo de uma secretaria exclusiva para a educação, uma secretaria em conjunto com outras áreas (geralmente, cultura, saúde, assistência

45

http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portaal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf

social e ciência e tecnologia) ou, ainda, manter a gestão educacional diretamente ligada ao gabinete do prefeito. Observa-se, a partir de dados do IBGE (2015), que há vinte municípios onde a política educacional é gerida em conjunto com outras políticas, enquanto 68 municípios declaram ter uma secretaria exclusiva para a educação. Em apenas três municípios a gestão da educação é subordinada diretamente ao gabinete do prefeito. Registra-se ainda a situação específica do município de Niterói que declara que a educação é Órgão da Administração Indireta, já que trata-se de uma fundação⁴⁶. Vale observar que a associação da educação com outra área num mesmo órgão da administração direta pode trazer impactos no orçamento da pasta haja vista a exigência de investimento mínimo vinculado às receitas públicas. Estas situações podem facilitar, hipoteticamente, a utilização de recursos da educação para outras áreas, cuja afinidade com a educação pode dificultar a clara delimitação das fronteiras de utilização das verbas da educação, com eventuais perdas para a manutenção das escolas, por exemplo.

Perfil dos dirigentes municipais de educação do estado do Rio de Janeiro

Diante do cenário atual das responsabilidades assumidas pelos municípios em relação ao atendimento do Ensino Fundamental, o dirigente municipal de educação, designação utilizada pela UNDIME⁴⁷, demanda habilidades e competências técnicas de gestor público, que envolve articulações com a União e o Estado, independente de seu município possuir Sistema Municipal de Ensino ou não. Ainda segundo a UNDIME, o responsável pela educação no município não deve apenas executar políticas de governo para a área da educação, mas assumir um papel mobilizador na construção de políticas de Estado no âmbito municipal (UNDIME, 2012). A fim de traçar o perfil dos gestores dos municípios, a pesquisa do IBGE considerou informações sobre faixa etária, sexo, escolaridade e formação. Esses dados também haviam sido levantados na pesquisa do Inep realizada em 2010 (Inep, UNDIME, 2011) que teve como objetivo traçar o perfil dos dirigentes municipais de educação no país. Na descrição a seguir, consideraremos também os resultados desta pesquisa, apesar da diferença

⁴⁶ A administração indireta é composta por órgãos com personalidade jurídica própria, mas que desempenham funções do Estado de maneira descentralizada e em todas as esferas – federal, estadual, distrital e municipal. Fonte: <http://www.brasil.gov.br/governo/2012/04/autarquias>, acessado em 06/09/2015.

⁴⁷ A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) é uma associação civil sem fins lucrativos que tem como missão articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação para construir e defender a educação pública com qualidade social. (UNDIME, 2012).

temporal, para comparar o perfil do dirigente municipais do estado do Rio de Janeiro com seus pares no contexto nacional.

Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2014, 78,26% dos dirigentes municipais de educação do estado do Rio de Janeiro se declararam do sexo feminino, perfil que segue a tendência nacional quando cotejamos esses dados com aqueles encontrados na pesquisa realizada pelo Inep, em 2010, na qual 72,3% dos respondentes informaram ser do sexo feminino.

Quanto à idade, os dirigentes fluminenses têm, em média, 53 anos de idade, tendo o mais novo declarado ter 30 e o mais velho 76 anos. Há uma concentração nas duas faixas que compreendem as idades entre 41 a 60 anos: 32,61% se declaram com idade entre 41 e 50 anos e 31,52% declaram ter entre 51 e 60 anos de idade. Já no levantamento do Inep (2010), a média nacional era de 45 anos de idade.

Quanto à escolaridade, observa-se que apenas cinco dirigentes não possuem nível superior (5,43%), dos quais dois cursaram apenas o Ensino Médio e três iniciaram o Ensino Superior, mas não o concluíram. Os que apenas possuem Ensino Médio são do sexo feminino, atuavam nos municípios de Italva e Paty do Alfarez e declararam ter, em 2014, 61 e 44 anos de idade, respectivamente. Os três dirigentes que iniciaram o Ensino Superior e não concluíram atuavam nos municípios de Conceição de Macabu, Rio Claro e Teresópolis. Os dirigentes dos dois últimos municípios são do sexo masculino e declararam ter, respectivamente, 76 e 30 anos, ou seja, são exatamente o mais velho e o mais novo no conjunto dos dirigentes municipais de educação. Para ser secretário de educação, ou de qualquer outra área em qualquer dependência administrativa, não é exigida escolaridade mínima, já que são de indicação do prefeito ou governador, no caso dos estados. Assim, os secretários podem ser servidores públicos de carreira ou não, a depender da configuração política local⁴⁸.

⁴⁸ Não é possível levantar esse dado a partir da pesquisa do IBGE que municia essa descrição.

Dos 87 dirigentes que declararam ter concluído curso superior, 37 (42,53%) são pedagogos. As outras opções de resposta não determinavam claramente se o gestor era profissional da área de educação⁴⁹.

Quanto à formação específica em Gestão Educacional, 45 dirigentes declararam ter participado de cursos de capacitação na área no últimos 5 anos, tendo como referência o primeiro semestre de 2014 quando a pesquisa foi realizada. Desses, 12 participaram de formação do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME/MEC⁵⁰); nove se capacitaram através do Programa Nacional de Formação Continuada à Distância nas Ações do FNDE – FORMAÇÃO PELA ESCOLA/FNDE⁵¹ e vinte e oito participaram de formação oferecida por outra instituição. Observa-se que dos 45 dirigentes que participaram de capacitação específica para a função, um deles participou de três cursos de capacitação e dois frequentaram dois cursos de capacitação⁵².

Indicência de conselhos de controle

O incentivo para a valorização do controle social e da participação popular na gestão pública, trazido pela Constituição Federal de 1988, e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), é consistente com a perspectiva da gestão democrática no âmbito da escola através de conselhos escolares ou equivalentes.

Assim, a administração pública conta com os conselhos sociais que são colegiados organizados por representantes de diferentes segmentos onde, *a priori*,

⁴⁹ Poderiam ser considerados também da área de educação aqueles que se declaram historiadores, matemáticos ou bacharéis em letras. A opção “Outros” abre uma possibilidade de outras áreas de formação que poderiam estar ligadas à educação ou não.

⁵⁰ PRADIME/MEC tem por objetivo fortalecer e apoiar os dirigentes da educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais, oferecendo cursos de extensão à distância e encontros presenciais focados nas diversas dimensões da gestão educacional (IBGE, 2014).

⁵¹ Programa Nacional de Formação Continuada à Distância nas Ações do FNDE – FORMAÇÃO PELA ESCOLA/FNDE é “um programa de formação continuada, na modalidade à distância, que tem por objetivo contribuir para o fortalecimento da atuação dos agentes e parceiros envolvidos com execução, monitoramento, avaliação, prestação de contas e controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE. É dirigido para gestores públicos estaduais, municipais e escolares, membros do comitê local do Plano de Ações Articuladas (PAR) e dos conselhos de controle social da educação (Conselho Municipal de Educação, Conselho Escolar, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb) que atuam no segmento da Educação Básica.” (IBGE, 2014).

⁵² O dirigente de Bom Jesus do Itabapoana, declarou ter concluído cursos de capacitação em Gestão Escolar pelo PRADIME e pela Formação em Escola/FNDE. O dirigente de Itatiaia se capacitou pelo PRADIME, pela Formação em Escola/FNDE e por outra instituição. Já o dirigente de Japeri, realizou curso de capacitação pelo PRADIME e por outra instituição.

deve haver discussão, articulação e negociação para entendimento das demandas sociais e definição e execução das políticas públicas (VASCONCELOS, 2013).

Os conselhos podem ter atribuições de natureza normativa, por meio de Resoluções e Pareceres; deliberativa, quando têm competência para decidir, em instância final, sobre determinadas questões; consultiva, também exercida por meio de Pareceres aprovados pelo Colegiado; e fiscalizadora, quando têm competência legal para fiscalizar o cumprimento de normais e a legalidade ou legitimidade de ações (UNDIME, 2012).

A Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios 2014 (IBGE, 2015), indaga sobre a existência e as formas de funcionamento e atribuições de quatro conselhos relacionados à política educacional nos municípios: Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS), Conselho de Alimentação Escolar e Conselho Transporte Escolar.

Conselho Municipal de Educação (CME)

Segundo VASCONCELOS (2013), em pesquisa sobre os CMEs no estado do Rio de Janeiro, os mesmos apresentam desafios no que tange à forma de funcionamento, organização e atribuições, porém constituem-se como instâncias fundamentais para a participação e autonomia no encaminhamento das políticas educacionais municipais. A pesquisa Munic-2014 (IBGE, 2015) mostra que todos os municípios do estado possuem este tipo de conselho, instituído por lei municipal, conforme orienta a legislação.

O CME pode ter funções normativas, consultivas, fiscalizadoras e deliberativas e, via de regra, é composto por representantes de pais, estudantes, professores, associações de moradores, sindicatos e órgãos públicos do âmbito municipal escolhidos pelos segmentos que representam. A representação pode ser paritária ou apresentar maior representação da sociedade civil ou do governo municipal. No estado do Rio de Janeiro, observa-se a maior incidência de representação paritária, ou seja, mesmo número de representantes para cada segmento, em 83 (90,22%) municípios. A maioria dos CMEs foi criado na década de 1990, com destaque para o ano de 1997 quando foram criados 40 conselhos, o que pode ter sido ocasionado por alguma ação da UNDIME ou pela

implementação do Fundef, mas os dados utilizados nessa pesquisa não permitem aferir essas hipóteses.

Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

Sua função é acompanhar e assessorar a política municipal de alimentação escolar, independente dela ser mantida por recursos próprios ou transferidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Sua composição deverá contar com um representante do poder executivo; dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e discentes; dois representantes de pais de alunos; e dois representantes das entidades civis organizadas. Cada membro titular deverá ter um suplente do mesmo segmento⁵³. Apesar de ser uma exigência do governo federal desde 1994, os gestores dos municípios Natividade e Porto Real declaram não haver instituído esse conselho em seu município.

Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS)

Embora não seja gestor ou administrador dos recursos do Fundeb, o CACS é uma exigência do governo federal e sua função é de acompanhar a gestão dos recursos do Fundo. Apesar da constituição do CACS ser uma exigência do governo federal, apenas 88 dentre os 92 municípios (95,7%), declaram ter o CACS funcionando. Os municípios Natividade, Varre-Sai, Santa Maria Madalena e Porto Real declararam não ter tal conselho em funcionamento.

Plano Municipal de Educação

A Constituição Federal de 1988 reconhece estados, distrito federal e municípios como entes federados, cada um com autonomia para elaborar suas políticas visando atender aos interesses locais, sem perder a perspectiva da articulação em prol dos interesses do país. Assim, os municípios podem elaborar seu Plano Municipal de Educação (PME) instrumento que deve ser aprovado pela Câmara Municipal, com vigência de dez anos, e define diretrizes e metas para a gestão e o financiamento da educação em adequação às especificidades locais. Cada município deve definir suas prioridades, sempre no intuito de melhorar a qualidade do ensino oferecido em sua rede.

⁵³ <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-conselho-de-alimentacao-escolar>

Dentre os 92 municípios que compõem o estado do Rio de Janeiro, apenas 29 (31,52% do total), declaram não possuir PME no primeiro semestre de 2014.

Deve-se assinalar que os Planos Municipais de Educação vigentes nos municípios fluminenses foram criados, ou reformulados, a partir de 2000, com maior concentração nos anos de 2008 (15) e 2009 (25).

Conforme o Plano Nacional de Educação, criado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, para o período de 2014 a 2024, o prazo para os estados, o Distrito Federal e os municípios para criação de seus planos de educação foi até julho de 2015. A equipe de pesquisa pode presenciar a mobilização dos municípios da pesquisa para a elaboração de seus PMEs, já que no mês de julho, estava desenvolvendo o trabalho de campo.

Provimento do cargo de diretor de escola

O processo de escolha do diretor de escola nas redes públicas brasileiras pode se dar a partir de quatro modalidades: concurso público específico para a função, indicação política, eleição ou processo misto. A opção por uma ou outra modalidade, pode trazer indícios de arranjos políticos que orientam o desenho da política educacional local (FROSSARD & LIMA, 2012).

Segundo estudo realizado em redes municipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a indicação como forma de assunção ao cargo de diretor apresenta impacto negativo na proficiência em Matemática no 5º Ano do Ensino Fundamental. A possibilidade de processos mais democráticos com consulta à comunidade ou escolar ou, até mesmo, concurso público, tem sido considerados meios alternativos de, inclusive, inibir as práticas do clientelismo político-partidária, tradição ainda mantida no país (PAES DE CARVALHO *et al*, 2012).

No contexto educacional fluminense, ainda não há a prática de concurso público em nenhum dos 92 municípios. A prática mais comum é a indicação para o cargo em 79 municípios sendo a eleição utilizada em 21. É sabido que algumas redes de ensino optam por processos mistos de seleção, mas apenas com os dados levantados por esta pesquisa não é possível identificar em quais municípios isso ocorre e nem mesmo em quantos haveria essa prática. Quanto à exigência de formação básica prévia para o exercício da função de diretor de escola, 33 municípios (ou 35,9%) declaram que o candidato a gestor deve ter formação

específica. Desses 33 diretores de escola, dez são formados pela Escola de Gestores da Educação Básica do MEC⁵⁴ e 23 em outras instituições formadoras.

No próximo capítulo, serão apresentadas as estratégias de produção de dados complementares para a pesquisa realizada em três municípios fluminenses para uma maior aproximação com as realidades encontradas com secretarias municipais de educação e as estratégias encontradas para a gestão da municipalização do ensino.

⁵⁴ O Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública/MEC tem por objetivo qualificar os gestores das escolas da educação básica pública, a partir do oferecimento de cursos de formação à distância, por uma rede de universidades públicas parceiras do MEC, tais como: curso de especialização em Gestão Escolar, curso de pós-graduação *lato sensu* em Coordenação Pedagógica, curso de aperfeiçoamento em Gestão Escolar (IBGE, 2014).

3. A produção dos dados sobre as redes municipais estudadas

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 da PUC-Rio, que agrega mais outras duas teses de doutorado em andamento. A fusão dessas pesquisas em uma maior, guardando os interesses individuais de cada doutorando, se deu pela identificação das similaridades dos estudos e do quanto cada uma das pesquisas poderia ampliar o alcance de sua investigação, a partir da produção coletiva e compartilhamento dos dados. A pesquisa do GESQ⁵⁵ 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 aquelas cujo foco foi na gestão escolar (liderança do diretor e clima escolar), os processos de implementação e efeitos de políticas educacionais, a organização da gestão municipal da 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) “a complexidade dos fenômenos sociais implica a impropriedade de qualquer ortodoxia metodológica” (p. 28). No caso específico dessa tese, que busca compreender melhor os processos de municipalização do atendimento escolar no Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro, consideramos oportuna a aproximação da rotina de secretarias municipais de educação para

⁵⁵ Mais informações no *site* <http://www.gesqpucrio.com.br/>

apurar o olhar para os desafios colocados para os municípios a partir das políticas de descentralização e municipalização do Ensino Fundamental.

A análise dos dados quantitativos e a literatura, instigou a compreensão de questões como: a cooperação entre o governo federal e o estado, através das parcerias para programas específicos; a relação entre a administração municipal e o quadro de professores permeada pelas tensões com os sindicatos; a situação financeira dos municípios e a política de financiamento da educação que coloca limites mas também possibilidades de realização; a capacidade técnica local para o desenvolvimento de políticas mais próximas da necessidade e realidade municipais; a capacidade de investimento na ampliação e manutenção da rede física para comportar a demanda de alunos. A exploração inicial dos dados e a oportunidade de participar do trabalho de campo junto a algumas secretarias municipais de educação mostrou-se como uma possibilidade de ir para além dos números de evolução das matrículas, para compreender os processos locais e os desafios da gestão da absorção das matrículas pelas redes municipais, que antes eram de competência da rede estadual, bem como a expansão acelerada do atendimento que consolidou a universalização da oferta do Ensino Fundamental nos anos 2000.

Os critérios de seleção dos municípios, a elaboração dos instrumentos de pesquisa, o levantamento dos documentos importantes para cada investigação e o planejamento das idas a campo foram construídos coletivamente. Nos próximos itens, serão apresentados o processo de seleção dos municípios e uma descrição breve do trabalho de campo. 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, trazendo percepções mais gerais de cada município. Serão apresentados neste capítulo os critérios utilizados e o processo de seleção dos municípios escolhidos para os estudos de caso, as estratégias do trabalho de campo e a elaboração e aplicação do *survey* GESQ, 2015.

3.1. A seleção das redes municipais de ensino para os estudos de caso

Para a seleção das redes municipais de ensino para os estudos de casos foram utilizados critérios de desempenho escolar, a partir de dados da Prova Brasil 2011, resultado mais recente à época⁵⁶, considerando os conceitos de qualidade e equidade. Não foi incluída a rede municipal de educação da cidade do Rio de Janeiro devido as suas características singulares. Depois da fusão entre o Estado do Rio de Janeiro e o Estado da Guanabara, em 1974, a cidade do Rio de Janeiro passou a ser a capital do estado e absorveu todas as matrículas de 1º Grau da Guanabara, conforme apresentado no Capítulo 2 dessa tese.

Considerando que os testes padronizados contribuem para a aferição da qualidade de ensino, a principal referência foi a proficiência média dos alunos de 5º ano na avaliação de matemática da Prova Brasil de 2011 da pública municipal de ensino. A escolha da matemática deve-se ao “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, 2007b, p. 285). Dessa forma, os municípios que obtivessem média acima de 225, estimada para o 5º ano de escolaridade em Matemática, foram considerados promotores de qualidade (conforme escala pedagógica mencionada no item 2.3 desse trabalho). Além disso, em 2011, todas as redes municipais de ensino apresentavam atendimento ao primeiro segmento do Ensino Fundamental no estado, o que garantia que teríamos informações de todos os municípios do estado.

Nessa perspectiva, a situação dos municípios fluminenses ficou assim organizada:

Quadro 9: Desempenho das Redes Municipais Fluminenses, com exceção da Capital, segundo desempenho dos alunos de 5º Ano na Prova Brasil de Matemática, 2011.

Situação da Rede Municipal	Número de Municípios
Acima da média	15
Na média	3
Abaixo da média	73
Total	91

Fonte: Microdados da Prova Brasil, 2011.

⁵⁶ O estudo para a seleção dos municípios para a pesquisa foi realizado em 2014, quando ainda não estavam disponíveis os resultados de 2013.

Para o estudo de equidade, foi considerada a perspectiva de que uma rede de ensino que promove equidade é aquela com um maior número de alunos com aprendizado adequado ou avançado. Foi feito então um estudo da distribuição dos resultados dos alunos do 5º Ano do Ensino Fundamental das diversas redes municipais do estado segundo os níveis de proficiência na Prova Brasil de Matemática de 2011. O percentual de alunos no nível considerado satisfatório (adequado ou avançado) no conjunto das redes municipais do Estado do Rio de Janeiro variava de 11,78% a 66,13%. Assim, considerando as metas do Plano Nacional de Educação (2014) e as metas intermediárias apresentadas pelo “Todos pela Educação”, optamos por considerar como valor de referência de equidade a rede ter 40% ou mais dos alunos com proficiência adequada ou avançada.

Utilizamos então esse percentual como referência para selecionar as redes consideradas promotoras de equidade educacional, ou seja, redes em que 40% ou mais dos alunos com aprendizado adequado ou avançado ao ano de escolaridade.

Tabela 17: Redes Municipais de Ensino segundo o percentual de Equidade, 5º ano, Prova Brasil 2011.

Percentual de alunos da rede com desempenho adequado ou avançado	Número de Municípios
Abaixo de 40%	59
Quarenta por cento	2
Acima de 40%	30
Total	91

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

Após correlacionar os dados, a partir das categorias qualidade (estar acima da média de 225 pontos no desempenho dos alunos de 5º Ano na Prova Brasil de Matemática) e equidade (ter 40% ou mais de alunos com média considerada adequada para esse ano de escolaridade), foi possível identificar três perfis de municípios: sem qualidade e sem equidade (59), sem qualidade e com equidade (14), com qualidade e com equidade (18). Não foi encontrado, a partir dos critérios utilizados, qualquer município dentro do perfil “com qualidade e sem equidade”.

Na seleção dos municípios consideramos, também, a relevância de estudar redes municipais de ensino que tivessem alguma cultura institucional estabelecida

há algum tempo e, por esta razão, priorizamos municípios criados até 1995. Assim, foram excluídos onze municípios⁵⁷.

Outro critério aplicado se refere ao contingente populacional do município, tendo como base as classes de tamanho da população estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística⁵⁸. Assim, os oitenta municípios criados até 1995 ficaram assim distribuídos:

Tabela 18: Classificação dos municípios fluminenses criados até 1995, de acordo com o número de habitantes em 2011.

Classificação dos municípios, por número de habitantes	Número de Municípios
Pequeno porte I (até 20.000)	23
Pequeno porte II (acima de 20.000 até 50.000)	23
Médio porte (acima de 50.000 até 100.000)	10
Grande porte (acima de 100.000 e até 900.000)	23
Metrópole (acima de 900.000)	1
Total	80

Fonte: IBGE. Estimativa Populacional para os municípios brasileiros. População residente enviada ao Tribunal de Contas. Série 2001-2014. 2011.

Em que pese a relevância de estudar municípios de diferentes portes, sem perder de vista que no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro, a grande maioria dos municípios é de pequeno porte, consideramos que a realidade educacional destes contextos exige estudos desenhados de forma mais específica. Por outro lado, uma quantidade significativa de estudos tem sido realizada em capitais e metrópoles do país (ALVES, 2007). Então, optamos, por focalizar o estudo em municípios de porte médio e grande com mais de 50.000 e menos de 900.000 habitantes que totalizavam 33 no grupo descrito na tabela anterior, sendo dez de médio porte e 23 de grande porte.

Como atestam décadas de pesquisa educacional internacional e no Brasil, o background familiar exerce grande influência sobre o desempenho escolar (HASEMBALG e SILVA, 2000 dentre outros). Assim, considerando alguns estudos que reiteram a correlação entre a escolaridade das famílias e sua condição socioeconômica, em especial no Brasil (BARBOSA, 2009, SOARES, 2004,

⁵⁷ Mesquita foi criado em 2001; Macuco, Tanguá, São Francisco de Itabapoana, Armação dos Búzios, Pinheiral, São José de Ubá, Iguaba Grande, Seropédica, Porto Real e Carapebus, foram criados em 1997.

⁵⁸ Segundo o IBGE, as municipalidades podem ser classificadas 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).

HASEMBALG e SILVA, 2000; SILVA e BARBOSA, 2012; CURY e MENEZES-FILHO, 2006; MENEZES-FILHO, 2007; dentre outros), 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 escolaridade máxima dos seus pais como *proxy* de nível socioeconômico das famílias e alunos, com base nas informações dos alunos de 5º ano de escolaridade participantes da Prova Brasil na edição de 2011. No entanto, apesar da limitação das informações, que comportavam um elevado número de dados faltantes⁵⁹, o fato das matrículas nas redes municipais de ensino estarem, majoritariamente, concentradas nessa etapa de ensino (conforme apresentado no item 2.2 desse trabalho), justificou a sua utilização como indicador de NSE médio de cada rede. Dessa forma, a variável NSE foi agregada por município no caso dos 33 municípios de porte médio ou grande criados até 1995 já selecionados.

O percentual de pais com baixa escolaridade variou de 22,78% a 39,02%, nestas trinta e três 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, foco escolhido para o estudo pretendido. A opção por redes de ensino com NSE médio mais baixo levou em conta o que poderíamos considerar como um grau similar (entre as redes) de desafio educacional no sentido de promover o aprendizado para crianças de origem social menos privilegiada. Nessa perspectiva, ficamos com catorze redes municipais, que foram reagrupadas pelos perfis de rendimento, como registrado a seguir:

⁵⁹Foram utilizadas as respostas dadas pelos alunos no questionário contextual, especificamente nas questões sobre a escolarização do pai e da mãe, sendo a alternativa “não sei” incluída como “não resposta” (questões 19 e 23 do questionário contextual de alunos da Prova Brasil 2011). As respostas foram então agregadas em uma nova variável binária: baixa escolaridade (percentual de pais até Ensino Médio incompleto e a alta escolaridade Ensino Médio completo ou superior).

Tabela 19: Situação dos municípios fluminenses a partir dos perfis de desempenho. Prova Brasil - 2011

Situação dos municípios	N
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	2
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 foram utilizados como critérios o número de matrículas no Ensino Fundamental em 2011 (mais de 20.000) e a distribuição das redes municipais em diferentes regiões do estado. Dos oito municípios do grupo com desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado, a situação das redes de ensino, em termos de ensino era a seguinte:

Quadro 10: Matrículas nas redes municipais de ensino fluminenses com baixo NSE médio e com desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado. Ano: 2011

Município	Total de matrículas no Ensino Fundamental
Araruama	14.183
Cabo Frio	23.822
Campos dos Goytacases	35.300
Guapimirim	5.139
Itaboraí	24.506
Itaperuna	6.473
São Pedro da Aldeia	9.283
Valença	5.827

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

Pode-se observar que apenas três dessas redes municipais de ensino possuem mais de 20.000 matrículas no Ensino Fundamental em 2011: Campos de Goytacases, Itaboraí e Cabo Frio. Considerando que 74% da população do Estado do Rio de Janeiro se concentra na Região Metropolitana, foi priorizado o município de Itaboraí, um dos 21 municípios dessa região.

Quanto ao grupo de redes municipais de ensino com desempenho médio 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado na Prova Brasil de matemática do 5º ano de 2011, a opção seria entre duas municipalidades Nova Friburgo e Teresópolis, com 12.820 e 19.865 matrículas no

Ensino Fundamental em 2011, respectivamente. Para esse perfil, escolhemos o município de Teresópolis, por possuir o maior número de matrículas naquele ano.

Quadro 11: Matrículas no Ensino Fundamental nas redes municipais de ensino fluminenses com NSE médio baixo e desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado.

Município	Total de matrículas no Ensino Fundamental
Nova Friburgo	12.820
Teresópolis	19.865
Total de municípios	2

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

No que tange aos municípios criados até 1995, de porte médio ou grande com NSE médio baixo em suas redes e desempenho médio abaixo de 225 e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado, a distribuição das matrículas pelas localidades era a seguinte:

Quadro 12: Matrículas no Ensino Fundamental nas redes municipais de ensino fluminenses com NSE médio baixo e desempenho médio abaixo de 225 e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado.

Município	Total de matrículas no Ensino Fundamental
Angra dos Reis	17.992
Barra Mansa	15.800
Petrópolis	33.002
Três Rios	6.413

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

Nesse caso, foram descartados os municípios de Três Rios, pelo número exíguo de matrículas, e Petrópolis, por já ter sido selecionado outro município da Região Serrana (Teresópolis). Assim, as opções recaíram sobre Angra dos Reis e Barra Mansa, nessa ordem e foi escolhido aquele município com a maior número de matrículas no Ensino Fundamental: Angra dos Reis.

No próximo item, será descrito o trabalho de campo realizado nos três municípios selecionados pela equipe de pesquisa, no período de março a dezembro de 2016.

3.2. O trabalho de campo: uma aproximação com a gestão educacional em três municípios fluminenses

Selecionadas as redes de ensino, a proposta seguinte consistiu em realizar um trabalho de campo nos municípios de Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis com vistas a compreender como as equipes gestoras locais se organizavam do ponto de vista administrativo e pedagógico. 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).

O primeiro passo para o trabalho de campo foi o agendamento de uma reunião com o dirigente municipal de educação para apresentação da proposta da pesquisa e seus objetivos. Foram agendadas as visitas, durante as quais era entregue uma cópia do parecer do comitê de ética da universidade (PUC-Rio) para o trabalho, um exemplar do projeto de pesquisa, um *folder* explicativo da pesquisa, uma cópia do “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” a ser utilizado nas entrevistas e a relação de documentos básicos que esperávamos receber sobre a gestão da educação no município. 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. Em todos os casos, foi feito, primeiro, contato por telefone e através de *e-mail* para agendamento da visita. Com a apresentação da pesquisa e o aceite para a colaboração de cada uma das equipes da gestão municipal, o trabalho de campo foi iniciado.

A coleta dos documentos

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). Dentro dessa perspectiva, o desenho da pesquisa previu o acesso a diversas fontes com vistas à triangulação ou mesmo confirmação das informações, já que nem sempre os informantes tinham lembrança de datas e mudanças de nomenclatura, por exemplo, ou confundiam os períodos em que algumas ações foram desenvolvidas nas respectivas secretarias de educação⁶⁰.

Para o conhecimento da realidade educacional de cada município, foram levantados também dados históricos, demográficos, econômicos e culturais no portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; informações sociais, como o IDHM, no portal “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil” e dados educacionais no portal do Inep, mais especificamente nas sinopses estatísticas e bases de dados do Censo Escolar e da Prova Brasil, que serão apresentando no Capítulo 4, dedicado à descrição de cada município.

As entrevistas

Após a primeira incursão no campo, em março de 2015, considerando os interesses das três pesquisas de doutoramento do GESQ com foco em redes municipais de ensino do interior do Estado do Rio de Janeiro, elaboramos 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 novos profissionais foram se apresentando como informantes-chave ao longo do processo da própria pesquisa. 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 de cada órgão gestor central. Como em todas as pesquisas era necessário contextualizar os processos no tempo, buscamos entrevistar também, sempre que possível, secretários/as de períodos anteriores. Esses depoimentos foram fundamentais para o entendimento do impacto do contexto político no desenvolvimento da política educacional de cada município, a partir do distanciamento da cenário atual.

Dessa maneira, um roteiro foi elaborado com temas gerais e, para cada entrevistado, por conta de sua posição ou do cargo ocupado, foram delineadas

⁶⁰ No Anexo 7, a lista completa dos documentos solicitados e obtidos junto a cada secretaria de educação.

algumas questões específicas. Em linhas gerais, as entrevistas foram organizadas em blocos temáticos, distribuídos da seguinte maneira:

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 (que incluía a relação com os governos estadual e federal)

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, observamos a necessidade de rever o roteiro e a própria estratégia de condução das entrevistas, que em alguns casos dificultava o fluxo da conversa e/ou parecia inibir o/a respondente. A reflexão crítica sobre as primeiras idas a campo para as entrevistas e as dificuldades encontradas para obter informações pertinentes com relação às questões de pesquisa, provocaram alterações nas estratégias de condução das entrevistas buscando precisar melhor o foco e garantir a possibilidade de oferta de informações mais ricas e sem constrangimentos.

Vale ressaltar que as entrevistas foram realizadas, quase em sua maioria, com profissionais do quadro da secretaria, com relação de subordinação a/ao secretária/o e, em alguns casos, atuando em 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 longa trajetória no serviço público, ficavam mais à vontade ao falar das fragilidades da educação no município, por exemplo, mesmo se expressando sua percepção sobre a atual gestão.

Cada uma das entrevistas foi iniciada com apresentação dos entrevistadores e seus respectivos interesses de pesquisa, seguida da solicitação de preenchimento de fichas com informações pessoais do entrevistado assinatura do termo de consentimento livre, bem como solicitação de permissão 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 a 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 entrevistado, 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.)

Na continuidade das entrevistas, com exceção daquelas feitas com os ex-secretários e com os dirigentes atuais, os 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 setor/departamento/gerência existente 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 dispensado para sua realização, ou seja, a execução efetiva de suas responsabilidades e suas relações com o conjunto do trabalho da secretaria municipal de educação. 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. 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 entrevistados 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 suas funções. Além da descrição das rotinas de comunicação, decisão e execução, também apresentamos quadros com os dados e indicadores educacionais do município para que eles reagissem e emitissem sua opinião sobre eles.

É importante ressaltar também que se teve o cuidado, desde o início, de não tornar o roteiro e a confecção do organograma instrumentos rígidos e, quando algum tema parecia ser pouco conhecido ou ignorado pelo informante, se procurava direcionar a conversa em direção a outros aspectos de interesse da pesquisa. Nessa mesma perspectiva, quando a construção do organograma parecia ser um elemento que constrangia ou limitava a resposta, era deixada para os instantes finais da entrevista. Pode-se dizer que, de forma geral, a estratégia de construção do ponto de vista do entrevistado sobre o organograma dirimiu o nervosismo inicial de muitos entrevistados e favoreceu a troca de informações sobre os diferentes tipos de trabalho realizados na secretaria municipal de educação.

Concluímos o trabalho de campo com 54 entrevistas realizadas: 22 em Angra dos Reis, 13 em Itaboraí e 19 em Teresópolis, realizadas em 29 visitas aos municípios (nove à Angra dos Reis, onze à Itaboraí e nove à Teresópolis). Cada entrevista durou cerca de duas horas, e a dificuldade de conciliação dos horários dos pesquisadores e dos entrevistados fez com que essa etapa do trabalho tenha sido relativamente longa, durando cerca de quatro meses. Devido à rotina bastante atribulada nas secretarias, o agendamento prévio nem sempre foi respeitado e os horários e dias, em algumas ocasiões, precisaram ser alterados.

No próximo item, será apresentado o processo de elaboração e, principalmente, as estratégias de aplicação do questionário direcionado para os

dirigentes municipais de educação de todas as cidades do estado, destacando, os limites e as possibilidades de aplicação de um questionário on-line.

3.3. O questionário para os dirigentes municipais de educação

No início desta pesquisa, havia disponível a edição de 2011 da Pesquisa de Informações Básicas do Município (IBGE, 2011). Com o intuito de atualizar e complementar os dados da pesquisa do IBGE, foi elaborado um questionário direcionado para os dirigentes de educação dos 92 municípios fluminenses no âmbito da pesquisa “Gestão e Qualidade da Educação nas Redes Municipais de Ensino do Estado do Rio de Janeiro”, desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa GESQ - Gestão e Qualidade da Educação, na qual esse estudo está inserido.

Antes de ter sido concluída a coleta de dados do questionário do GESQ, 2015 foi publicada a edição 2014 da pesquisa do IBGE, cujos resultados foram analisados e apresentados no item 2.4 desse trabalho. Optamos, então, por considerar esta última edição da Munic para a descrição geral das redes municipais e utilizar os questionários do *Survey* GESQ, 2015 apenas para aprofundamento do contexto das redes dos municípios selecionados para a pesquisa de campo.

O instrumento foi elaborado, coletivamente, no âmbito do grupo de pesquisa. A proposta inicial, desenhada em 2014, visava atualizar as informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE de 2011, último ano até então disponível em que a pesquisa incluiu um bloco de questões exclusivo para aspectos da educação do município. Assim, o instrumento da pesquisa do IBGE foi utilizado como base para a construção de outro que pudesse, também, agregar questões pertinentes a cada trabalho de pesquisa individual.

Depois de elaborado, o instrumento foi pré-testado junto a dois dirigentes municipais o que possibilitou adequações antes de sua aplicação a todas as redes municipais de educação do estado. Após o pré-teste, o instrumento foi configurado no *software* Survey Monkey para que possibilitar o preenchimento via web (*online*) e a simultânea consolidação dos dados em software de análise de dados quantitativos, prevendo-se no caso a utilização do SPSS – *Statistical Package for Social Science*. Com o instrumento testado e ajustado, iniciou-se a

fase de aplicação junto aos órgãos municipais de educação, em janeiro de 2015, o que se deu a partir de diferentes estratégias detalhadas a seguir.

1ª estratégia: mensagem eletrônica - O primeiro contato com as secretarias foi realizado por mensagem eletrônica, através da lista de endereços fornecida pela Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC). Além da apresentação da pesquisa e da solicitação de cooperação, foi enviado um *folder* digital com o detalhamento das informações e dos contatos de toda equipe de pesquisadores, além de *link* para o acesso ao questionário. Esta primeira comunicação foi realizada no final de janeiro de 2015.

Para controle dos contatos realizados e melhor organização do trabalho, foi elaborada uma planilha com os municípios distribuídos pelas oito regiões de governo. Cada contato realizado, deveria ser registrado nesta planilha, com o detalhamento das informações obtidas.

A partir dessa primeira ação, iniciou-se um trabalho diário de verificação das respostas das mensagens enviadas. Percebeu-se, conforme as respostas de algumas secretarias, logo no início, a necessidade de uma comunicação mais detalhada e clara sobre o processo do preenchimento do questionário. Para isso foi elaborado um novo texto para o e-mail de contato com orientações mais claras e diretas. Esclarecemos que o questionário precisaria ser respondido contando com a colaboração de diferentes setores da secretaria e que por esta razão enviávamos também o mesmo em formato *.pdf* para que pudesse ser impresso localmente e respondido paulatinamente pelos diferentes setores responsáveis. Propusemos, também, a possibilidade do preenchimento manual do questionário, buscando facilitar a coleta dos dados internamente, já que o questionário demanda informações de diferentes setores/departamentos das secretarias. Alertamos, ainda, para o fato de que era necessário recolher as diversas informações num mesmo documento e depois disso apenas uma pessoa deveria fazer o preenchimento final *on-line*. Explicamos, ainda nesta segunda comunicação, que até que se completasse a coleta de informações, estas poderiam ser paulatinamente inseridas *on-line* sem a finalização do envio, dada a possibilidade de retomar posteriormente o processo de resposta de onde se parara. Este novo e-mail com o questionário em *.pdf* anexado foi enviado para todas as secretarias em fevereiro de 2015.

2ª estratégia: contato telefônico - Paralelamente ao contato por mensagem eletrônica foi estabelecido contato telefônico, priorizando aquelas secretarias que não haviam respondido confirmando o recebimento das mensagens ou que tiveram as mensagens devolvidas. Nesses casos, o contato telefônico se dava não só para apresentação da pesquisa e confirmação do recebimento das mensagens, como também para obter e/ou confirmar o endereço eletrônico através do qual poderia se fazer contato direto com o gabinete do dirigente municipal de educação.

Foi criado um protocolo para esses contatos telefônicos, assim como uma padronização para as mensagens eletrônicas enviadas, após os mesmos com os encaminhamentos necessários. Além disso, foi estabelecida uma rotina para o registro de cada dia de trabalho, do controle de recebimento de questionários e da situação de cada secretaria, em termos de preenchimento.

Depois das ligações telefônicas para as secretarias cujas mensagens eletrônicas retornaram, passamos a também telefonar – independente do e-mail ter retornado - para as secretarias das regiões mais distantes da cidade do Rio de Janeiro, considerando que, caso fosse necessário, o deslocamento para obtenção em mãos dos questionários nos municípios da Região Metropolitana seria mais fácil. Esse trabalho se estendeu até junho de 2015. Dessa estratégia resultou uma lista de dezenove secretarias com as quais não foi possível estabelecer contato, seja por e-mail ou telefonema. A alternativa então foi buscar informações para contato com esses órgãos através dos sites dessas prefeituras ou de outros órgãos da administração municipal.

3ª estratégia: reorganização do esforço de contato e obtenção de respostas ao questionário – Depois de um mês de trabalho, optamos por categorizar e elaborar mensagens eletrônicas diferenciadas para serem enviadas para cada tipo de situação encontrada:

1 – Secretarias que preencheram completamente o questionário: *e-mail* agradecendo o envio do questionário respondido e colocando a equipe do GESQ à disposição para colaborar em ações de formação que a secretaria desejasse oferecer no município;

2 – Secretarias que iniciaram o preenchimento do questionário, mas não finalizaram: envio de arquivo *pdf* com o questionário incompleto para que pudesse ser finalizado.

3 – Secretarias que não iniciaram o preenchimento do questionário: nova mensagem propondo novo prazo para envio e, mais uma vez colocando a equipe do GESQ à disposição para quaisquer dúvidas e/ou esclarecimentos.

Nessa etapa, o grupo retomou também o contato com a UNDIME/RJ – União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação, em abril de 2015. Desse contato surgiu uma possibilidade de reforço na divulgação da pesquisa e do pedido de cooperação em um encontro da entidade, realizado nesse mesmo mês, que contou com a participação de todos os dirigentes municipais de educação. A equipe do GESQ então confeccionou envelopes personalizados (por secretaria) contendo - em formato impresso - os documentos já descritos acima (carta detalhando o procedimento de preenchimento, questionário, folder explicativo da pesquisa e de apresentação do GESQ), que foram levados e distribuídos no referido evento pela direção regional da UNDIME.

Desde o início do processo com as secretarias municipais, percebeu-se que as equipes técnicas locais estavam sempre envolvida com muitas atividades e reuniões internas e externas o que dificultava a dedicação maior para o preenchimento do questionário. Pode-se identificar, também, em considerável falta de articulação entre os setores em algumas secretarias, o que também dificultou o preenchimento do questionário que requeria informações de diferentes setores. Em algumas secretarias, identificamos apenas um funcionário responsável por acompanhar as mensagens eletrônicas recebidas, ou por falta de equipe ou por falta de qualificação de outro profissional.

A realidade encontrada exigiu que os pesquisadora do GESQ buscassem novas estratégias, a fim de obter um maior número de questionários preenchidos, como já apresentado nesse texto. O resultado final da aplicação contabilizou apenas 25 dos 92 municípios fluminenses tendo concluído totalmente o preenchimento, 11 que iniciaram mas não concluíram e 56 não iniciaram o preenchimento do mesmo.

Durante o período de aplicação do questionário, foram divulgados os resultados da pesquisa do IBGE com dados de 2014 que incluía, novamente, um bloco exclusivo para educação. Assim, algumas perguntas inseridas no questionário do GESQ já haviam sido respondidas para essa pesquisa, que contou com 100% de adesão dos municípios. Esse elemento novo, aliado à dificuldade no retorno de questionários respondidos pelos municípios, orientou a opção de utilização dos dados coletados apenas na descrição dos municípios nos quais o estudo sobre a municipalização de ensino se dará de forma mais aprofundada.⁶¹

Nos próximos capítulos, serão apresentados os municípios da pesquisa em seus aspectos socioeconômicos e educacionais em diálogo com os dados educacionais de distribuição de matrículas, fluxo, rendimento para melhor aproximação com as redes de ensino estudadas.

⁶¹ A versão final do questionário encontra-se no Anexo 8 dessa tese.

4. O município de Angra dos Reis

A rede municipal do município de Angra dos Reis foi selecionada dentre as redes cujos alunos apresentaram **desempenho médio abaixo de 225 pontos e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado**, a partir dos critérios do estudo para a seleção dos municípios da pesquisa.

O trabalho de campo no município consistiu em levantamento de dados específicos da rede municipal de educação e de 22 entrevistas, realizadas em nove visitas à cidade entre o período de março a agosto de 2015. Foram entrevistados membros da equipe da Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (SMECT) atuantes em 2015, do Conselho Municipal de Educação, do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Angra dos Reis (SINSPMAR) e ex-dirigentes municipais de educação.

Para a primeira entrevista, agendada através de contato telefônico, a equipe de pesquisa foi recebida por alguns membros do Conselho Gestor⁶²: a secretária de educação, o subsecretário de ciência e tecnologia e duas outras profissionais, estatutárias, que compunham o grupo SMECT em um encontro que durou cerca de uma hora e meia. Após a apresentação dos projetos de pesquisa, os protocolos foram entregues, houve aceite para a realização da pesquisa e ficou definido que o subsecretário de Ciência e Tecnologia atuaria como referência para os próximos contatos e visitas da equipe de pesquisa.

Para essa análise, todas as entrevistas foram de fundamental importância para a aproximação desejada da realidade educacional do município, contudo, foram utilizadas as seguintes entrevistas: Secretária de educação (gestão de 2015); Secretária de educação (gestão de 2005-2008); Coordenador da Gerência Administrativa; Subsecretária de Educação; Coordenador do Controle Interno; Coordenadora da Gerência de Ensino Fundamental e Coordenadora da Gerência de Planejamento e Estatística.

⁶² A estrutura do órgão gestor de educação conta com um Conselho Gestor constituído pela secretária de educação, pelos Subsecretários de Administração e de Ciência e Tecnologia e por duas assessoras.

Nos próximos itens, serão apresentados os aspectos geopolíticos e o contexto educacional de Angra dos Reis, assim como a distribuição de matrículas do Ensino Fundamental entre as redes de ensino e a gestão da municipalização desse segmento de ensino no município.

4.1. Aspectos geopolíticos e contexto educacional de Angra dos Reis

Angra dos Reis é o maior município em termos populacionais da Região da Costa Verde, localizada no litoral sul do estado, com população estimada em 2014 de 184.940, representando cerca de 70% da região. O município foi criado em 1608 e suas características geográficas singulares, que inclui áreas de sertão e ilhas, foi servindo às necessidades dos diferentes ciclos econômicos da história do país. Por estar localizado entre São Paulo e Rio de Janeiro, Angra dos Reis, foi importante entreposto comercial, ainda no século XVII.

Apesar do relevo acidentado da região, a cultura da cana-de açúcar constituiu a base da economia do município, durante o século XVIII, juntamente com a pesca. A construção da estrada de ferro, que ligou o Rio de Janeiro a São Paulo através do Vale do Paraíba, a decadência do café e a abolição da escravidão, desarticularam as bases que sustentavam a economia local, no século XIX.

No Século XX, com o início da “Era Vargas”, houve a construção de um ramal ferroviário ligando Angra dos Reis à Estrada de Ferro D. Pedro II, passando pelo Vale do Paraíba. A construção da Companhia Siderúrgica Nacional, no Vale da Paraíba, em 1931, impulsionou as atividades do porto de Angra dos Reis, a partir de 1932. Na década de 1950, à construção do Estaleiro Verolme, no atual distrito de Jacuecanga, trouxe progressos para a cidade e a indústria naval se estabeleceu no município por conta de sua posição geográfica privilegiada. No período da ditadura militar, décadas de 1960 e 1970, grandes projetos foram trazidos para a região. Em 1969, diante desses projetos e do interesse da ditadura militar, Angra dos Reis se converteu em área de segurança nacional. O Programa Nuclear Brasileiro escolheu Angra dos Reis como local para a instalação das Usinas de Angra I e II (1972/1985), que utilizam a água do mar para resfriamento do reator. Foi iniciada, em 1972 a abertura da Rodovia Rio-Santos (BR 101) que possibilitou a instalação de empreendimentos turísticos e imobiliários. Em 1977,

foi inaugurado o Terminal Petrolífero da Baía da Ilha Grande (TEBIG) para receber navios de grande porte.

O município é constituído por seis distritos: Angra dos Reis, Abraão, Cunhambebe, Jacuecanga, Mambucaba e Praia de Araçatiba.⁶³

Mapa 2: Município de Angra dos Reis.



Fonte: <https://www.google.com.br/maps>

Ao longo da série histórica do Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), o município de Angra dos Reis apresentou crescimento de 47,15% saindo de faixa de Baixo Desenvolvimento, em 1991 para Alto Desenvolvimento⁶⁴ em 2010, o que o coloca na 31ª posição em relação aos municípios do estado, abaixo tanto do índice nacional quanto estadual:

Tabela 20: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) 1991, 2000 e 2010

Espacialidades	IDHM			IDHM-Renda			IDHM-Longevidade			IDHM-Educação		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Brasil	0,493	0,612	0,727	0,647	0,692	0,739	0,662	0,727	0,816	0,279	0,456	0,637
Rio de Janeiro	0,573	0,664	0,761	0,696	0,745	0,782	0,690	0,740	0,835	0,392	0,530	0,675
Angra dos Reis	0,492	0,599	0,724	0,625	0,684	0,740	0,707	0,736	0,846	0,270	0,427	0,605

Fonte: PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro.

⁶³ Fonte: <http://www.angra2000.com.br/cidade/historia/historia.htm>

⁶⁴ O índice varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1 for o índice, maior o desenvolvimento humano daquela região. As faixas de desenvolvimento humanos são fixas: Baixo Desenvolvimento Humano menor que 0,550, Médio entre 0,550 e 0,699, Alto entre 0,700 e 0,799 e Muito Alto Desenvolvimento Humano acima de 0,800 (PNUD, 2013).

Nesse período, todos os componentes do IDHM cresceram em termos absolutos, mas a dimensão que mais contribuiu para essa evolução – no Brasil, no Estado do Rio de Janeiro e em Angra dos Reis – foi a Educação: 128,32%; 72,19% e 124,07%, respectivamente. Os concluintes da população fluminense com mais de 18 anos chegavam a 64,65% enquanto em Angra dos Reis o percentual era de 55,41%. Quanto aos jovens entre 15 e 17 anos, no estado chegava a 55,70% enquanto em Angra dos Reis era de 52,11%:

Tabela 21: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes do RJ e de Angra dos Reis: 1991, 2000 e 2010:

IDHM e componentes	RJ			Angra dos Reis		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,392	0,530	0,675	0,270	0,427	0,605
% de 5 a 6 anos frequentando a escola	53,64	81,26	93,47	46,59	72,80	88,13
% de 11 a 13 anos frequentando Anos Finais EF	43,87	61,56	83,51	34,17	56,96	82,91
% de 15 a 17 anos com EF completo	29,36	44,36	55,70	14,65	33,73	52,11
% de 18 anos ou mais com EF completo	44,57	51,13	64,65	30,11	37,87	55,41
% de 18 a 20 anos com EM completo	20,45	28,66	42,93	6,96	18,26	29,69
IDHM Longevidade	0,690	0,740	0,835	0,707	0,736	0,846
Esperança de vida ao nascer (em anos)	66,42	69,42	75,10	67,39	69,14	75,75
IDHM Renda	0,696	0,745	0,782	0,625	0,684	0,740
Renda per capita (em R\$)	608,80	826,04	1.039,30	390,55	563,68	798,68

Fonte: PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro.

Quanto à esperança de vida ao nascer, o cidadão que nasceu em Angra dos Reis, em 1991, tinha a expectativa de viver de 67,39 anos enquanto a média do estado era de 66,42 anos. Já em 2010, o angrense poderia chegar a 75,75 anos enquanto a média do estado era de 75,10 anos.

Quanto ao aspecto econômico, a renda *per capita* média da população residente no município de Angra dos Reis cresceu 104,50% entre 1991 e 2010, acima da evolução do estado que foi 70,71%. A proporção de pessoas consideradas pobres passou de 30,27% em 1991, para 6,69% em 2010. O percentual daquelas consideradas extremamente pobres também diminuiu saindo de 9,38% em 1991 para 2,03% em 2010. Contudo, a situação de pobreza continua abaixo da média do estado, apesar da renda *per capita* ter aumentado (em 1991, correspondia a 64,15% da média do estado, em 2000, a 68,23% e em 2010, a 76,84%). O percentual de pobres e extremamente pobres também distoia da média

do estado, o que traz como consequência uma maior desigualdade observada através do Índice de Gini, conforme podemos observar na tabela a seguir⁶⁵:

Tabela 22: Renda, Pobreza e Desigualdade: RJ e Angra dos Reis, 1991, 2000 e 2010.

Indicadores	RJ				Angra dos Reis			
	1991	2000	2010	Evolução (%)	1991	2000	2010	Evolução (%)
Renda <i>per capita</i> (em R\$)	608,8	826,04	1.039,30	70,71	390,55	563,68	798,68	104,50
% de extremamente pobres	7,24	3,64	1,98	-72,65	9,38	3,87	2,03	-78,36
% de pobres	22,94	13,65	7,23	-68,48	30,27	16,96	6,69	-77,90
Índice de Gini	0,6133	0,61	0,61	-0,54	0,54	0,53	0,50	-7,41

Fonte: PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro.

Esses indicadores de renda e os dados coletados na pesquisa indicam que o município tem uma realidade bem distinta daquela alimentada pela mídia, por conta de suas belezas naturais, de município rico sem maiores dificuldades. Para uma ex-dirigente municipal de educação, o município vive uma esquizofrenia:

“Pelo menos na época que eu estava na secretaria, Angra era a 24^a marca mundialmente conhecida, segundo os *rankings* de turismo. Quando eu chegava no MEC, às vezes, até o próprio ministro Haddad brincava: ‘[ela] está sempre rindo. Também, mora no paraíso’. Então eu dizia: ‘Ministro, eu não tenho casa na Ilha, não tenho iate. Eu sou a outra Angra’. E quando eu contava que tinha barco que levava aluno que ia para escola pra comer, que merenda era um apelo, as pessoas se assustavam, porque a Angra da televisão, das novelas não é essa nossa Angra.” Ex-dirigente municipal de educação de Angra dos Reis, agosto/2015).

A diversidade geográfica de Angra dos Reis, que conta com a zona rural constituída por áreas de sertão e por ilhas, requer da administração local desafios, não maiores ou menores que os encontrados por aqueles de grandes metrópoles ou por cidades do interior afastadas do centro e com poucos recursos, mas bem peculiares. Para alguns alunos angrenses moradores de ilhas, o transporte marítimo ainda é a solução para o acesso à escola. E a travessia pode durar até três horas, a depender da ilha onde o aluno resida. Essa especificidade, certamente, traz ainda maiores desafios para o município garantir o direito básico de educação para todos.

⁶⁵ São considerados extremamente pobres aqueles com renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00, em agosto de 2010, e pobres aqueles com renda maior que R\$ 70,00 mensais e igual ou inferior a R\$ 140,00 na mesma data.

Os próximos itens serão dedicados a descrição do contexto educacional, a partir de dados de atendimento de cada uma das dependências administrativas no âmbito do Ensino Fundamental, atendimento da rede pública por segmento de ensino e síntese da gestão municipal do ensino, com destaque para os desafios e as estratégias da gestão educacional para o atendimento às determinações legais do governo federal.

4.2. Distribuição de matrículas, fluxo e rendimento do Ensino Fundamental regular nas redes pública e privada do município de Angra dos Reis

O município de Angra dos Reis ampliou o número de matrículas do Ensino Fundamental regular, entre 1995 e 2014, porém, oscilando entre aumento e redução, chegando ao final do período com incremento de cerca de +14,38% de matrículas: de 22.274 para 25.476, o que quer dizer 3.472 alunos a mais. Duas hipóteses para esse crescimento podem ser aventadas: a primeira, considerando todas as redes de ensino (públicas e privada), seria o aumento da população na faixa etária do ensino obrigatório. Outra hipótese, agora considerando apenas o aumento das redes (redes estadual e municipal), seria a implementação do Fundef, em 1998.

Tabela 23: Evolução do número de matrículas do Ensino Fundamental regular por rede de ensino: Angra dos Reis, 1995 a 2014.

Ano	Rede Estadual			Rede Municipal			Rede Privada			Total	
	N	%	Evol.	N	%	Evol.	N	%	Evol.	N	Evol.
1995	8.201	36,82	--	12.932	58,06	--	1.141	5,12	--	22.274	--
1996	7.943	35,97	-3,15	13.393	60,65	3,56	748	3,39	-34,44	22.084	-0,85
1997	7.885	34,36	-0,73	13.842	60,32	3,35	1.221	5,32	63,24	22.948	3,91
1998	8.588	35,48	8,92	14.364	59,35	3,77	1.251	5,17	2,46	24.203	5,47
1999	9.113	34,05	6,11	16.364	61,15	13,92	1.284	4,80	2,64	26.761	10,57
2000	9.580	34,88	5,12	16.720	60,87	2,18	1.167	4,25	-9,11	27.467	2,64
2001	9.701	34,32	1,26	17.043	60,30	1,93	1.519	5,37	30,16	28.263	2,90
2002	9.078	32,32	-6,42	17.483	62,25	2,58	1.523	5,42	0,26	28.084	-0,63
2003	8.823	31,20	-2,81	17.641	62,39	0,90	1.811	6,40	18,91	28.275	0,68
2004	7.935	27,71	-10,06	18.060	63,06	2,38	2.646	9,24	46,11	28.641	1,29
2005	8.605	28,63	8,44	18.511	61,60	2,50	2.936	9,77	10,96	30.052	4,93
2006	7.576	25,54	-11,96	19.119	64,45	3,28	2.968	10,01	1,09	29.663	-1,29
2007	7.951	27,76	4,95	18.710	65,33	-2,14	1.979	6,91	-33,32	28.640	-3,45
2008	7.461	25,84	-6,16	18.757	64,95	0,25	2.661	9,21	34,46	28.879	0,83
2009	6.813	23,54	-8,69	19.567	67,62	4,32	2.558	8,84	-3,87	28.938	0,20
2010	6.024	21,93	-11,58	18.024	65,61	-7,89	3.422	12,46	33,78	27.470	-5,07
2011	5.550	20,68	-7,87	17.923	66,79	-0,56	3.360	12,52	-1,81	26.833	-2,32
2012	4.996	18,68	-9,98	17.755	66,39	-0,94	3.991	14,92	18,78	26.742	-0,34
2013	4.559	17,52	-8,75	17.501	67,24	-1,43	3.968	15,25	-0,58	26.028	-2,67
2014	4.217	16,55	-7,50	17.121	67,20	-2,17	4.138	16,24	4,28	25.476	-2,12

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2014 (Inep/MEC)

Analisando as hipóteses a começar por aquela relacionada ao aumento populacional, os dados entre 1991 e 2010, indicam que a população aumentou de 85.571 para 169.511, o que corresponde a mais 79.940 habitantes ou cerca de 99%. Esse aumento foi registrado em todas as faixas etárias em números absolutos. A população com menos de 15 anos, público majoritário do Ensino Fundamental regular, em 1991 contava com 28.994 passou para 41.385, o que corresponde a mais 12.391 pessoas, o que poderia, talvez, influenciar o aumento de matrículas.

Tabela 24: Estrutura etária da população de Angra dos Reis, segundo edições do Censo Demográfico 1991, 2000, 2010.

Estrutura Etária	1991		2000		2010	
	População	%	População	%	População	%
Menos de 15 anos	28.994	33,88	34.826	29,20	41.385	24,41
15 a 64 anos	53.806	62,88	79.697	66,83	119.273	70,36
65 anos ou mais	2.771	3,24	4.724	3,96	8.853	5,22
TOTAL	85.571	100	119.247	100	169.511	100

Fonte: PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro.

A segunda hipótese, implementação do Fundef, nos parece ser mais razoável já que já que analisando a evolução ano a ano, constatamos que o aumento de matrículas se concentrou entre 1997 e 2001. O maior percentual observado foi de 10,57 entre 1998 e 1999, o que significa 2.588 novos alunos distribuídos entre as redes de ensino: 525 na rede estadual, 2.000 na rede municipal e 33 na rede privada.

No período de 1998 a 2002, Angra dos Reis aumentou os recursos para a educação, a partir do repasse do fundo, porém, em percentual menos expressivo que os outros municípios da pesquisa, como já apresentado. Em 1998, o ganho foi de 15,85 e, em 1999, de 16,96%. Porém, entre 2000 e 2001 esse ganho girou em torno de 40%, significando cerca de mais 4 milhões de reais de recursos para a educação pública (Esteves, 2005). Contudo, em 2015, o município de Angra dos Reis era considerado deficitário ou contribuinte do Fundeb já que “aportava mais recursos do que recebia” (Gerente de Controle Interno da SMECT, julho/2015). O número decrescente de alunos na rede municipal, a partir de 2007, pode justificar a diferença a menor entre a arrecadação do município e o repasse de recursos.

No restante do período, o maior percentual de evolução observado foi entre 2009 e 2010, com evolução negativa de -5,07%, ou menos 1.468 alunos. Apesar dessa redução de matrículas, a rede privada acolheu mais 864 matrículas, havendo, certamente migração de alguns alunos das redes públicas. A rede estadual reduziu seu atendimento em 789 alunos e a rede municipal em 1.543.

Em relação ao ensino público, houve em Angra dos Reis, como observado também no conjunto do estado, um esvaziamento de atendimento da rede estadual, porém, dentre os municípios dessa pesquisa, é único que fica acima da média de atendimento dessa rede no estado: 16,55% em Angra dos Reis e 11,30% no RJ. A rede municipal ampliou seu atendimento, mas já atendia a mais de 50% em 1995: passou de 58,06% nesse ano para 67,20% em 2014.

Essas informações indicam que a municipalização do ensino, em Angra dos Reis, foi anterior à década de 1990. Segundo dados coletados no trabalho de campo, o processo teve início no final da década de 1980, resultado do Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (Promunicípio), criado em 1974 pelo MEC com a finalidade de solucionar os problemas do ensino

municipal mediante ações articuladas entre as administrações estadual e municipal:

(...) a equipe do Promunicípio em Angra já vinha fazendo essa discussão que não foi de forma arbitrária como você vê hoje ainda acontecendo. Isso antes da Carta de 88, não é? Já existia. Por que? Essas escolas na Ilha eram todas estaduais. Essas de difícil acesso. O estado já estava ausente. Depois então da fusão Guanabara e estado do Rio, aí mesmo que... então o município já pegou...” (Ex-secretária de educação de Angra dos Reis, março/2015).

Motivações políticas podem ter antecipado o processo de municipalização em Angra dos Reis. O fato do município ter sido, entre 1969 e 1985, área de segurança nacional faz com que os interesses políticos tenham interferido no desenvolvimento econômico e social da cidade. Após a fusão do Estado do Rio de Janeiro com o Estado da Guanabara, em 1974, o interesse na região pelo governo militar ainda é maior surgindo, em 1975, a implantação de um projeto de desenvolvimento de energia nuclear, baseado no município:

(...) A partir deste momento, o município de Angra dos Reis passa a ser um território de plena segurança e importância nacional, sendo uma das principais áreas do projeto do Plano Trienal de Desenvolvimento elaborado pelo governo militar. (SOUZA, 2003)

Vale ressaltar que os prefeitos desse período foram todos nomeados pelo governo federal. Apenas com a abertura democrática, em 1985, ano em que Angra dos Reis deixou de ser área de segurança nacional, assumiu um prefeito eleito.

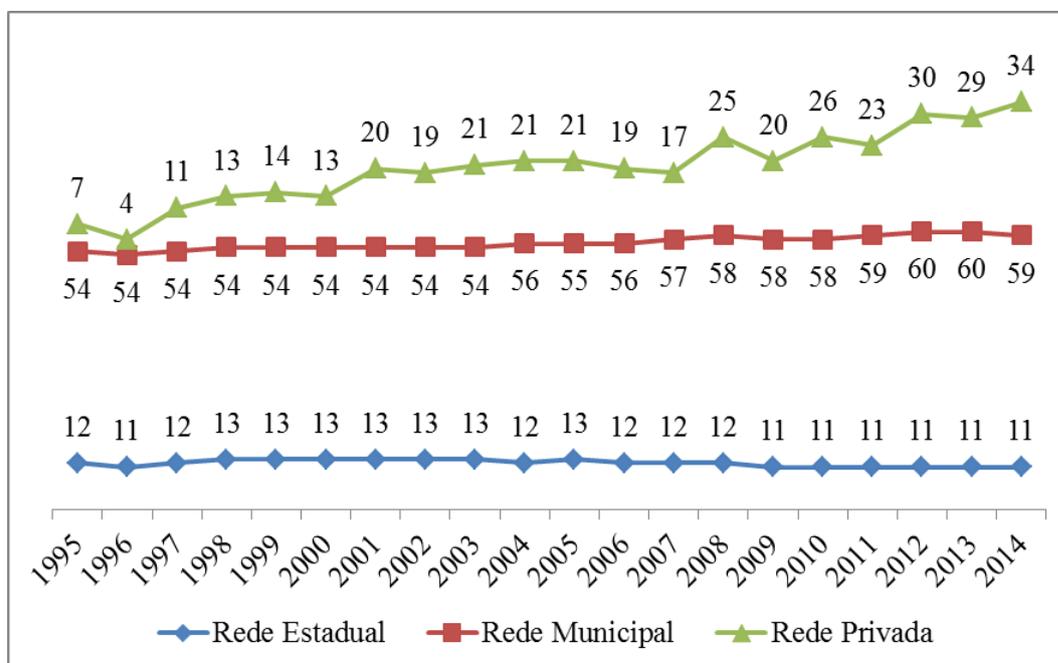
Um dos argumentos recorrentes sobre a municipalização do ensino seria a de que a descentralização teria como resultado certo a democratização, já que a população, estando mais perto do poder municipal poderia influenciá-lo. Segundo Davies (1989: 132) trata-se de uma falsa associação. Segundo o autor, a descentralização no contexto brasileiro não conduz a democratização da sociedade e sim maior participação de políticos locais na estrutura política nacional.

Ainda segundo o mesmo autor, a municipalização do ensino, prevista pela LDB 5.692 de 1971, ainda no regime militar, foi instituída “com a finalidade de estender os tentáculos do poder central aos quatro cantos do país, atando os chefes políticos locais às diretrizes centrais”. (DAVIES, 1989: 135) O objetivo era, então, a centralização política, uma vez que os prefeitos que aceitavam a municipalização passariam a depender fortemente dos recursos controlados pelo governador para manutenção das escolas municipalizadas.

Esse contexto pode justificar o fato da rede municipal, em 1995, já atender a mais da metade da demanda de matrículas no Ensino Fundamental, acima da média do estado (58,06% e 47,78%, respectivamente), mas apresentar ampliação mais contida, durante os vinte anos que compreendem essa a pesquisa, em relação aos outros municípios da pesquisa, aumentando em apenas cerca de 9 pontos percentuais o atendimento (58,06%, em 1995 e 67,20%, em 2014).

Contudo, esse aumento não tão expressivo em termos percentuais, demandou maior número de unidades escolares. A rede municipal ampliou sua rede em cinco unidades, passando de 54 para 59. A rede estadual desativou uma escola saindo de doze para onze. A rede privada foi a que mais ampliou sua rede física: em 1995, eram sete escolas passando para 31, em 2014. Assim, o município aumentou de 73 para 104 o número de escolas para atendimento ao Ensino Fundamental regular, o que quer dizer mais 31 novas unidades escolares. A evolução ano a ano seguiu a ampliação do atendimento para essa etapa do ensino entre 1997 e 2001 e, depois, entre 2004 e 2005. Nesses períodos, a rede que mais ampliou sua capacidade física foi a privada, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 9: Evolução do número de escolas do Ensino Fundamental regular por rede de ensino: Angra dos Reis, 1995 a 2014.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mec/Inep.

O número de escolas da área urbana é bem maior que aquele da área rural, que no caso de Angra dos Reis inclui as áreas de sertão e ilhas. A rede estadual

mantém apenas uma unidade na área rural e a rede municipal concentra o maior número, dezessete unidades. A rede privada, que ao longo do período estudado foi aquela que mais abriu escolas, concentra seu atendimento na área urbana, 33 das 34 unidades⁶⁶.

Considerando os dados demográficos, é coerente que o número de escolas se concentram mesmo na área urbana. Segundo dados do IBGE, em 1991, a população urbana de Angra dos Reis era de 91,67%, aumentando para 95,85% em 2000 e para 96,33%, em 2010, o que indica que a urbanização do município teve início ainda antes da década de 1990. De qualquer forma, a população rural era bem pequena, em 2010, com apenas 3,67%, porém, isso não garante que todos aqueles que moram em áreas mais afastadas do centro tenha acesso à escola. Como mostrado no item anterior, ainda há em Angra dos Reis a utilização de barcos para garantir acesso à escola aos alunos que vivem em ilhas mais distantes. A secretária de educação do município, em entrevista para essa pesquisa, relata a situação de um aluno que está sem acesso à escola e que está demandando da gestão educacional ações para o cumprimento da lei:

(...) A questão do barco (...) temos um aluninho que está sem atendimento porque morava em uma praia e mudou-se para a outra. E aí o barco foi licitado e não tem a rota. Aí você tem que fazer o aditivo no contrato. Enquanto isso ... tem essas coisinhas assim que temos que administrar. (Secretária de Educação de Angra dos Reis, março/2015).

Sintetizando o que foi apresentado nesse item, os dados indicam que o número de matrículas no Ensino Fundamental em Angra dos Reis, considerando todas as dependências administrativas, apresentou crescimento a partir de 1997, seguindo a evolução positiva até 2001, quando iniciou um período de pouca oscilação, exceto entre 2004 e 2004 quando aumentou em 4,93% o número de matrículas.

A municipalização, que teve início na década de 1980, manteve um ritmo constante, chegando ao atendimento de 67,20% das matrículas pela rede municipal, em 2014, que a coloca acima da média do estado que é 47,78%.

Quanto ao atendimento por segmento do Ensino Fundamental, os mesmos serão analisados, separadamente, nos próximos dois itens.

⁶⁶ Quadro de distribuição de escolas de Angra dos Reis, entre 1995 e 2014, por dependência administrativa e localização no Anexo 9 desse trabalho.

4.2.1. Evolução da distribuição de matrícula na rede pública de ensino de Angra dos Reis nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental

A ampliação do atendimento da rede municipal angrense para os Anos Iniciais, ao longo do período compreendido nesse estudo, acompanhou a ampliação de atendimento ao Ensino Fundamental regular no município, tendo seu maior destaque para o ano de 1999, quando aumentou o atendimento em 22%, o que significou mais 1.986 alunos enquanto a rede estadual aumentou na mesma proporção, 22,86% o que significou apenas 174 alunos a mais, considerando o tamanho da rede, conforme tabela a seguir:

Tabela 25: Evolução de matrículas das redes públicas aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental: Angra dos Reis, 1995 a 2014.

Ano	Rede Estadual			Rede Municipal			Rede Pública	
	N	%	Evolução do atendimento (%)	N	%	Evolução do atendimento (%)	N	Evolução do atendimento (%)
1995	3.617	29,76	--	8.538	70,24	--	12.155	--
1996	3.045	26,49	-15,81	8.448	73,51	-1,05	11.493	-5,45
1997	2.836	24,15	-6,86	8.909	75,85	5,46	11.745	2,19
1998	3.091	25,5	8,99	9.029	74,5	1,35	12.120	3,19
1999	3.265	22,86	5,63	11.015	77,14	22,00	14.280	17,82
2000	3.269	22,3	0,12	11.391	77,7	3,41	14.660	2,66
2001	3.278	21,86	0,28	11.714	78,14	2,84	14.992	2,26
2002	2.860	19,24	-12,75	12.003	80,76	2,47	14.863	-0,86
2003	2.713	18,43	-5,14	12.005	81,57	0,02	14.718	-0,98
2004	2.505	16,86	-7,67	12.357	83,14	2,93	14.862	0,98
2005	2.587	16,78	3,27	12.834	83,22	3,86	15.421	3,76
2006	2.129	13,86	-17,70	13.230	86,14	3,09	15.359	-0,40
2007	2.054	13,75	-3,52	12.882	86,25	-2,63	14.936	-2,75
2008	1.704	11,79	-17,04	12.745	88,21	-1,06	14.449	-3,26
2009	1.211	8,37	-28,93	13.256	91,63	4,01	14.467	0,12
2010	863	6,45	-28,74	12.517	93,55	-5,57	13.380	-7,51
2011	605	4,73	-29,90	12.192	95,27	-2,60	12.797	-4,36
2012	605	4,83	0,00	11.932	95,17	-2,13	12.537	-2,03
2013	210	1,77	-65,29	11.665	98,23	-2,24	11.875	-5,28
2014	191	1,66	-9,05	11.312	98,34	-3,03	11.503	-3,13

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar 1995 a 2014.

Durante o restante o período, o destaque foi para a evolução negativa, entre 2009 e 2010, de -7,51%, ou 1.087 matrículas, sendo 348 a menos na rede estadual e 739 na rede municipal.

Para uma aproximação do nível de qualidade do ensino oferecido pelas redes públicas dos municípios estudados, serão utilizados os mesmos dados para a análise de desempenho no âmbito do estado, apresentado no Capítulo 2: dados da Prova Brasil de Matemática dos alunos de 5º ano nas edições do IDEB, aplicando-se a escala de proficiência proposta por Soares (2009) para o IDESP. Além disso, será observada a evolução do indicador de rendimento, também ao longo das edições do índice.

O desempenho dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental da rede pública de Angra dos Reis na Prova Brasil de Matemática, e das redes estadual e municipal, individualmente, vem melhorando desde a edição de 2005, conforme gráfico a seguir:

Quadro 13: Desempenho na Prova Brasil Matemática dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental das redes pública, estadual e municipal de Angra dos Reis: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

Rede de Ensino	2005	2007	2009	2011	2013
Estadual	179,80	199,37	211,68	227,04	233,30
Municipal	189,40	204,71	206,99	217,75	217,82
Pública	187,20	203,42	207,75	218,63	218,47

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mec/Inep.

Apesar dessa melhora, a proficiência dos alunos, segundo escala pedagógica inspirada pelo IDESP adotada nessa pesquisa, fica no nível “Básico” em todas as edições da Prova Brasil para as redes pública e municipal, ou seja, entre 175 e 225.

Já na rede estadual, os alunos ficaram no nível “Básico” em 2005, 2007 e 2009, subindo para o nível “Adequado” em 2011 e 2013, ou seja, maior que 275 e até 275. Vale ressaltar que, em 2011, a rede municipal absorvia 95,27% enquanto a rede estadual apenas 4,73%, o que corresponde a 605 e 12.797 alunos. Em 2013, essa diferença é ainda maior: a rede municipal atendia a 98,34% dos alunos desse segmento de ensino, enquanto a rede estadual era responsável por apenas 1,66%, ou seja, 11.503 e 191 matrículas, respectivamente.

Há uma clara resistência do corpo docente da rede municipal de Angra dos Reis em relação às avaliações externas, sendo inclusive, tema de discussão entre os professores nas plenárias para elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), em junho de 2015:

“Eles [os delegados da conferência para elaboração do PME] falaram que não querem mais IDEB. Então eu pedi para a equipe levantar o que isso poderia causar. Teremos perda de recurso? Podemos simplesmente negar? (...) Eles não querem mais IDEB na vida deles. Eles não querem mais avaliação externa.” (Secretaria Municipal de Angra os Reis, junho/2015).

Os resultados do IDEB são relativizados pela gestão educacional do município:

“(…) “servem mesmo para planejar, para dar um complemento. (...) Não é que a gente não se preocupe com os resultados. Não há uma cobrança em atingir como há em algumas prefeituras que trabalham em bater essas metas. Acreditamos que quando você faz um trabalho de qualidade, os resultados são um reflexo. Você vai atingir isso lá no futuro. E não você vai trabalhar para isso, entendeu?” (Coordenadora de Ensino Fundamental da SMECT, junho/2015)

A secretária municipal de educação afirma que os dados do IDEB são utilizados mais no nível da escola e que na secretaria “ele não é o principal. Quando falamos de dados, usamos mais o do dia-a-dia da rede. Não focamos no IDEB”, mas reflete sobre o uso desses resultados:

“Nós temos que saber até que ponto podemos usar. Por exemplo, eu trabalhava em uma escola que tem um IDEB muito baixo. Na primeira edição do IDEB, a nossa nota foi uma das melhores do município. E aí a projeção subiu. Com os passar dos anos, a escola passou a sofrer vários problemas: falta de professor, falta de infraestrutura... a retenção aumentou. E aí a escola começou em um decrescente e o e virou um problema: passou a ser o último IDEB do município, principalmente no 2º segmento. E aí começa a se questionar quais seriam os fatores. Eles tinham uma boa nota na Prova Brasil mas o flura era o pior.” (Secretaria Municipal de Angra os Reis, junho/2015).

O fluxo é um elemento de preocupação para a gestão municipal da educação de Angra dos Reis. A cada 100 alunos da rede municipal matriculados nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, doze ficaram reprovados ou evadiram em 2013, situação melhor do que aquela do IDEB de 2005, mas que mobiliza a gestão educacional no sentido de ações que possam reverter ou, pelo menos, minimizar esse problema:

Quadro 14: Evolução do indicador de rendimento para os Anos Iniciais por rede pública de ensino de Angra dos Reis: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

Rede de Ensino	2005	2007	2009	2011	2013
Estadual	0,81	0,88	0,84	0,91	0,96
Municipal	0,74	0,84	0,79	0,89	0,88
Pública	0,75	0,84	0,79	0,89	0,88

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mec/Inep.

Quando assumiu a gestão, em fevereiro de 2015, a equipe avaliou, após diagnóstico dos principais problemas, que deveria trabalhar com prioridades e a distorção série/ano-idade foi uma das frentes para a gestão. Todas as ações da SMECT passaram a ter esse foco: a ampliação das escolas, a discussão pedagógica, os encontros de formação. Assim, foi criado o projeto de correção de fluxo chamado Trajetórias e que, ainda dentro da perspectiva de prioridades, começou a ser desenvolvido em quinze unidades escolares, de primeiro e segundo segmentos:

“Definimos as quinze escolas que chamamos de prioritárias. O que nós fizemos com essas quinze escolas? Ao invés de escrevermos o projeto e entregar, a equipe de cada uma elaborou e apresentou um projeto para a coordenação do projeto, aqui da secretaria, que avaliou a viabilidade de cada ação proposta.” (Secretária de Educação de Angra dos Reis, junho/2015).

A estratégia de não entregar projetos prontos para as escolas busca mobilizar as equipes para a proposição de projetos mais eficazes para o enfrentamento das dificuldades de cada unidade escolar e reduzir o número de diferentes projetos propostos pela secretaria que a escola tem que administrar e que, em alguns casos, não eram coerentes com a realidade da unidade escolar. A SMECT dá todo o suporte técnico para que o projeto, se considerado viável, seja efetivado. E isso acontece também no segundo segmento do Ensino Fundamental, que apresenta índice de evasão ainda maior que aquele do primeiro, como será apresentado no próximo.

4.2.2. Evolução da distribuição de matrícula na rede pública de ensino de Angra dos Reis nos Anos Finais do Ensino Fundamental

O segundo segmento do Ensino Fundamental, ou Anos Finais, seguiu a mesma tendência de ampliação do atendimento, com maior destaque para o aumento de 8,15% em 1998. O segundo maior destaque foi a redução de -12,74% em 2010 com continuidade de decréscimo de matrículas até 2014, conforme tabela a seguir:

Tabela 26: Evolução de matrículas das redes públicas aos Anos Finais do Ensino Fundamental regular Angra dos Reis, 1995 a 2014.

Ano	Rede Estadual			Rede Municipal			Rede Pública	
	N	%	Evolução	N	%	Evolução	Total	Evolução
1995	4.584	51,06	--	4.394	48,94	--	8.978	--
1996	4.898	49,76	6,85	4.945	50,24	12,54	9.843	9,63
1997	5.049	50,58	3,08	4.933	49,42	-0,24	9.982	1,41
1998	5.497	50,75	8,87	5.335	49,25	8,15	10.832	8,52
1999	5.848	52,23	6,39	5.349	47,77	0,26	11.197	3,37
2000	6.311	54,22	7,92	5.329	45,78	-0,37	11.640	3,96
2001	6.423	54,65	1,77	5.329	45,35	0,00	11.752	0,96
2002	6.218	53,15	-3,19	5.480	46,85	2,83	11.698	-0,46
2003	6.110	52,02	-1,74	5.636	47,98	2,85	11.746	0,41
2004	5.430	48,77	-11,13	5.703	51,23	1,19	11.133	-5,22
2005	6.018	51,46	10,83	5.677	48,54	-0,46	11.695	5,05
2006	5.447	48,05	-9,49	5.889	51,95	3,73	11.336	-3,07
2007	5.897	50,29	8,26	5.828	49,71	-1,04	11.725	3,43
2008	5.757	48,92	-2,37	6.012	51,08	3,16	11.769	0,38
2009	5.602	47,02	-2,69	6.311	52,98	4,97	11.913	1,22
2010	5.161	48,38	-7,87	5.507	51,62	-12,74	10.668	-10,45
2011	4.945	46,32	-4,19	5.731	53,68	4,07	10.676	0,07
2012	4.391	42,99	-11,20	5.823	57,01	1,61	10.214	-4,33
2013	4.349	42,7	-0,96	5.836	57,3	0,22	10.185	-0,28
2014	4.026	40,94	-7,43	5.809	59,06	-0,46	9.835	-3,44

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar 1995 a 2014.

A rede municipal para esse segmento, ao longo do período compreendido por essa pesquisa, ampliou em apenas cerca de 11% o atendimento, percentual que se equipara à redução de atendimento da rede estadual. O aumento, em número absolutos de 1995 para 2014 na rede pública foi de 857 matrículas. A rede municipal, ampliou em 1.415 e a estadual reduziu em 558 matrículas.

Quanto ao desempenho e ao fluxo dos alunos desse segmento, considerando ainda a os resultados na Prova Brasil e o indicador de rendimento, utilizados para construção do IDEB, percebemos uma situação ainda menos favorável para os Anos Finais do que aquela observada para os Anos Iniciais, apresentada no item anterior.

De 2005 para 2014, houve oscilação no desempenho dos alunos de 9º ano na Prova Brasil de Matemática, com piora no resultado do último ano em relação ao primeiro, em todas as redes públicas:

Quadro 15: Desempenho na Prova Brasil Matemática dos alunos do 9º ano do Ensino Fundamental das redes pública, estadual e municipal de Angra dos Reis: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

Rede de Ensino	2005	2007	2009	2011	2013
Estadual	241,40	227,86	236,91	243,22	230,22
Municipal	247,20	230,50	237,06	247,06	238,88
Pública	242,90	228,72	236,97	244,77	233,95

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mec/Inep.

Assim como observado nos outros municípios da pesquisa, a gestão municipal de Angra dos Reis também tem dificuldades de conseguir maior aproximação dos professores do segundo segmento. Como estratégia, foi mantido o formato de coordenação de disciplinas, que trabalhariam diretamente com a coordenação do Ensino Fundamental. Depois da deflagração da greve dos profissionais de educação, no início do primeiro semestre de 2015, que durou 89 dias, esse planejamento foi comprometido com perspectivas de retomada no início do segundo semestre. A proposta é que os coordenadores, que seriam professores da rede, pudessem fomentar discussões e formações específicas para esse segmento de ensino, no sentido de fortalecer o trabalho do grupo e, como consequência, contribuir para melhores resultados nesse segmento. Essa situação ilustra como o contexto político pode interferir no desenvolvimento da política educacional.

Se por um lado o desempenho dos alunos na Prova Brasil de matemática dos alunos do 5º ano, em todas as redes públicas, apresentou piora, o indicador de rendimento apresentou sensível melhora, conforme quadro a seguir:

Quadro 16: Evolução do indicador de rendimento para os Anos Finais por rede pública de ensino de Angra dos Reis: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

Rede de Ensino	2005	2007	2009	2011	2013
Estadual	0,70	0,65	0,62	0,70	0,79
Municipal	0,70	0,76	0,70	0,78	0,75
Pública	0,70	0,70	0,66	0,74	0,76

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mec/Inep.

Em relação à rede pública, de cada 100 alunos matriculados, 30 foram reprovados ou evadiram, em 2005, e 24, em 2014. Na rede estadual, a retenção foi de 30 alunos em 2015 e 25, em 2014.

A rede municipal, que detém o maior percentual de matrículas desse segmento, reteve 30 alunos, em 2005 e 25, em 2015. Esses resultados têm

mobilizado a gestão da SMECT de Angra dos Reis com o projeto Trajetórias, já mencionado nesse trabalho, que também inclui escolas do segundo segmento dentre as quinze consideradas prioritárias:

“O índice de retenção é bem diluído mas tem séries onde ele é bem maior: 3º, 6º e 7º. Esses são os anos que mais reprovamos. O índice de distorção série/idade, ele é alto (...) Para você ter uma idéia, tem escola que entram 10 turmas de 6º e saem 2 turmas pequenas de 9º. Então alguns desses alunos se perdem pelo caminho. Isso tudo interfere na questão da qualidade, na questão de oferta mesmo de vaga porque eu tenho que ter mais professor, eu tenho que ter mais sala de aula. O investimento vai se diluindo. Então, por isso, nós definimos como prioridade a questão da correção de fluxo, de tentar fazer a prevenção e corrigir o fluxo.” (Secretaria municipal de educação de Angra dos Reis, junho/2015).

Considerando que, segundo a Subsecretária de Educação, a maioria das escolas que tem maior índice de distorção série-idade são escolas de Anos Finais, interessa saber onde essa “distorção” foi produzida. Existem escolas de segundo segmento que são alimentadas por determinadas escolas de Anos Iniciais, pequenas mas com alto índice de distorção. Para o projeto Trajetórias, foi feito todo o levantamento do histórico de todos os alunos que apresentavam distorção série-idade:

“Geramos, aqui no sistema, documentos, cada escola com o seu, onde tínhamos o histórico de cada aluno com distorção série-idade. Cada ano, 1900 e tanto, ele estudou em tal escola. (...) Toda a trajetória dele. Então, assim, começamos a perceber, por exemplo, alguns alunos em escolas de Anos Finais com distorção que não aconteceu em escolas de Anos Finais. (...) Foi lá no 2º ano. Por exemplo, ele fez o 2º ano 3 vezes, ou cada ano dos Anos Iniciais 2 vezes. E aí, algumas escolas alimentam outras, então precisamos priorizar a escola que alimenta, que é lá que a distorção acontece. Então, precisamos ouvir essa escola para ver o que está acontecendo lá. E começamos a fazer discussão coletiva, com as duas escolas. São os mesmos alunos. As escolas na mesma comunidade então, não tem motivo para não discutir junto.” (Subsecretária de Educação da SMECT de Angra dos Reis junho/2015).

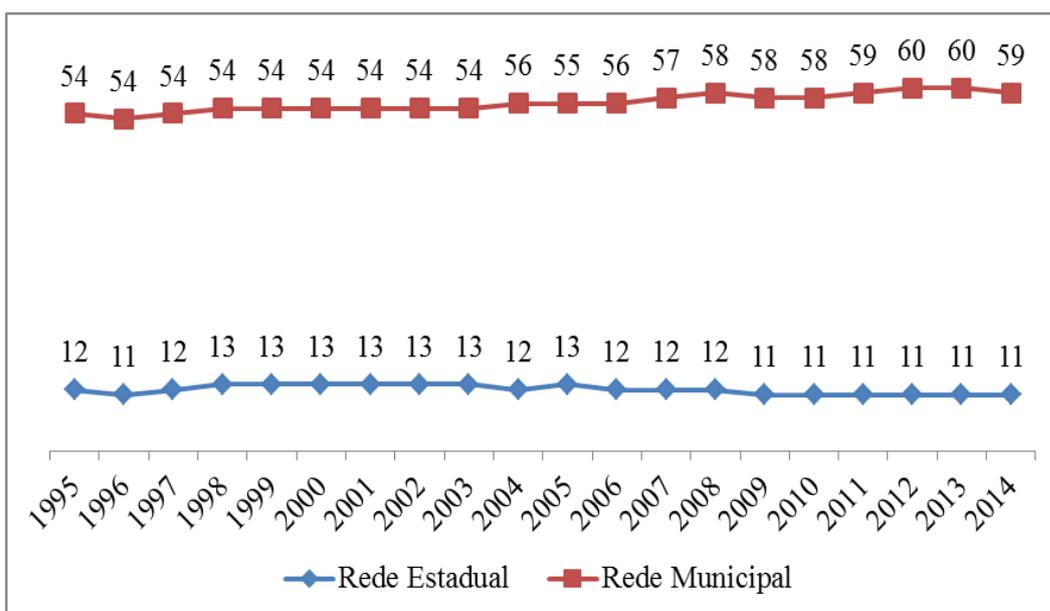
No próximo item, será feita uma síntese, a partir do material empírico produzido, do processo de municipalização do Ensino Fundamental no município de Angra dos Reis e os desafios encontrados pela gestão educacional com a ampliação da rede municipal. A análise será norteadada pelas três categorias de análise, quais sejam, capacidade burocrática, contexto político e regime de colaboração.

4.3. Gestão municipal do Ensino Fundamental em Angra dos Reis

Dentre os três municípios da pesquisa, Angra dos Reis é aquele com maior atendimento do Ensino Fundamental na rede estadual. Considerando apenas as redes públicas e a distribuição por segmento de ensino, ainda há atuação da rede estadual no município para 1,66% de matrículas nos Anos Iniciais e 40,94% nos Anos Finais, acima da média estadual que é de 0,68% e 32,93%, respectivamente. Contudo, é o município cuja rede municipal, em 1995, que apresentava maior percentual de atendimento, tanto nos Anos Iniciais quanto nos Anos Finais. Apesar de ter iniciado o processo de municipalização ainda na década de 1980, Angra dos a rede municipal de Angra dos Reis, ainda não conseguiu absorver a totalidade das matrículas nem mesmo nos Anos Iniciais, como já aconteceu nos outros municípios da pesquisa.

No período abrangido por essa pesquisa, houve pouca variação do número de escolas das redes estadual e municipal em Angra dos Reis, certamente, porque a municipalização já tinha sido mais contundente nas décadas anteriores. Segundo informações de uma ex-dirigente municipal de educação, a primeira escola municipal foi construída em 1978. Nessa ocasião, “a rede do município já era uma rede estadualizada que foi municipalizada”. (Ex-dirigente municipal de educação de Angra dos Reis, agosto/2015):

Gráfico 10: Evolução do número de escolas da rede pública de Ensino Fundamental regular em Angra dos Reis, 1995 a 2014.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mec/Inep.

Entre 1995 e 2014, houve ampliação do número de prédios escolares da rede municipal, a partir de 2006, que veio em um movimento crescente, com redução de uma unidade de ensino para atendimento do Ensino Fundamental regular. O crescimento não acompanhou a demanda de atendimento dessa rede que, entre 1995 e 2014, passou a atender mais 3.472 matrículas:

“E nesses últimos anos, só pra parar pra pensar, não temos escolas novas. Pelo crescimento que Angra dos Reis está tendo, continuamos com o mesmo número de escolas. A única ampliação foi, lá no quarto distrito da Manoelina que, na verdade, não foi uma ampliação. O prédio foi restaurado e cedido em uma parceria com o CIEP. Um ano depois compraram uma casa de festas e nos colocaram lá e no CIEP também. E continuamos assim, até hoje. Então, não houve um investimento, um planejamento para receber e ampliar.” (Gerente de Ensino Fundamental da SMECT de Angra dos Reis, junho/2015)

O diálogo com o estado para atendimento das demandas ao Ensino Fundamental, em cada município, pode ser diferenciado, a partir da realidade local e do perfil da equipe de gestão. É possível haver, inclusive, negociação para reabsorção de matrículas pela rede estadual motivada por diferentes motivos, como foi observado em Angra dos Reis. Após negociação entre as redes de ensino, ficou claro que a rede municipal não tinha capacidade de atendimento e a rede estadual reassumiu algumas turmas de segundo segmento:

“Não conseguimos acomodar todas as crianças que deveríamos, tanto que o estado está nos ajudando para alocar essas crianças de pré-escola. Foi uma dança das cadeiras: jogamos os quintos anos da Manoelina para a nova Perequê, jogamos os sextos anos da nova Perequê para o 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 a demanda, o estado foi que fez essa parceria pra receber essas turmas de sexto ano. (Gerente de Ensino Fundamental da SMECT de Angra dos Reis, junho/2015).

Essa negociação buscando a colaboração do estado, pelo apurado no trabalho de campo, é rotineira podendo a rede municipal solicitar à SEEDUC a municipalização de prédio escolar da rede estadual, caso sua rede física não seja suficiente para atendimento da demanda, como era provável que ocorresse em Angra dos Reis para o atendimento em 2016, ou mesmo, reabsorção da rede estadual de matrículas do segundo segmento:

“No caso do segundo segmento, existe essa parceria com o estado. Por exemplo, há um distrito que a rede municipal sempre atendeu. Desde que abrimos a primeira escola de segundo segmento lá nunca mandamos aluno dessa comunidade para a rede estadual. Só que, esse ano, em função do aumento da demanda do fundamental I e do atendimento da pré-escola, tivemos que mandar alunos do sexto

ano para o estado. E essa relação foi tranquila. Nós precisamos e, então, eles abriram a turma mas ainda não atendeu a demanda. Entramos em contato de novos e eles abriram mais vagas e agora, tem menos de quinze dias, surgiu nova demanda, porque essa localidade onde fica mais próxima da usina então há um fluxo muito grande de entrada e saída de aluno ... (Secretária municipal de educação de Angra dos Reis, março/2015).

Diante da obrigatoriedade de atendimento, a partir de 2016, à faixa etária entre quatro e seis, e que essa faixa etária será atendida, em sua maioria, pela rede municipal, nos interessa saber como está a distribuição do atendimento das 71 unidades escolares dessa rede, já que poderá interferir no atendimento ao Ensino Fundamental regular. Vale ressaltar que esse número inclui as escolas que atendem também à Educação Infantil e não apenas o ensino regular, que dispõe de 59 unidades, conforme apresentado no gráfico anterior:

Quadro 17: Atendimento da rede municipal de educação de Angra dos Reis aos diferentes segmentos da educação básica, 2014.

Etapa da Educação Básica	Urbana	Rural
Creche	9	0
Educação Infantil – Pré-escolar	33	15
Ensino Fundamental de 9 anos	42	17
Ensino Fundamental – Anos Iniciais	29	14
Ensino Fundamental – Anos Finais	3	0
Ensino Fundamental – Anos Iniciais e Anos Finais	10	3
Educação Especial	3	0
Educação de Jovens e Adultos	13	4

Fonte: Elaboração própria a partir dos Microdados do Censo Escolar 2014 (Inep/MEC).

O número de escolas de atendimento para cada segmento do Ensino Fundamental, seja exclusiva ou não, chama a atenção. São 39 as unidades que atendem as Anos Iniciais localizadas em área urbana e dezessete na área rural (sertão e ilhas). Quanto aos Anos Finais, são treze em área urbana e apenas três em área rural.

O número de unidades que atendem à Educação infantil ainda não é suficiente para o atendimento da obrigatoriedade legal, mas a equipe de gestão que tem se movimentado, desde 2015, para se preparar para o atendimento a essa demanda:

“A prioridade total para o ano que vem [2016], já começando esse ano, é aumentar a oferta de vagas do pré-escolar e Educação Infantil. Isso que dizer ampliação de atendimento nas escolas e construção de novas unidades escolares. (Coordenador do Controle Interno da SMECT, julho/2015).

Sem condições de atendimento em algumas áreas, principalmente, as mais afastadas, a solução foi lançar mão do regime de colaboração que, embora não regulamentado, prevê a cooperação entre os entes federados. Já que a Educação Infantil deve ser atendida pela rede municipal, a solução é transferir matrículas do segundo segmento do Ensino Fundamental para o estado, dando alguns passos para traz no processo de municipalização:

“O Departamento de Ensino Fundamental, a gerência de estudos estatísticos e nós [gerência administrativa], estamos trabalhando em cooperação com o estado para o futuro. Por exemplo, no Perequê, nós não temos unidades escolares que comportam o número de alunos daquela região. Esse ano nós tivemos problemas. Nós tivemos que encaminhar alunos do 2º segmento, por exemplo, do 1º segmento para o estado.” (Gerente Administrativo da SMECT de Angra dos Reis, junho/2015)

O Gerente Administrativo da SMECT se preocupa com a manutenção de novas unidades de ensino na rede municipal para o atendimento de creche e, principalmente, com recursos para pagamento de pessoal:

“A construção das creches começou em 2012, na verdade. Depois das creches construídas, a preocupação é com o aumento de a manutenção. O governo federal libera verba para a construção do prédio mas a prefeitura tem que pagar para preparar o terreno. Aí o governo federal vem e constroi a creche. E entrega para a prefeitura. E quem vai pagar o pessoal? Quem vai equipar? O município. Com que dinheiro?” (Gerente Administrativo da SMECT de Angra dos Reis, junho/2015).

A folha de pagamento dos servidores lotados na educação compromete quase a totalidade dos recursos advindos do Fundeb. A situação de Angra dos Reis não é diferente:

“Praticamente todos os recursos do vão pra pagamento de folha. E aí, quem recebe com o Fundeb? Os professores, os servidores que estão lotados na escola. Então, quem tá fora... Todo esse pessoal que está na secretaria de educação dando suporte, eles recebem de recurso próprio. Então, também percebemos a diminuição do número de alunos. A cada vem diminuindo. Percebemos que o índice de nascimento diminuiu e a redução pode ser em função disso. Temos priorizado, lógico, o ensino do ensino do 1º segmento, então as turmas de 2º segmento nós acabamos dividindo com o estado.” (Secretária municipal de educação de Angra dos Reis, julho/2015)

Apesar da escassez de recursos, havia a necessidade de ampliação do quadro de servidores para atendimento à demanda. Angra dos Reis, historicamente, foi um município que atraiu profissionais de educação para os concursos diante dos valores de remuneração aplicados. Não conseguimos informações sobre o histórico de concursos públicos realizados para a rede municipal de educação, seja para professores ou profissionais de apoio das escolas. Porém, em agosto de 2015,

presenciamos o lançamento do edital para contratação de 105 professores, sendo 60 vagas para Docente I, e 45 para Docentes II.

Além da necessidade de mais professores, a ampliação da rede aliada à escassez de recursos financeiros, demanda que a gestão educacional esteja cada vez mais preparada, com capacidade burocrática instalada, para o atendimento às exigências legais para firmar convênios com o governo federal. Assim como nos outros municípios da pesquisa, a equipe de gestão educacional de Angra dos Reis, conta com um setor para dar apoio aos gestores das escolas e ao próprio dirigente municipal e sua equipe lotada na secretaria, no que diz respeito ao atendimento das exigências legais para o repasse de recursos advindos do governo federal. Essa foi uma iniciativa da administração municipal que criou, em todas as secretarias de governo, o setor de Controle Interno que, no caso da educação,

“(...) é responsável por todos os contratos que a secretaria de educação assina, além dos convênios com instituições sem fins lucrativos. O orçamento também é feito pelo setor. Enfim, tudo que se trata de dinheiro, compra, aquisição, tudo passa pelo Controle Interno.”

É esse setor que também que orienta às direções das escolas que recebem recursos diretamente do governo federal já que, a maioria é unidade executora, de como prestar contas e atender às exigências legais para que não venham a sofrer qualquer sanção como, por exemplo, a devolução de recurso não utilizado ou utilizado de forma inadequada.

Ainda há muitos cargos comissionados nas secretarias de educação, que não necessariamente, precisam ser servidores municipais, próprio de um contexto político ainda marcada por troca de favores entre o poder executivo e seus eleitores. Houve uma reforma administrativa no início da gestão atual, que é oposição à antiga gestão, mas a SMECT ainda conta com 24 cargos comissionados no conjunto de 2.200 pessoas trabalhando na educação. Ou outros, seriam 1.941 estatutários, 163 celetistas e 72 estagiários (IBGE, 2014), o que não era suficiente para o atendimento da demanda.

Os cargos comissionados não apresentam estabilidade e cada mudança na gestão municipal pode significar mudança também nesse quadro comprometendo a continuidade das ações em curso, e a capacidade burocrática da equipe de gestão educacional. A alternância do poder municipal entre dois grupos políticos tem

gerado ruptura de ações nas mudanças de governo baseadas, principalmente, por militância ou ideologia política. Os governos tendem a querer negar o que fez seu antecessor e imprimir sua marca nas diferentes áreas. Nesse caso, o contexto político influencia diretamente na capacidade burocrática da equipe de gestão, trazendo sérios prejuízos para o planejamento, a longo prazo, da política educacional. O governo atuante na administração municipal, em 2015, enfrentava sérios problemas decorrentes do jogo político e a oposição já se preparava, claramente, para reassumir o poder após a eleição de 2016.

Além do contexto político, a conjuntura econômica, certamente, interfere na distribuição de matrículas de qualquer região, porém, em Angra dos Reis essa oscilação fica muito perceptível já que a economia da cidade depende da migração de pessoas de outros municípios ou estados para trabalhar em diferentes frentes de trabalho oferecidas, principalmente, pela indústria naval. Segundo um ex-dirigente municipal de educação, essa é uma característica de constituição da cidade desde a época do Império:

“(...) é um processo que a cidade tem mesmo historicamente. Com a construção do porto, da usina, da Verolme, da estrada, da rodovia ... É um processo pelo qual historicamente a cidade passa. Continua passando porque agora tem Angra 3. (...) Na verdade, é assim desde a época do Império com a questão do ouro, da corrida do ouro. A cidade sempre teve esse ciclo de pessoas de fora chegando e saindo. Isso é muito forte na cidade. (Ex-dirigente da secretaria municipal de educação, agosto/2015).

Nesse capítulo, buscou-se fazer uma descrição do contexto educacional do município de Angra dos Reis, a partir da articulação entre os dados produzidos na pesquisa de campo e a literatura específica. No próximo item, será apresentado o município de Itaboraí, seguindo o mesmo desenho de análise e de apresentação da mesma.

5. O município de Itaboraí

A rede municipal de Itaboraí foi selecionada, a partir do estudo para a escolha das redes apresentado no item 3.1 desse trabalho, dentre as oito redes municipais com **desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado.**

O trabalho de campo no município foi realizado no período de março a setembro de 2015 para a realização das entrevistas e coleta dos documentos. Foram realizadas onze visitas ao município e treze entrevistas, nesse período, porém, em dezembro, houve a necessidade de voltar à cidade para recolher os documentos faltantes. Foram entrevistados membros da equipe da atual da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC), ex-dirigentes municipais de educação, chefe de gabinete da secretaria de educação de gestão anterior, direção do escritório local do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação (SEPE).

Todas as entrevistas tiveram sua contribuição na construção da visão da área educacional no município, contudo, nesse trabalho foram utilizadas citações das entrevistas com os seguintes atores: secretária municipal de educação e cultura da gestão de atual; chefe de gabinete de gestão anterior; subsecretário de infraestrutura escolar, orçamento e gestão estratégica da SEMEC; e subsecretária de administração da SEMEC.

A primeira ida à cidade⁶⁷ para apresentação da pesquisa e solicitação de colaboração na mesma, foi agendada através e contato telefônico com o gabinete da secretária de educação. Participaram desse primeiro encontro, que durou cerca de uma hora e meia, além da equipe de pesquisa do GESQ, a secretária e as subsecretárias de ensino e de gestão da SEMEC. Nesse mesmo dia, após o a assinatura da autorização para a realização da pesquisa no município, foi

⁶⁷ Vale registrar que três pesquisadoras da equipe do GESQ (Cynthia Paes de Carvalho, Andréia Martins e Andréa Waldhelm) já tinham tido contato com a equipe de gestão da SEMEC e com dirigentes do SEPE, por conta de uma pesquisa sobre o Plano Municipais de Educação. Essa pesquisa teve como resultado o capítulo Lugar e papel da avaliação em planos municipais de educação: uma análise de processos de planejamento educacional, no livro Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas (BONAMINO et al, 2014). No retorno ao município para a pesquisa em tela, foi entregue um exemplar da publicação para à SEMEC.

disponibilizado o organograma da secretaria com suas subsecretarias e departamentos e todos os contatos da equipe técnica para o agendamento posterior das entrevistas e o trabalho de campo pode ser planejado pelos pesquisadores.

Nos próximos itens, serão apresentados os aspectos geopolíticos e o contexto educacional de Itaboraí, assim como a distribuição de matrículas do Ensino Fundamental entre as redes de ensino e a gestão da municipalização desse segmento de ensino no município.

5.1. Aspectos geopolíticos e contexto educacional de Itaboraí

O município de Itaboraí se localiza às margens da Baía de Guanabara, a 45 km da capital do estado, com extensão territorial de 430.374 km² de área fazendo divisa com outros quatro municípios: Guapimirim, São Gonçalo, Cachoeiras de Macacu, Tanguá e Maricá. Sua vegetação é composta, principalmente, por pastagens, mata de encosta, mangues e brejos. A exploração de madeira, para obtenção de carvão e lenha, e a regeneração natural modificaram os aspectos geográficos da Região, que apresenta hoje matas muito fragmentas e em locais isolados do município, com exceção das serras do Barbosão e do Lagarto onde ainda são observadas matas remascentes.

Mapa 3: Município de Itaboraí.



Fonte: <https://www.google.com.br/maps>

Itaboraí tornou-se município independente, a partir de Decreto de 15/01/1833 que o desmembrou de Cachoeiras de Macacu. Com população estimada para 2014 de 227.168 habitantes é considerado um município de “grande porte”, segundo classificação do IBGE, ocupando a 9ª posição no conjunto de 21 municípios da Região Metropolitana. Em relação ao estado, o contingente populacional de Itaboraí representa 1,38% da população total fluminense.

Historicamente, a economia do município girou em torno da manufatura da cerâmica (decorativa e utilitária), fruticultura, apicultura, pecuária extensiva, comércio e serviços. Em 2011, foi iniciada a obra do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) em uma área de 45 km² que, segundo a Petrobras, teria como objetivo estratégico a expansão da capacidade de refino de petróleo através da construção de duas refinarias, uma unidade de gás e uma estação petroquímica. A previsão de início das atividades da primeira refinaria era agosto de 2016 mas, diante de uma crise política envolvendo denúncias de corrupção na empresa, em outubro de 2014 os contratos com empresas terceirizadas responsáveis pela construção das refinarias foram suspensos. A paralisação da obra trouxe uma reação em cadeia: houve redução do número de trabalhadores, que chegou a cerca de 35,5 mil em 2013 e em março de 2015 eram 4.500, gerando queda na arrecadação das empresas de serviços e a consequente redução de cerca de 69% da arrecadação de impostos pela prefeitura⁶⁸: de R\$ 23.000.000,00 em dezembro de 2014 para R\$ 7.000.000,00 em março de 2015.

Ao longo da série histórica do Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), o município de Itaboraí apresentou crescimento de 66,99% saindo de faixa de Baixo Desenvolvimento, em 1991, para Médio Desenvolvimento⁶⁹, em 2010, o que o coloca na 62^a posição em relação aos outros municípios do estado e abaixo tanto do índice nacional quanto do estadual:

Tabela 27: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Itaboraí 1991, 2000 e 2010.

Espacialidades	IDHM			IDHM-Renda			IDHM-Longevidade			IDHM-Educação		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Brasil	0,493	0,612	0,727	0,647	0,692	0,739	0,662	0,727	0,816	0,279	0,456	0,637
Rio de Janeiro	0,573	0,664	0,761	0,696	0,745	0,782	0,690	0,740	0,835	0,392	0,530	0,675
Itaboraí	0,415	0,553	0,693	0,569	0,633	0,690	0,630	0,708	0,813	0,199	0,377	0,593

Fonte: PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro.

⁶⁸ Fontes: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/1604551-cri-se-no-comperj-le-va-prefeito-de-itaborai-a-reduzir-o-proprio-salario.shtml>, <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/06/1649465-petrobras-anuncia-novo-cronograma-para-comperj-e-abreu-e-lima.shtml>, <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/refinarias/complexo-petroquimico-do-rio-de-janeiro.htm>, http://www.itaborai.rj.gov.br/nossa_cidade/, todas com acesso em março de 2015.

⁶⁹ O índice varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1 for o índice, maior o desenvolvimento humano daquela região. As faixas de desenvolvimento humanos são fixas: Baixo Desenvolvimento Humano menor que 0,550, Médio entre 0,550 e 0,699, Alto entre 0,700 e 0,799 e Muito Alto Desenvolvimento Humano acima de 0,800 (PNUD, 2013).

Nesse período, todos os componentes do IDHM cresceram em termos absolutos, mas a dimensão que mais contribuiu para essa evolução – no Brasil, no Estado do Rio de Janeiro e em Itaboraí – foi a Educação: 128,32%; 72,19% e 197,99%, respectivamente. No caso de Itaboraí, esse crescimento foi, particularmente, expressivo e reflete que o município acompanhou a ampliação do atendimento no Ensino Fundamental do estado e que conseguiu oferecer escolarização a um maior percentual de crianças de 6 a 14 anos: em 2010, 2,91% da população dessa faixa etária estava fora da escola no estado, enquanto em Itaboraí esse percentual foi de 3,04% (PNUD, 2013). Apesar desse percentual, os dados indicam que 64,65% da população com mais de 18 anos no estado tem Ensino Fundamental completo, enquanto em Itaboraí esse percentual era 52,80%. Quanto aos jovens entre 15 e 17 anos, no estado chega a 55,70% enquanto em Itaboraí é de 46,92%:

Tabela 28: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes do RJ e de Itaboraí: 1991, 2000 e 2010.

IDHM e componentes	RJ			Itaboraí		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,392	0,530	0,675	0,199	0,377	0,593
% de 5 a 6 anos frequentando a escola	53,64	81,26	93,47	28,90	73,90	92,09
% de 11 a 13 anos frequentando Anos Finais EF	43,87	61,56	83,51	26,25	47,50	80,31
% de 15 a 17 anos com EF completo	29,36	44,36	55,70	12,46	28,33	46,92
% de 18 a 20 anos com EM completo	20,45	28,66	42,93	8,00	15,61	32,32
% de 18 anos ou mais com EF completo	44,57	51,13	64,65	21,86	31,42	52,80
IDHM Longevidade	0,690	0,740	0,835	0,630	0,708	0,813
Esperança de vida ao nascer (em anos)	66,42	69,42	75,10	62,77	67,50	73,75
IDHM Renda	0,696	0,745	0,782	0,569	0,633	0,690
Renda per capita (em R\$)	608,80	826,04	1.039,30	276,47	410,66	584,35

Fonte: PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro.

Quanto à esperança de vida ao nascer, o cidadão que nasceu em Itaboraí, em 1991, tinha a expectativa de viver de 62,77 anos enquanto a média do estado era de 66,42 anos. Já em 2010 o nascido em Itaboraí poderia chegar a 73,75 anos enquanto a média do estado era de 75,10.

Quanto ao aspecto econômico, a renda *per capita* média da população residente no município cresceu cerca de 112% entre 1991 e 2010, acima da evolução do estado que foi 70,71%. A proporção de pessoas consideradas pobres

passou de 37,15% em 1991, para 21,29%, em 2000, e para 10,21%, em 2010. O percentual daquelas consideradas extremamente pobres também diminuiu saindo de 13,31% em 1991 para 3,31% em 2010. Contudo, a situação de pobreza continua abaixo da média do estado. Apesar de ter melhorado, a renda *per capita* do município era o equivalente a cerca de 45% em 1991 do correspondente do estado, passou para 49% e para 56%, em 2010. O percentual de pobres e extremamente pobres também distoa da média do estado, o que traz como consequência uma maior desigualdade observada através do Índice de Gini, conforme podemos observar na tabela a seguir⁷⁰:

Tabela 29: Evolução de renda, pobreza e desigualdade RJ e Itaboraí: 1991, 2000 e 2010.

Indicadores	RJ				Itaboraí			
	1991	2000	2010	Evolução (%)	1991	2000	2010	Evolução (%)
Renda <i>per capita</i> (em R\$)	608,8	826,04	1.039,30	70,71	276,47	410,66	584,35	111,36
% de extremamente pobres	7,24	3,64	1,98	-72,65	13,31	6,14	3,31	-75,13
% de pobres	22,94	13,65	7,23	-68,48	37,15	21,29	10,21	-72,52
Índice de Gini	0,6133	0,61	0,61	-0,54	0,49	0,5	0,48	-2,04

Fonte: PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro.

Nesse item, foram apresentados dados importantes na contextualização do município que contribuem para a gestão da educação da rede de ensino local. Os próximos itens se dedicarão a descrição da educação pública em Itaboraí no âmbito do Ensino Fundamental regular. Para tanto, serão utilizados dados do Censo Escolar, de 1995 a 2014, cotejados com informações obtidas através das entrevistas realizadas com diferentes atores, que atuam ou que atuaram na área educacional do município, e do questionário direcionado para o gestor municipal de educação – *Survey GESQ*, 2015.

⁷⁰ São considerados extremamente pobres aqueles com renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00, em agosto de 2010, e pobres aqueles com renda maior que R\$ 70,00 mensais e igual ou inferior a R\$ 140,00 na mesma data.

5.2. Distribuição de matrículas, fluxo e rendimento do Ensino Fundamental regular nas redes pública e privada do município de Itaboraí

Como já assinalado, Itaboraí não é considerado pelo IBGE como uma metrópole, já que comporta população dentro da faixa daqueles municípios de grande porte: 227.168 habitantes em 2014. Contudo, faz parte da Região Metropolitana do estado e traz consigo indicadores sociais que desafiam a capacidade do poder público de garantir a oferta dos direitos sociais previstos pela legislação brasileira a seus cidadãos, dentre eles, a educação básica para aqueles entre 6 a 14 anos, até 2015. Vale ressaltar que, a partir de 2016, a obrigatoriedade passou a ser para aqueles entre 4 e 17 anos, conforme Emenda Constitucional nº59/2009.

O número absoluto de matrículas no Ensino Fundamental regular no município, entre 1995 e 2014, foi oscilando entre aumento e redução chegando ao final do período analisado com 34.070 (incremento de cerca de 3,75% ou mais 1.228 alunos). Para essa expansão, assim como em Angra dos Reis, testamos as hipóteses do populacional, para a ampliação do atendimento total do Ensino Fundamental, e a implementação da política de fundos, a partir do Fundef, em 1998, substituído pelo Fundef, em 2007, no que diz respeito às redes públicas.

Tabela 30: Evolução do número de matrículas do Ensino Fundamental regular por rede de ensino: Itaboraí, 1995 a 2014.

Ano	Rede Estadual			Rede Municipal			Rede Privada			Total	
	N	%	Evol.	N	%	Evol.	N	%	Evol.	N	Evol.
1995	13.906	42,34	--	15.632	47,6		3.304	10,06	--	32.842	--
1996	11.700	37,50	-15,86	16.746	53,67	7,13	2.756	8,83	-16,59	31.202	-4,99
1997	11.019	36,05	-5,82	15.893	52,00	-5,09	3.651	11,95	32,47	30.563	-2,05
1998	12.877	35,90	16,86	20.379	56,75	28,23	2.653	7,39	-27,33	35.909	17,49
1999	12.201	31,4	-5,25	22.507	57,92	10,44	4.149	10,68	56,39	38.857	8,21
2000	12.441	31,74	1,97	23.203	59,2	3,09	3.547	9,05	-14,51	39.191	0,86
2001	11.504	29,63	-7,53	23.818	61,35	2,65	3.504	9,02	-1,21	38.826	-0,93
2002	11.211	28,02	-2,55	24.970	62,41	4,84	3.826	9,56	9,19	40.007	3,04
2003	10.313	25,70	-8,01	25.738	64,14	3,08	4.074	10,15	6,48	40.125	0,29
2004	9.530	24,04	-7,59	25.971	65,51	0,91	4.145	10,46	1,74	39.646	-1,19
2005	9.181	23,22	-3,66	25.695	64,98	-1,06	4.668	11,8	12,62	39.544	-0,26
2006	8.238	21,06	-10,27	25.852	66,09	0,61	5.027	12,85	7,69	39.117	-1,08
2007	7.822	19,47	-5,05	26.359	65,62	1,96	5.988	14,91	19,12	40.169	2,69
2008	7.112	17,59	-9,08	25.906	64,06	-1,72	7.425	18,36	24,00	40.443	0,68
2009	6.657	16,90	-6,40	25.386	64,43	-2,01	7.358	18,67	-0,90	39.401	-2,58
2010	6.397	16,40	-3,91	25.169	64,52	-0,85	7.443	19,08	1,16	39.009	-0,99
2011	6.126	16,09	-4,24	24.498	64,34	-2,67	7.451	19,57	0,11	38.075	-2,39
2012	5.263	14,31	-14,09	24.124	65,6	-1,53	7.389	20,09	-0,83	36.776	-3,41
2013	4.120	11,84	-21,72	24.071	69,2	-0,22	6.592	18,95	-10,79	34.783	-5,42
2014	3.748	11,00	-9,03	23.546	69,11	-2,18	6.776	19,89	2,79	34.070	-2,05

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2014 (Inep/MEC).

Quanto a primeira possibilidade, os dados indicam que a população total de Itaboraí, entre 1991 e 2010, aumentou de 138.558 para 218.008 habitantes, o que corresponde a mais 79.450 habitantes ou 57,34%. A faixa etária da população com menos de 15 anos de idade, aquela que, teoricamente, estaria frequentando o Ensino Fundamental regular, seguiu a tendência registrando mais 6.520 indivíduos, de 45.800 para 52.320, o que equivale a 14,24%, o que poderia justificar a ampliação da procura por vagas nesse segmento de ensino (PNUD, 2013):

Tabela 31: Estrutura etária da população de Itaboraí, segundo edições do Censo Demográfico 1991, 2000, 2010.

Estrutura Etária	1991		2000		2010	
	População	%	População	%	População	%
Menos de 15 anos	45.800	33,05	52.883	28,52	52.320	24,00
15 a 64 anos	87.269	62,98	123.493	66,60	151.389	69,44
65 anos ou mais	5.489	3,96	9.047	4,88	14.299	6,56
TOTAL	138.558	100,00	185.423	100,00	218.008	100,00

Fonte: PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro.

A hipótese do impacto do Fundef na ampliação das matrículas também pode ser aventada já que, analisando a evolução ano a ano, chama a atenção o aumento matrículas entre 1997-1998 e 1998-1999: 17,49% e 8,21%, respectivamente, coincidindo com a implementação do fundo, em 1998. Segundo Luiz Carlos Gil Esteves, Itaboraí está entre os dez municípios que mais ganharam com o Fundef fundo, no período de 1998 a 2002, sendo o quinto da lista⁷¹. Em 1998 e 1999, Itaboraí contribuiu com R\$ 2.876.248,00 e recebeu R\$ 9.832.398,00, ganhando 6.956.150,00, o que representa um aumento de 241,85%. O município seguiu ganhando até o último ano abrangido pela pesquisa, 2002, chegando a 371,59%. (ESTEVEES, 2005).

Dos novos 5.346 alunos matriculados entre 1997 e 1998, quando se observou a maior ampliação no atendimento, 1.858 se matricularam na rede estadual e 4.486 na rede municipal, resultando em ampliação nessas redes de 16,86% e 28,23%, respectivamente. A rede privada apresentou redução de 998 matrículas, o que equivale a -27,33%.

Entre 1998 e 1999, quando houve o segundo maior aumento percentual de matrículas, foram 2.948 novos alunos que se distribuíram entre as redes de forma diferenciada em relação ao ano anterior. Nas redes públicas, houve redução de -5,25% na rede estadual, o equivalente a 676 alunos, e a rede municipal aumentou em 2.218 alunos, 57,92%.

Nesse mesmo período, a rede privada teve um acréscimo expressivo de 56,39 %, o que corresponde a mais 1.496 alunos. O aumento da renda *per capita* da população de Itaboraí, já apresentado nesse trabalho, pode ter interferido na ampliação do atendimento da rede privada. Entre 1991 e 2010, o percentual de

⁷¹ Na ordem decrescente, os dez municípios são: Japeri, Araruama, São Gonçalo, Belford Roxo, Itaboraí, Nova Iguaçu, Magé, Teresópolis e Seropédica.

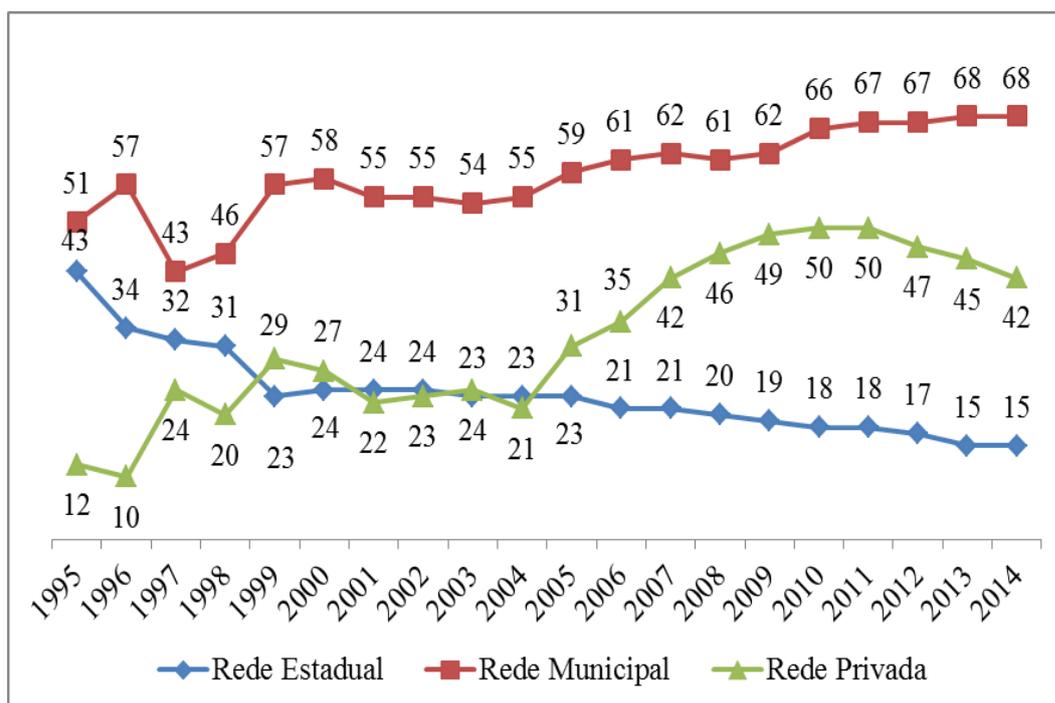
peças consideradas extremamente pobres reduziu em exatos 10 pontos percentuais entre 1991 e 2010, o que aumenta a possibilidade de custeio das despesas com escolas particulares que, mesmo que não sejam aquelas consideradas de elite, o custo anual não estaria dentro do perfil das famílias de Itaboraí, haja vista a renda *per capita* da população em relação ao estado.

No restante do período, houve oscilação mas sempre sem mudanças bruscas. A maior mudança em termos percentuais observada, depois de 1999, foi entre 2012 e 2013, cuja redução de atendimento foi de -5,42% do total de matrículas, o que corresponde a menos 1.993 matrículas.

Observando a distribuição de matrículas por dependência administrativa, ao longo do período, buscando flagrar a municipalização do Ensino Fundamental, observamos que a rede estadual foi sofrendo redução de atendimento, seguindo a tendência do resto do estado, mas de forma bem mais contundente nesse município: em 1995, o estado era responsável por 42,34% das matrículas em Itaboraí, enquanto a média no estado era 29,72%. Contudo, em 2014, o percentual de atendimento estadual em Itaboraí se equipara ao percentual do resto do estado girando em torno de 11%. A rede municipal acompanha a evolução da rede estadual com percentual de atendimento bem similar: 47,6% enquanto no estado a média era de 47,78%. Já a rede privada, apresenta a maior diferença observada na análise da evolução em cada rede: com ampliação de atendimento, seguindo a tendência também já observado no resto do estado, mas com percentual menor em 2014: 19,89% comparados aos 29,60% da média do estado, que é bem maior que a do país, que fica em torno de 15,73%.

Com o aumento do número de alunos, é de se esperar que o número de unidades escolares também seja ampliado. Com base nos dados do Censo Escolar de cada ano, observamos que houve oscilação no período analisado, com abertura e fechamento de escolas:

Gráfico 11: Evolução do número de escolas do Ensino Fundamental regular por rede de ensino: Itaboraí, 1995 a 2014.



Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2014 (Inep/MEC).

A partir de 2005, esse movimento foi ascendente nas redes municipal e privada e descendente na rede estadual. No início do período estudado, havia na rede estadual 43 unidades escolares e, em 2014, os números indicam uma redução de 28 escolas. Por outro lado, a rede municipal em 1995 contabilizava 51 escolas e chegou em 2014 com 68 unidades, mais 17 prédios escolares. A rede privada apresentou a maior evolução: 30 unidades escolares a mais de 1995 para 2014.

Como já mencionado, no item 1.4 desse trabalho, não há informações sobre a transferência de escolas entre as redes estadual e municipal, contudo, os dados indicam que, no período de maior evolução de matrículas no Ensino Fundamental regular no município, entre 1998 e 2000, houve redução do número de unidades escolares na rede estadual (de 31 para 23) e aumento na rede municipal (de 46 para 58).

Em relação à localização das escolas, se em área urbana ou rural, percebe-se diferença também nessa evolução. A rede estadual concentrava maior número de escolas na área rural, em 1995, mas em 2014 há mais unidades escolares essa rede em área urbana. O mesmo acontecendo com a rede municipal, porém com diferença bem mais acentuada, o que indica que a ampliação da rede se deu na

área urbana⁷². A rede privada também acompanhou a “urbanização” do município, com apenas quatro unidades escolares em área rural e 38 na área urbana, em 2014.

Segundo o ex-chefe de gabinete da secretaria de educação, o município:

“tinha uma característica muito rural e mais ligado à olaria, mais ligado à cerâmica e depois, por volta dos anos 2000, começou a se aventar a possibilidade de construção do COMPERJ, que só veio mais adiante, em 2011, mas que já começou a interferir na dinâmica local” (Ex-chefe de gabinete da secretária de educação da gestão de 2009 e 2012, Setembro/2015).

Segundo dados do IBGE, em 1991, a população urbana de Itaboraí já era 93,91%, aumentando para 95,60%, em 2000 e 98,81%, em 2010. Logo, a urbanização do município teve início ainda antes da década de 1990. De qualquer forma, a população rural era bem pequena, em 2010, com apenas 1,19%.

Os dados apresentados indicam que o número de matrículas no Ensino Fundamental em Itaboraí, considerando todas as dependências administrativas, aumentou nos três primeiros anos de vigência do Fundef e, no restante do período, oscilou entre aumento e redução chegando em 2014 com pequeno aumento de 3,75% ou 1.228 alunos, conforme já apresentado. A municipalização teve início na década de 1990 e seguiu crescendo, chegando a 2014 com atendimento de 69,11% das matrículas pela rede municipal, acima da média do estado que é 47,78%. A rede privada, nos primeiros anos abrangidos pela pesquisa, ampliou e reduziu o atendimento de forma acelerada, chegando a ampliar em 56,39 pontos percentuais o atendimento entre 1999. No restante do período, oscilou entre redução e ampliação, porém atingindo, em 2014, um atendimento de cerca de 9 pontos percentuais a mais em relação a 1995 (19,89% e 10,06%, respectivamente.

Nos próximos itens, serão analisados cada um dos segmentos do Ensino Fundamental em Itaboraí, considerando ser possível desagregar os dados, a partir de 1995, e que a dinâmica de cada um dos segmentos de ensino é bastante diferente, como já apresentado no Capítulo 2. A dirigente municipal de educação aponta diferenças entre os segmentos também na rede municipal de Itaboraí e apresenta as estratégias da SEMEC no sentido de minimizar os efeitos das especificidades de cada segmento no rendimento escolar:

“Do 1º ao 5º, as coisas fluem de forma diferenciada. Não sei se seria pelo fato do professor estar todo dia na escola, por ele se sentir parte mais da escola ... A

⁷² Quadro de distribuição de escolas do município de Itaboraí, entre 1995 e 2014, por dependência administrativa e localização no Anexo 10 desse trabalho.

fragmentação do professor do 6º ao 9º ano é muito ruim. Ele tem que estar em várias escolas ao mesmo tempo e isso atrapalha. Procuramos aqui, quando montamos o horário, deixar o professor em uma escola só para que ele tenha possibilidade de se envolver mais. Temos professores com diversas cargas horárias, com 12, 14 tempos, por concursos diferentes. Então, isso é um dificultador. Tentamos organizar de forma que, se for interessante para ele, todos os seus tempos sejam em uma escola só para que possa se doar mais.” (Secretária Municipal de Educação e Cultura de Itaboraí, dezembro/2015)

Assim, a opção da análise será por Anos Iniciais e Anos Finais das redes públicas de Itaboraí, ratificando que não há atendimento da rede federal no município, portanto, só serão consideradas as redes municipal e estadual.

5.2.1. Evolução da distribuição de matrícula na rede pública de ensino de Itaboraí nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental regular

Como já visto no item anterior, houve uma aumento de matrículas no Ensino Fundamental regular em Itaboraí, entre os anos de 1995 e 2014, com ampliação do número de matrículas das redes municipais e privadas e esvaziamento do atendimento da rede estadual. Nesse item, nos interessa analisar como foi a distribuição das matrículas da rede pública, que abrange as redes estadual e municipal, assim como o nível de proficiência dos alunos na Prova Brasil, no primeiro segmento do Ensino Fundamental, ou Anos Iniciais.

O número absoluto de matrículas da rede municipal para os Anos Iniciais aumentou 48,4 pontos percentuais, entre 1995 e 2014, chegando a atender 100% da demanda de na rede pública para esse segmento, nesse mesmo ano. Esse aumento foi bastante significativo de entre 1997 e 1999, contudo, seguindo a tendência de ampliação do conjunto da rede pública. A rede municipal apresentou evolução positiva de 41,90% de matrículas entre 1997 e 1998, enquanto a rede estadual ampliou em 10,47%, resultando em aumento de 29,62% na rede pública como um todo. Entre 1998 e 1999, os percentuais foram +15,63% para a rede municipal e a rede estadual reduziu em -16,82%, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 32: Evolução de matrículas das redes públicas aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental: Itaboraí, 1995 a 2014.

Ano	Rede Estadual			Rede Municipal			Rede Pública	
	N	%	Evolução do atendimento (%)	N	%	Evolução do atendimento (%)	N	Evolução do atendimento (%)
1995	8.898	47,47	--	9.845	52,53	--	18.743	--
1996	7.063	40,53	-20,62	10.365	59,47	5,28	17.428	-7,02
1997	6.065	39,08	-14,13	9.455	60,92	-8,78	15.520	-10,95
1998	6.700	33,31	10,47	13.417	66,69	41,90	20.117	29,62
1999	5.573	26,43	-16,82	15.514	73,57	15,63	21.087	4,82
2000	5.298	25,00	-4,93	15.893	75,00	2,44	21.191	0,49
2001	4.571	21,69	-13,72	16.507	78,31	3,86	21.078	-0,53
2002	4.470	20,54	-2,21	17.293	79,46	4,76	21.763	3,25
2003	3.873	17,84	-13,36	17.838	82,16	3,15	21.711	-0,24
2004	3.306	15,61	-14,64	17.871	84,39	0,18	21.177	-2,46
2005	2.918	14,00	-11,74	17.926	86,00	0,31	20.844	-1,57
2006	2.312	11,39	-20,77	17.989	88,61	0,35	20.301	-2,61
2007	2.027	10,00	-12,33	18.250	90,00	1,45	20.277	-0,12
2008	1.685	8,76	-16,87	17.543	91,24	-3,87	19.228	-5,17
2009	1.423	7,68	-15,55	17.099	92,32	-2,53	18.522	-3,67
2010	880	5,05	-38,16	16.548	94,95	-3,22	17.428	-5,91
2011	469	2,84	-46,70	16.047	97,16	-3,03	16.516	-5,23
2012	232	1,47	-50,53	15.514	98,53	-3,32	15.746	-4,66
2013	32	0,21	-86,21	14.944	99,79	-3,67	14.976	-4,89
2014	0	0,00	-100,00	14.592	100,00	-2,36	14.592	-2,56

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar 1995 a 2014.

Quanto ao desempenho dos alunos aferido pelos dados da Prova Brasil, seguindo o desenho da pesquisa, os dados indicam evolução positiva no desempenho dos alunos de todas as redes públicas de Itaboraí em quatro das cinco edições do IDEB. Contudo, de 2011 para 2013, há declínio no rendimento dos alunos das redes estadual e municipal, com reflexo na rede pública. As notas colocam o município no mesmo patamar daquele observado no estado: nível de proficiência “Básico”, ou seja, entre 175 e 225 pontos, em todas as redes e em todas as edições:

Quadro 18: Desempenho na Prova Brasil Matemática dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental das redes pública, estadual e municipal de Itaboraí: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

Rede Ensino	2005	2007	2009	2011	2013
Estadual	175,00	185,49	195,07	212,05	187,09
Municipal	182,20	189,69	205,02	208,23	201,94
Pública	180,40	188,98	203,42	208,40	201,67

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mec/Inep.

Quanto ao fluxo, a rede municipal se mantém uma evolução positiva, reduzindo o número de reprovação ou evasão a cerca de 14 em cada 100 alunos dos Anos Iniciais, em 2014. A rede estadual tem movimento oscilante chegando a resultado menos satisfatório em relação à rede municipal: 22% de reprovação ou evasão. Contudo, o resultado da rede pública, que considera os resultados das redes municipal e estadual, se mantém como o da rede municipal. Vale ressaltar que as matrículas desse segmento de ensino na rede estadual, em 2005, representava apenas 14% das matrículas públicas e que em 2013 já estava em menos de 1%. Portanto, o número de alunos era bem desigual entre as duas redes, ao longo do período onde ocorreram as cinco edições do IDEB, como mostra o quadro a seguir:

Quadro 19: Evolução do indicador de rendimento para os Anos Iniciais por rede pública de ensino de Itaboraí: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

Rede de Ensino	2005	2007	2009	2011	2013
Estadual	0,79	0,76	0,81	0,82	0,78
Municipal	0,78	0,80	0,79	0,85	0,86
Pública	0,78	0,79	0,79	0,85	0,86

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mec/Inep.

Os dados indicam que o primeiro segmento do Ensino Fundamental regular público de Itaboraí tem avançado no que diz respeito ao desempenho dos alunos e ao fluxo escolar, mas ainda se encontra no nível “Básico” de proficiência, ou seja, entre 175 e 225 para esse segmento. O índice de aprovação, em 2013, ficou pouco abaixo daquele observado no âmbito estadual, 86% e 87%, respectivamente.

A rede municipal de Itaboraí, segundo a própria secretária em resposta a pergunta do questionário elaborado para essa pesquisa, reconhece o valor do sistema de avaliação do governo federal mas acredita que o mesmo não reflete a realidade local e que existe “uma diferença de concepção de avaliação adotada na rede e aquela que subsidia a aplicação das avaliações externas” (*Survey* GESQ,

2015). Assim, o resultado dessas avaliações não é muito utilizado pela equipe de gestão para avaliar o trabalho pedagógico da escola e da rede. Paradoxalmente, a secretária declara, no mesmo questionário, que dentre os quatro problemas mais importantes da rede municipal de ensino, os dois primeiros são: “1. IDEB que ainda não atingiu a meta projetada” e “2. Evasão”.

O município de Itaboraí tem seu próprio sistema de avaliação, o PROVITA, cujas provas são elaboradas pela equipe técnica da secretaria de educação e os professores da rede. A avaliação municipal é aplicada todos os anos, em anos pares, para alunos do 4º e 8º anos e em anos anos ímpares, para alunos do 5º e 9º anos. Segundo a Subsecretária de Ensino, em entrevista para essa pesquisa, a avaliação é bem recebida pelas equipes das escolas e, também, pelos alunos e não tem o objetivo de hierarquizar os resultado. A proposta teria dois objetivos: o primeiro, de fazer um diagnóstico para que a escola possa se familiarizar com as avaliações e observar quais seriam os conteúdos que mereceriam ser sistematizados e consolidados. O segundo objetivo seria de familiarizar o aluno a esse formato de avaliação (Subsecretária de Ensino de Itaboraí, agosto/2015).

No próximo item, serão analisados os dados referentes ao segundo segmento do Ensino Fundamental, ou Anos Finais.

5.2.2. Evolução da distribuição de matrícula na rede pública de ensino de Itaboraí nos Anos Finais do Ensino Fundamental regular

O atendimento aos Anos Finais do Ensino Fundamental regular, em Itaboraí, também foi ampliado no período estudado, porém de maneira menos regular: em alguns anos houve aumento pouco significativo, em outros redução e em outros um aumento mais significativo, como de 1995 para 1996 (4,3%) e 2012 para 2013 (5,95%).

Ao contrário do que ocorreu nos Anos Iniciais, houve aumento do número de matrículas na rede pública em quase todo o período estudado, embora se tenha observado uma queda de 3,88% entre os anos de 2013 para 2014. No cômputo geral, houve uma oscilação entre aumento e redução do número de matrículas, porém com destaque para a o ano de 1998 cujo aumento do número absoluto de matrículas foi de 15,34%, conforme dados da tabela a seguir:

Tabela 33: Evolução de matrículas das redes públicas aos Anos Finais do Ensino Fundamental regular Itaboraí, 1995 a 2014.

Ano	Rede Estadual			Rede Municipal			Rede Pública	
	N	%	Evolução do atendimento (%)	N	%	Evolução do atendimento (%)	N	Evolução do atendimento (%)
1995	5.008	46,39	--	5.787	53,61	--	10.795	--
1996	4.637	42,09	-7,41	6.381	57,91	10,26	11.018	2,07
1997	4.954	43,49	6,84	6.438	56,51	0,89	11.392	3,39
1998	6.177	47,01	24,69	6.962	52,99	8,14	13.139	15,34
1999	6.628	48,66	7,30	6.993	51,34	0,45	13.621	3,67
2000	7.143	49,42	7,77	7.310	50,58	4,53	14.453	6,11
2001	6.933	48,67	-2,94	7.311	51,33	0,01	14.244	-1,45
2002	6.741	46,75	-2,77	7.677	53,25	5,01	14.418	1,22
2003	6.440	44,91	-4,47	7.900	55,09	2,90	14.340	-0,54
2004	6.224	43,45	-3,35	8.100	56,55	2,53	14.324	-0,11
2005	6.263	44,63	0,63	7.769	55,37	-4,09	14.032	-2,04
2006	5.926	42,98	-5,38	7.863	57,02	1,21	13.789	-1,73
2007	5.795	41,68	-2,21	8.109	58,32	3,13	13.904	0,83
2008	5.427	39,35	-6,35	8.363	60,65	3,13	13.790	-0,82
2009	5.234	38,71	-3,56	8.287	61,29	-0,91	13.521	-1,95
2010	5.517	39,02	5,41	8.621	60,98	4,03	14.138	4,56
2011	5.657	40,10	2,54	8.451	59,90	-1,97	14.108	-0,21
2012	5.031	36,88	-11,07	8.610	63,12	1,88	13.641	-3,31
2013	4.088	30,93	-18,74	9.127	69,07	6,00	13.215	-3,12
2014	3.748	29,51	-8,32	8.954	70,49	-1,90	12.702	-3,88

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar 1995 a 2014.

Assim como ocorreu nos Anos Iniciais, houve evolução positiva no desempenho dos alunos de todas as redes quando comparados os resultados entre 2005 e 2013, com oscilações no período. Porém, mesmo com os melhores resultados observados, nenhuma das redes saiu do nível “Básico” de proficiência ao longo do período, ou seja, entre 225 e 300 pontos na Prova Brasil de Matemática. A rede municipal apresentou um declínio bastante significativo entre 2011 e 2013 que preocupa a dirigente municipal de educação. Segundo a mesma, o maior gargalo da educação no município, em termos de qualidade, é o segundo segmento:

“Em Itaboraí as notas são muito medianas. As escolas [de primeiro segmento] estão todas dentro de uma média, que é a ideia, mais ou menos, da equidade. O Fundamental II é muito desequilibrado, muito. Tem alguma relação com as escolas sim, mas não me ajuda muito a ver. Os resultados das escolas me dizem mais, o acompanhamento das equipes, o número de alunos... do que o próprio IDEB. Já no Fundamental I, há as escolas que se destacam, então eu consigo ver aquelas que estão um pouquinho acima da média. O restante está bem, em uma situação bem

homogênea. Essa é a leitura que a gente já fez.” (Secretária Municipal de Educação de Itaboraí, março/2015).

Quadro 20: Desempenho na Prova Brasil Matemática dos alunos do 9º ano do Ensino Fundamental das redes pública, estadual e municipal de Itaboraí: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

Rede de Ensino	2005	2007	2009	2011	2013
Estadual	235,90	225,16	231,09	227,19	229,33
Municipal	246,50	235,68	243,75	248,44	230,42
Pública	239,90	229,69	237,37	237,28	229,96

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mec/Inep.

O fluxo de alunos ou o percentual de aprovação no segundo segmento é ainda menor é ainda menor no segundo segmento em relação ao primeiro: apesar da melhora, desde 2005, ainda não passa de 80% de aprovação em todas as redes, conforme quadro a seguir:

Quadro 21: Evolução do indicador de rendimento para os Anos Finais por rede pública de ensino de Itaboraí: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

Rede de Ensino	2005	2007	2009	2011	2013
Estadual	0,67	0,69	0,68	0,73	0,79
Municipal	0,76	0,78	0,80	0,81	0,78
Pública	0,72	0,74	0,76	0,78	0,78

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mec/Inep.

Assim como nos Anos Iniciais, os dados indicam que o segundo segmento do Ensino Fundamental regular público de Itaboraí tem avançado no que diz respeito ao desempenho dos alunos e ao fluxo escolar mas ainda se encontra no nível básico de proficiência e com índice de aprovação abaixo daquele observado no âmbito estadual, 78% e 82%, respectivamente.

No próximo item, será feita uma síntese, a partir do material empírico produzido, do processo de municipalização do Ensino Fundamental no município de Itaboraí e os desafios encontrados pela gestão educacional com a ampliação da rede municipal. A análise será norteadas pelas três categorias de análise, quais sejam, capacidade burocrática, contexto político e regime de colaboração.

5.3. Gestão municipal do Ensino Fundamental em Itaboraí

Ao longo do período abrangido pela pesquisa, a rede municipal de Itaboraí ampliou o atendimento no Ensino Fundamental em cerca de 21 pontos percentuais, saindo de 47,60%, em 1995 para 69,11%, em 2014.

A maior ampliação dessa rede, como já mencionado nos itens anteriores, foi de 1998 para 1999, reforçando a hipótese de que o Fundef contribuiu para a ampliação do atendimento, já que houve aumento do número absoluto de matrículas no Ensino Fundamental regular no município.

Em relação ao atendimento em cada um dos segmentos do Ensino Fundamental, em 1995, antes da implementação do fundo, a rede municipal de Itaboraí tinha atendimento abaixo da média do estado para os Anos Iniciais (52,53% e 64,01%, respectivamente), o mesmo ocorrendo nos Anos Finais (53,61% e 57,37%, respectivamente). Já em 2014, a rede municipal absorve todo o atendimento para os Anos Iniciais e amplia para 70,49% o atendimento dos Anos Finais.

A alteração feita na LDB por meio da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, oficializa a mudança feita na Constituição por meio da Emenda Constitucional nº59 em 2009, do atendimento obrigatório entre quatro e dezessete anos. A lei prevê o cumprimento da obrigatoriedade pelos estados e municípios, a partir de 2016.

O regime de colaboração, entre as diferentes instâncias governamentais para o atendimento à demanda do ensino obrigatório, não considera os impactos e, muito menos, traz propostas de apoio aos municípios para cumprimento da determinação federal. Essa nova determinação, segundo a secretária de educação de Itaboraí, traz uma situação difícil não só para o seu município como outros, já que:

“aumentam os desafios e o recurso se mantém (...) deveria haver um movimento dos prefeitos em Brasília, de se juntarem e irem dizer que eles estão recebendo tantas demandas e o investimento é o mesmo. Se hoje Itaboraí, que ainda é uma cidade maior um pouco, tem essa problemática, imagina quem não tem nada. Há município aí que deve estar em situação bem pior”. (Secretária Municipal de Educação de Itaboraí, março/2015)

O trabalho de campo nos municípios estudados, mostrou que as redes municipais estavam se movimentando, desde a promulgação da lei, para o atendimento total da demanda, em 2016. Em Itaboraí, a rede municipal de educação contava com 87 prédios escolares e cada um deles não era exclusivo para cada segmento, podendo haver atendimento, por exemplo, do Ensino

Fundamental e da Educação Infantil em uma mesma unidade escolar, conforme quadro a seguir:

Quadro 22: Atendimento da rede municipal de educação de Itaboraí aos diferentes segmentos da educação básica, 2014.

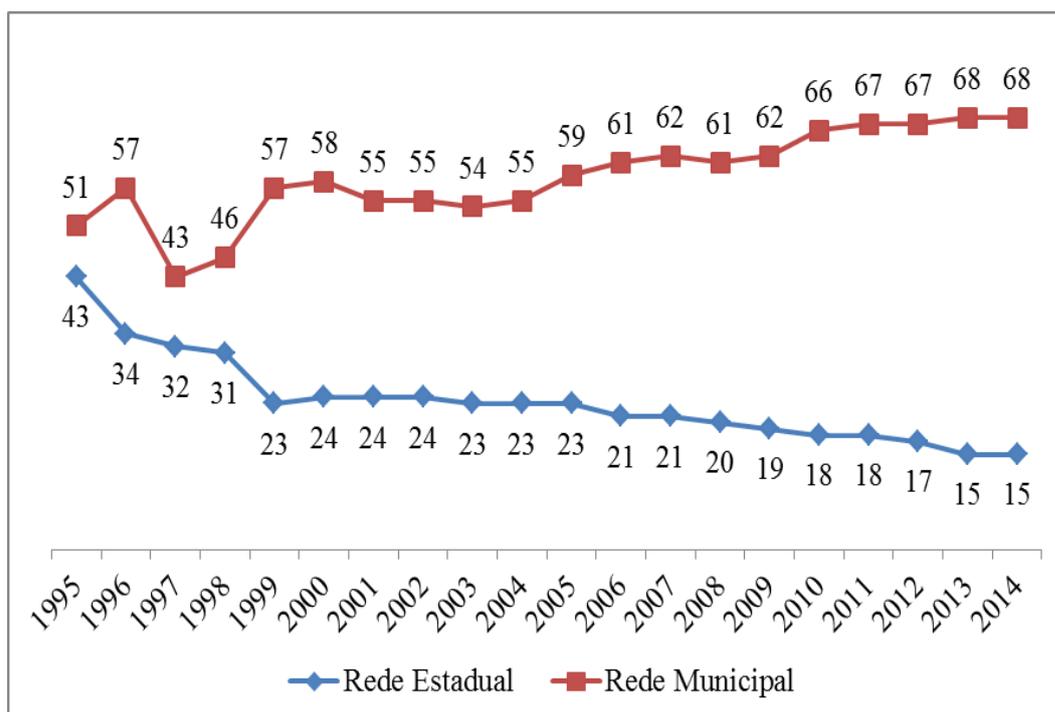
Etapa da Educação Básica	Urbana	Rural
Creche	9	14
Educação Infantil – Pré-escolar	31	33
Ensino Fundamental de 9 anos	33	35
Ensino Fundamental – Anos Iniciais	13	25
Ensino Fundamental – Anos Finais	0	1
Ensino Fundamental – Anos Iniciais e Anos Finais	20	9
Educação Especial	1	1
Educação de Jovens e Adultos	13	7

Fonte: Elaboração própria a partir dos Microdados do Censo Escolar 2014 (Inep/MEC)

O número de unidades escolares que atendem à Educação Infantil e Pré-Escolar, tanto na área urbana quanto na rural, se aproxima daquele destinado ao Ensino Fundamental. Contudo, o município não conseguiu atender a demanda de atendimento para crianças de quatro e cinco anos, em 2015. Segundo a dirigente municipal de educação, em resposta ao questionário aplicado para essa pesquisa, esse seria um dentre os quatro problemas mais importantes da educação municipal. O município conseguiu aprovação de doze creches financiadas pelo governo federal, a partir do Programa Pró-Infância. Em 2015, duas dessas creches já estavam sendo construídas e já havia previsão de início de construção de mais três. Só depois das obras finalizadas e das escolas estruturadas, será possível atender à legislação (Subsecretário de Infraestrutura Escolar, Orçamento e Gestão Estratégica de Itaboraí, agosto/2015).

Dentro dessa realidade, a política educacional tem que se adequar, já que é maior também a demanda de matrículas no Ensino Fundamental. A ampliação do atendimento trouxe, como consequência, a necessidade de mais espaço físico para o acolhimento do número maior de alunos. Os dados obtidos através do Censo Escolar indicam que, ao longo do período de 20 anos compreendidos nessa pesquisa, houve redução do número de escolas da rede estadual de 43 para 15 escolas e ampliação do número de escolas da rede municipal de 51 para 68, conforme já apresentado no item acima, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 12: Evolução do número de escolas das redes estadual e municipal de Itaboraí, 1995 a 2014.



Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar de 1995 a 2015 (Inep/MEC).

Não foi possível identificar quantas e quais foram as escolas cedidas pela rede estadual para a rede municipal, no âmbito do PROMURJ, porém, segundo o Subsecretário de Infraestrutura Escolar, Orçamento e Gestão Estratégica, o processo de municipalização teve início na década de 1990 e ocorreu por iniciativa do município, justamente, diante da necessidade de ampliação da rede física para atendimento à demanda de novas vagas:

“A municipalização do ensino no município começou por nossa própria iniciativa. Itaboraí tem uma dificuldade muito grande em relação aos prédios escolares. Os nossos prédios, eles não são bons prédios. Os nossos terrenos não são grandes. Então, para começarmos a ampliar a rede, tínhamos duas frentes: construir escolas e municipalizar. E aí nós começamos a ver as escolas que estavam em bairros onde o nosso gargalo de demanda era muito grande. E foi assim que começou essa discussão de municipalização. Municipalizamos dois Cieps e desistimos. Hoje, não municipalizamos mais Ciep. E começamos gradativamente. Todo ano, sentávamos com a coordenação de municipalização da SEEDUC. Depois, fazíamos aqui uns considerandos e já levávamos a proposta pra eles, que abriam um processo e analisavam o que era pertinente para eles ou não. E aí, desde que começou na década de 90 até hoje, já foram municipalizadas umas quinze escolas mais ou menos.” (Subsecretário de Infraestrutura Escolar, Orçamento e Gestão Estratégica de Itaboraí, agosto/2015).

Contudo, a cessão de prédios escolares pelo estado, para o município para atendimento da demanda local, traz consequência importantes para o orçamento

da pasta, já que requer mais despesas de manutenção e para pagamento de pessoal, dentre outras. A rede estadual cede o prédio, os alunos e, depois de um ano, o município tem que arcar com todas as outras despesas e planejar os anos seguintes, já que a ampliação é crescente: abrindo turmas de 6º ano, por exemplo, no próximo ano deverá atender esses alunos no 7º ano e novos alunos de 6º ano, e assim, progressivamente.

Conforme relatado pelo Subsecretário de Infraestrutura Escolar, Orçamento e Gestão Estratégica, pelo menos no município de Itaboraí há diálogo com a rede estadual no sentido de apresentar argumentos para não assumir escolas da rede estadual e comprometer o orçamento da pasta. Dessa forma, assim como a secretaria pode solicitar a municipalização de algum prédio escolar, a rede municipal pode também negar a oferta da SEEDUC para municipalizar uma escola, como aconteceu no município:

“É. Eles já vieram aqui conversar comigo esse ano e nos ofereceram quatro escolas. E eram quatro escolas que nós sempre gostaríamos de ter. Uma aqui no centro, maravilhosa, mas o contexto é outro. Eu atendi, recebi, nós fizemos uns cálculos ... E aí, vai aumentar nossa folha em mais de 1 milhão por mês, vezes treze. (...) Porque, a partir do momento que nós municipalizamos e o currículo é diferente, temos que colocar muito profissional dentro da escola e eu prefiro pedir pra gente parar.” (Subsecretário de Infraestrutura Escolar, Orçamento e Gestão Estratégica de Itaboraí, agosto/2015).

O financiamento da educação tem sido elemento importante na compreensão da gestão educacional, sobretudo em estudos que se debruçam sobre sua relação com a elaboração e implementação de política educacional, considerando o regime federativo brasileiro⁷³. Segundo Gonçalves:

“para que o sistema educacional brasileiro possa avançar numa perspectiva democrática que amplie a escolaridade da população, será necessário desenhar um novo formato de financiamento da educação pública.” (GONÇALVES, 2006)

A descentralização do ensino trouxe uma nova forma de composição e gestão das receitas municipais destinadas à educação e definiu a necessidade crescente de capacidade burocrática da equipe das secretarias de educação, sobretudo, para que pudessem orientar os gestores das escolas na para utilização

⁷³ A discussão mais aprofundada sobre a gestão do financiamento no plano local será feita na tese “Financiamento nas Redes Municipais de Ensino do Estado do Rio de Janeiro: possíveis associações entre qualidade e equidade”, de Marcelo da Silva Machado, que faz parte da pesquisa “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, na qual esse trabalho se insere.

dos recursos transferidos, principalmente, pelo governo federal diretamente para as unidades escolares. O planejamento prévio dos recursos é um exercício cada vez mais exigido da equipe técnica das secretarias, que deve considerar as diferentes fontes de arrecadação e os limites legais de utilização.

Dentro dessa perspectiva, a gestão atual da educação municipal de Itaboraí criou, em 2013, a Subsecretaria de Gestão e Articulação buscando oferecer mais apoio para os diretores das escolas no gerenciamento dos convênios assinados com o governo federal:

“A Subsecretaria de Gestão e Articulação foi criada para dar um suporte técnico maior para os gestores. Aqui você tem, na estrutura da SEMEC, a Subsecretaria Administrativa (que lida mais com a questão do pessoal), você tem a Subsecretaria de Ensino (que está com a parte pedagógica), a parte de Subsecretaria de Infraestrutura. Mas, para apoio com os programas, que são muitos, principalmente para a questão financeira, você não tinha um grupo focado, um grupo técnico, que auxiliasse os gestores tanto na captação desses recursos, quanto na utilização desses recursos.” (Subsecretaria de Gestão e Articulação de Itaboraí, agosto/2015).

No período que compreende essa pesquisa, o município de Itaboraí viveu algumas mudanças importantes, principalmente, na economia que exigiu que a política educacional se adequasse no sentido de atender a demanda de novas matrículas. A possibilidade de instalação de um complexo petroquímico, a partir dos anos 2000, contribuiu para o aumento da população que migra de diferentes cidades do estado e do país diante da promessa de melhores condições de trabalho no município. O aumento populacional demanda da administração municipal estrutura para atendimento aos direitos sociais básicos, como saúde, habitação e educação.

O contexto político local, marcado historicamente por relações clientelistas, interfere sobremaneira na definição de prioridades do poder executivo local. Durante o ano de 2015, houve muita tensão política no município. De um lado, a administração municipal justificava a precariedade do serviço oferecido para a população, principalmente, no que tange à saúde e educação, por outro, a população cobrava investimentos, alegando que o prefeito teria, mesmo sem o COMPERJ, mais recursos para a administração local do que o previsto no momento de sua campanha, em 2012. Durante o trabalho de campo, a equipe de pesquisa presenciou duas manifestações nas ruas da cidade, exigindo o pagamento

atrasado dos professores contratados. Segundo um dos representantes do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação (SEPE), o problema:

“Não é falta de dinheiro, o prefeito e a secretaria de educação tem que assumir que preferem gastar com outras coisas do que com o salário do profissional, com a contratação de novos funcionários ou com o aumento do salário dos funcionários. A prefeitura prefere gastar com outras rubricas e não com educação.” (Dirigente do SEPE, agosto/2015).

A lotação de servidores públicos para atendimento da demanda de mais matrículas na rede municipal e a consequente, e inevitável, ampliação da rede física requer também ampliação do número de profissionais de educação, sejam professores ou servidores de apoio. A situação ideal para gestão pública, em qualquer área, seria a possibilidade de contratação, via concurso público já que evitaria a rotatividade que a contratação acarreta.

Itaboraí realizou o último concurso público para professores e funcionários de apoio em 2011. O prefeito da época saiu, em 2012, sem fazer qualquer convocação dos aprovados. Em 2013, o atual prefeito, segundo a Subsecretária de Administração, em entrevista para essa pesquisa:

“(...) assinou um Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público, se comprometendo a admitir os concursados e acabar com o desvio de funções que existia na rede. Havia, por exemplo, o cargo de psicóloga. Aí eu era professora, fazia faculdade de psicologia e ficava ali na escola exercendo aquela função. Acabamos com isso. Hoje, para exercer a função de psicólogo, tem que ter feito o concurso para psicólogo. Coordenador pedagógico, tudo isso, acabamos com essas situações, mas para isso, tivemos que admitir as pessoas que estavam na fila aguardando. Então foram admitidas muito mais do que o edital previa, chegando a mais de 1.000.” (Subsecretária de Administração da SEMEC de Itaboraí, setembro/2015).

Segundo dados informados no questionário dirigido aos dirigentes municipais de educação, *Survey GESQ, 2015*, no edital do concurso de 2011 a previsão era de 195 vagas para professores e 89 profissionais de apoio lotado nas escolas. Em 2015, foram contratados 1.400 professores e 496 profissionais, na tentativa de surtir a carência de pessoal e acabar com os desvios de função. Com essas contratações, o quadro de servidores municipais atuando na rede tende a ficar mais equilibrado. Segundo dados da Pesquisas de Informações Básicas Municipais de 2014 (IBGE, 2014), o total declarado de profissionais trabalhando diretamente para a educação em Itaboraí, nesse ano, era de 4.033, sendo 441 sem vínculo permanente e 307 somente comissionados. Essa situação, segundo a

própria secretaria de educação do município, é apontada como a primeira maior dificuldade para a gestão educacional local:

“O primeiro dificultador foi a questão dessa segregação dos funcionários. Tínhamos funcionário terceirizado e pouca influência sobre isso, apesar de acreditarmos não ser a forma ideal que deveria ser porque é uma coisa que complica e dificulta o dia a dia da escola (...) A situação do professor de contrato dificulta, também, porque você acaba formando um grupo que não fica, que é um grupo que é flutuante, hoje está, amanhã não mais.” (Secretária de Educação de Itaboraí, dezembro/2015).

A contratação via concurso público também pode amenizar a interferência do contexto político local no desenvolvimento da política educacional e, mais que isso, no cotidiano das escolas. Essa interferência foi percebida em entrevistas com diferentes atores em momentos distintos, com destaque para a concedida pela dirigente municipal de educação e por um chefe de gabinete de uma ex-secretária, e parece encontrar mais espaço, a partir da forma de provimento para o cargo de diretor de escola. Apesar do regimento escolar determinar que para ser diretor de escola o candidato deve ser do quadro efetivo e ter formação na área (licenciado em Pedagogia com habilitação em Administração Escolar ou Gestão Escolar ou ter licenciatura plena em outra área do magistério, com pós-graduação em administração ou gestão escolar) ainda é indicação política do executivo municipal e isso traz interferências na gestão educacional:

“(...) uma outra coisa ruim também que não pode deixar de ser dita é a dificuldade política que a gente ainda tem e que, às vezes quer preponderar nas questões que são pedagógicas, por exemplo. Falo da questão política, da interferência política no dia a dia da escola. Isso é uma coisa ruim.” (Secretária Municipal de Educação, dezembro/2015).

E a interferência vai para além do momento da indicação para o provimento do cargo, já que o diretor indicado acaba submetido à pressão da política local no desenvolvimento de suas atribuições:

“Interfere, e muito. Muito. Porque a sua ousadia pedagógica fica limitada ao querer de alguém que é alheio, é estranho à escola, é estranho ao fazer pedagógico da comunidade. Quem tem que discutir pedagogia... você não vai botar seu carro na oficina e dizer para o mecânico: ‘Olha eu quero que meu carro seja consertado assim, assim, assim.’ Então o mecânico vai dizer: ‘Porque colocou aqui então, porque não consertou?’ Se tem um gestor na escola é sinal de que ele pode gerir a escola, ele tem que ter critérios mínimos para ser gestor, tem que ter compromisso social mínimo para ser gestor.” (Chefe de gabinete da SEMEC em gestão anterior, Setembro/2015).

Além da ampliação do atendimento do Ensino Fundamental e da obrigatoriedade de abertura de vagas para as crianças a partir de quatro anos, a legislação federal que prevê que o professor dedique 1/3 de sua carga-horária ao planejamento de suas atividades pedagógicas. Essa determinação se coloca como mais um desafio para os municípios demonstrando a fragilidade de um regime de colaboração instituído sem considerar a diversidade entre os 5.570 municípios brasileiros. A depender da capacidade burocrática, do contexto político e da articulação que consegue estabelecer com o estado e a União, terão melhores ou piores resultados.

As dificuldades encontradas pela administração municipal, seja por falta de recursos, por má administração dos mesmos ou por não prioridade ao desenvolvimento da política educacional, resulta em uma rede municipal com dificuldades de consolidação de equipe de docentes alinhados com a política da rede. Dos 2.500 profissionais lotados na educação, cerca de 500 atuavam na rede de Itaboraí através de contrato temporário, o que gera rotatividade dificultando, inclusive, a formação continuada em serviço (Subsecretária de Educação de Itaboraí, setembro/2015).

O contexto político de Itaboraí, com histórico de política clientelista, traz claras interferências na política educacional, tendo sua maior expressão no provimento do cargo de diretor de escola, que é indicado pelo poder executivo. Essas interferências, próprias do contexto político, impacta na capacidade burocrática da equipe que também tem consequências no estabelecimento de articulações institucionais com outros entes federados, previstas no regime de colaboração característico da desenho federativo brasileiro. Assim, nesse item, as categorias emergidas do material empírico foram organizaram a análise e foram apresentadas, de forma mais ou menos explícita ao longo do texto, como era mesmo a intenção.

No próximo capítulo, continuando a descrição do contexto educacional dos municípios da pesquisa, serão apresentados os dados de Teresópolis, município localizado na Região Serrana do estado com histórico de constituição bem distinto de Itaboraí, mas com alguns desafios comuns no que tange a capacidade de oferta de educação para a população. A análise seguirá a mesma metodologia utilizada para a descrição de Itaboraí: os dados quantitativos, obtidos nas edições do Censo Escolar de 1995 a 2014, serão apresentados “em diálogo” com aqueles produzidos pelo trabalho de campo, quais sejam entrevistas e questionário do Survey GESQ, 2015.

6. O município de Teresópolis

O estudo realizado para a escolha dos municípios para estudo de casos identificou a rede municipal dentre aquelas com **desempenho médio de 225 pontos ou mais e 40% ou mais de alunos nos níveis adequado ou avançado.**

O primeiro contato com a Secretaria Municipal de Educação, com o intuito de apresentar a pesquisa do GESQ e verificar a possibilidade de colaboração dessa equipe no desenvolvimento da mesma, foi feito através de telefonema para o gabinete do secretário sendo direcionado para a coordenadora de ensino que agendou uma reunião com a equipe de pesquisa. A reunião, realizada em março de 2015, foi entre a equipe do GESQ e a coordenadora de ensino que respondeu pela SME ao longo de todo o trabalho de campo realizado no município, entre março e dezembro de 2015. Não houve qualquer contato com o secretário de educação, apesar de terem sido feitas inúmeras solicitações e, inclusive, estar prevista uma entrevista com o mesmo. Em janeiro de 2016, houve a mudança do secretário e da equipe de gestão.

As dezenove entrevistas realizadas no trabalho de campo em Teresópolis, realizadas em nove visitas à cidade, contribuíram sobremaneira para a aproximação com a realidade da educação municipal, algumas trouxeram informações extremamente valiosas sobre o processo de municipalização, objeto de interesse dessa pesquisa, especificamente.

Nos próximos itens, serão cotejados os dados educacionais com as entrevistas e as informações do questionário, com destaque para os depoimentos de alguns atores da educação no município, como: Coordenadora do Departamento de Educação; ex-dirigente municipal de educação, Coordenadora do Departamento Administrativo, Articuladora pedagógica, gestão e relacionamento institucional; Coordenação de Planejamento, Gestão, Finanças e Convênios; Coordenadora do Serviço de Logística e Matrícula; e servidores da Divisão de Recursos Humanos.

6.1. Aspectos geopolíticos e contexto educacional de Teresópolis

Teresópolis é um dos catorze municípios da Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, com população estimada, para 2014, de 171.482 habitantes, o que o torna o 18º município mais populoso do estado, dentro da faixa daqueles de grande porte, segundo classificação do IBGE (2010).

As origens da cidade datam do século XVIII, porém, somente em 06 de julho de 1891, através do decreto de nº 280, do então Governador Francisco Portela, Teresópolis passa a condição de município sendo desmembrado de Magé. O município se localiza a 75 km da capital do estado e é a cidade localizada na maior altitudedo Estado do Rio de Janeiro e, conseqüentemente, uma das mais frias.

A economia da cidade gira em torno da agricultura, da indústria e da prestação de serviços. Teresópolis faz parte da região responsável pela produção da maior parte dos hortigranjeiros consumidos no estado. A indústria de bebidas deslitasadas e sucos têm aquecido também a economia do município, principalmente, pela presença de duas cervejarias importantes para o abastecimento do estado. Teresópolis possui, também, comércio diversificado com destaque para as feiras, de artesanato local e do produtor rural, que atraem consumidores para o município.

Mapa 4: Município de Teresópolis.



Fonte: <https://www.google.com.br/maps>

Ao longo da série histórica do Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), o município de Teresópolis apresentou crescimento de 45,42% saindo de faixa de Baixo Desenvolvimento para Alto Desenvolvimento⁷⁴, em 2010, o que o

⁷⁴ O índice varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1 for o índice, maior o desenvolvimento humano daquela região. As faixas de desenvolvimento humanos são fixas: Baixo

coloca na 25ª posição em relação aos 92 municípios do estado, na frente do índice nacional e atrás do estadual:

Tabela 34: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Teresópolis 1991, 2000 e 2010.

Espacialidades	IDHM			IDHM-Renda			IDHM-Longevidade			IDHM-Educação		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Brasil	0,493	0,612	0,727	0,647	0,692	0,739	0,662	0,727	0,816	0,279	0,456	0,637
Rio de Janeiro	0,573	0,664	0,761	0,696	0,745	0,782	0,690	0,740	0,835	0,392	0,530	0,675
Teresópolis	0,502	0,627	0,730	0,649	0,724	0,752	0,679	0,773	0,855	0,287	0,440	0,605

Fonte: PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro.

Nesse período, todos os componentes do IDHM cresceram em termos absolutos, mas a dimensão que mais contribuiu para essa evolução – no Brasil, no Estado do Rio de Janeiro e em Teresópolis - foi a Educação: 128,32%; 72,19% e 110,80%, respectivamente. O município acompanhou a ampliação do atendimento do ensino obrigatório como o estado, mas o percentual de crianças entre 6 e 14 anos fora da escola é superior: 3,04% no estado e 3,83% no município (PNUD, 2013). Apesar disso, os concluintes do Ensino Fundamental com mais de 18 anos que na população fluminense chegam a 64,65% em Teresópolis são 53,07%. Quanto aos jovens entre 15 e 17 anos, no estado chega a 55,70% enquanto em Teresópolis é de 55,66:

Tabela 35: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes do RJ e de Teresópolis: 1991, 2000 e 2010.

IDHM e componentes	RJ			Teresópolis		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,392	0,530	0,675	0,287	0,440	0,605
% de 5 a 6 anos frequentando a escola	53,64	81,26	93,47	51,66	71,37	81,43
% de 11 a 13 anos frequentando Anos Finais EF	43,87	61,56	83,51	35,41	60,83	81,26
% de 15 a 17 anos com EF completo	29,36	44,36	55,70	20,19	37,84	55,66
% de 18 anos ou mais com EF completo	44,57	51,13	64,65	27,28	36,70	53,07
% de 18 a 20 anos com EM completo	20,45	28,66	42,93	10,75	22,35	40,04
IDHM Longevidade	0,690	0,740	0,835	0,679	0,773	0,855
Esperança de vida ao nascer (em anos)	66,42	69,42	75,10	65,71	71,36	76,27
IDHM Renda	0,696	0,745	0,782	0,649	0,724	0,752
Renda per capita (em R\$)	608,80	826,04	1.039,30	452,83	723,68	859,79

Fonte: PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro.

Desenvolvimento Humano menor que 0,550, Médio entre 0,550 e 0,699, Alto entre 0,700 e 0,799 e Muito Alto Desenvolvimento Humano acima de 0,800 (PNUD, 2013).

Quanto à esperança de vida ao nascer, o cidadão que nasceu em Teresópolis em 1991 tinha a expectativa de viver de 65,71 anos enquanto a média do estado era de 66,42 anos. Já em 2010, o nascido em Teresópolis poderia chegar a 76,27 anos enquanto a média do estado era de 75,10 anos.

Quanto ao aspecto econômico, a renda per capita média da população residente no município de Teresópolis cresceu 89,87% entre 1991 e 2010, acima da evolução no estado que foi 70,71%. A proporção de pessoas consideradas pobres passou de 29,35% em 1991, para 7,06% em 2010. O percentual daquelas consideradas extremamente pobres também diminuiu saindo de 7,9% em 1991 para 1,58% em 2010. Apesar dessa evolução positiva, a situação de pobreza no município continua abaixo da média do estado: a renda do município aumentou nos três anos de referência, mas continua abaixo da observado no estado (em 1991 correspondia a 74,38%, em 2000 a 87,61% e em 2010 a 82,73%). O percentual de pobres e extremamente pobres também distoa da média do estado, o que traz como consequência uma maior desigualdade observada através do Índice de Gini, conforme podemos observar na tabela a seguir⁷⁵:

Tabela 36: Evolução de renda, pobreza e desigualdade: RJ e Teresópolis, 1991, 2000 e 2010.

Indicadores	RJ				Teresópolis			
	1991	2000	2010	Evolução (%)	1991	2000	2010	Evolução (%)
Renda <i>per capita</i> (em R\$)	608,8	826,04	1.039,30	70,71	452,83	723,68	859,79	89,87
% de extremamente pobres	7,24	3,64	1,98	-72,65	7,9	2,58	1,58	-80,00
% de pobres	22,94	13,65	7,23	-68,48	29,35	12,54	7,06	-75,95
Índice de Gini	0,6133	0,61	0,61	-0,54	0,6	0,57	0,56	-6,67

Fonte: PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro.

Nesse item, foram apresentadas informações históricas e indicadores socioeconômicos que poderão ser recuperados no decorrer da análise, considerando as consequências para a política educacional e sua gestão local.

Nos próximos itens, serão analisados os dados educacionais de Teresópolis, produzidos no levantamento de dados quantitativos, cotejados com o trabalho de campo que consistiu em entrevistas com atores da educação municipal, principalmente, aqueles que atuavam em 2015. Além dessas, foram realizadas

⁷⁵ São considerados extremamente pobres aqueles com renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00, em agosto de 2010, e pobres aqueles com renda maior que R\$ 70,00 mensais e igual ou inferior a R\$ 140,00 na mesma data.

entrevistas com alguns profissionais que já tinham estado na gestão da educação no município. Esse conjunto de informações foi também cotejado com aquelas obtidas através do questionário do *Survey* GESQ, 2015 respondido pelos dirigentes municipais de educação.

6.2. Distribuição de matrículas, fluxo e rendimento do Ensino Fundamental regular nas redes pública e privada do município de Teresópolis

A evolução do número absoluto de matrículas no Ensino Fundamental regular em Teresópolis, entre 1995 e 2014, seguiu a mesma tendência do estado: foi oscilando entre aumento e redução chegando ao final do período analisado com incremento de cerca de 3,79%: de 22.422 para 23.271, o que quer dizer 849 matrículas a mais no Ensino Fundamental regular. Inicialmente, as hipóteses para esse aumento coincidem com as de outros municípios estudados: aumento populacional, entre 1991 e 2010, considerando o número total de matrículas nas diferentes redes de ensino, e a implementação do Fundef, em 1998, nas redes públicas.

A população total de Teresópolis, entre 1991 e 2010, aumentou de 120.709 para 163.746 habitantes, o que corresponde a mais 43.037 habitantes ou 35,65%. Contudo, a faixa etária da população com menos de 15 anos de idade que, em princípio, deveria estar cursando o Ensino Fundamental regular, apresentou uma redução de cerca de 1% ou 357 habitantes:

Tabela 37: Estrutura etária da população de Teresópolis, segundo edições do Censo Demográfico 1991, 2000, 2010.

Estrutura Etária	1991		2000		2010	
	População	%	População	%	População	%
Menos de 15 anos	36.794	30,48	36.897	26,72	36.437	22,25
15 a 64 anos	77.674	64,35	91.652	66,38	112.560	68,74
65 anos ou mais	6.241	5,17	9.532	6,9	14.749	9,01
TOTAL	120.709	100	138.081	100	163.746	100

Fonte: PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro.

A segunda hipótese seria a implementação do Fundef, a partir de 1998. Segundo Esteves (2005), Teresópolis é o nono município dentre aqueles que aumentaram a receita destinada para a educação, no período de 1998 a 2002: 249,80%. Em 1998, a gestão municipal da educação contribuiu para o Fundo com R\$ 2.540.684,00 e recebeu R\$ 7.473.439,00, um aumento de 194,15%.

Analisando a evolução ano a ano, chama a atenção a tendência de aumento de matrículas, justamente, entre 1998 e 2001, com destaque para 1999 que teve 12,17% de matrículas a mais em relação a 1998, o que significa 2.020 novos alunos distribuídos entre as redes de ensino, mas com maior ampliação de atendimento da rede municipal.

Tabela 38: Evolução do número de matrículas do Ensino Fundamental regular por rede de ensino: Teresópolis, 1995 a 2014.

Ano	Rede Estadual			Rede Municipal			Rede Privada			Total	
	N	%	Evol.	N	%	Evol.	N	%	Evol.	N	Evol.
1995	8.456	37,71	--	11.300	50,40	--	2.666	11,89	--	22.422	--
1996	7.971	34,09	-5,74	12.893	55,15	14,10	2.516	10,76	-5,63	23.380	4,27
1997	7.849	34,70	-1,53	12.080	53,41	-6,31	2.690	11,89	6,92	22.619	-3,25
1998	8.459	33,34	7,77	14.405	56,78	19,25	2.508	9,88	-6,77	25.372	12,17
1999	7.895	28,45	-6,67	17.419	62,77	20,92	2.438	8,78	-2,79	27.752	9,38
2000	7.679	26,38	-2,74	18.921	65,01	8,62	2.505	8,61	2,75	29.105	4,88
2001	6.679	22,73	-13,02	20.428	69,51	7,96	2.283	7,77	-8,86	29.390	0,98
2002	6.348	21,89	-4,96	20.259	69,87	-0,83	2.387	8,23	4,56	28.994	-1,35
2003	5.450	19,13	-14,15	20.664	72,55	2,00	2.368	8,31	-0,80	28.482	-1,77
2004	4.575	16,27	-16,06	21.151	75,21	2,36	2.398	8,53	1,27	28.124	-1,26
2005	4.337	15,83	-5,20	20.531	74,93	-2,93	2.532	9,24	5,59	27.400	-2,57
2006	4.015	14,23	-7,42	22.025	78,06	7,28	2.177	7,72	-14,02	28.217	2,98
2007	3.648	13,65	-9,14	20.634	77,20	-6,32	2.446	9,15	12,36	26.728	-5,28
2008	3.505	13,06	-3,92	20.624	76,83	-0,05	2.716	10,12	11,04	26.845	0,44
2009	3.388	12,49	-3,34	20.703	76,35	0,38	3.024	11,15	11,34	27.115	1,01
2010	3.114	11,59	-8,09	20.382	75,89	-1,55	3.363	12,52	11,21	26.859	-0,94
2011	2.279	8,90	-26,81	19.865	77,57	-2,54	3.464	13,53	3,00	25.608	-4,66
2012	1.811	7,27	-20,54	19.530	78,43	-1,69	3.560	14,30	2,77	24.901	-2,76
2013	1.213	5,01	-33,02	19.455	80,36	-0,38	3.542	14,63	-0,51	24.210	-2,77
2014	636	2,73	-47,57	19.058	81,90	-2,04	3.577	15,37	0,99	23.271	-3,88

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2014 (Inep/MEC).

No restante do período, o maior percentual observado quanto ao número total de matrículas do Ensino Fundamental, considerando todas as dependências administrativas, foi a redução entre 2007 e 2008 de -5,28%, o que significa -1.489 alunos.

Quanto à rede pública, a distribuição de matrículas, no período estudado, indica uma redução bastante expressiva no atendimento da rede estadual no município, de 37,71% em 1995, para 2,73% em 2014, assim como um aumento da

rede municipal, que já era majoritário em 1995 com 50,40% de atendimento mas que passou a ser ainda mais expressivo, com 81,90%.

A rede privada também apresentou aumento, porém menos expressivo, cerca de 4 pontos percentuais indo de 11,89% para 15,37%. Esses percentuais colocam a distribuição de atendimento do município, em 2014, um pouco diferente da média do estado, cujo atendimento da rede estadual era 29,72%, das redes municipais de 58,64% e da rede privada de 29,60%. Contudo, a migração dos alunos da rede privada é percebida na rede municipal, principalmente, depois da divulgação do IDEB, segundo depoimento de membro da Coordenação de Planejamento, Gestão, Finanças e Convênios:

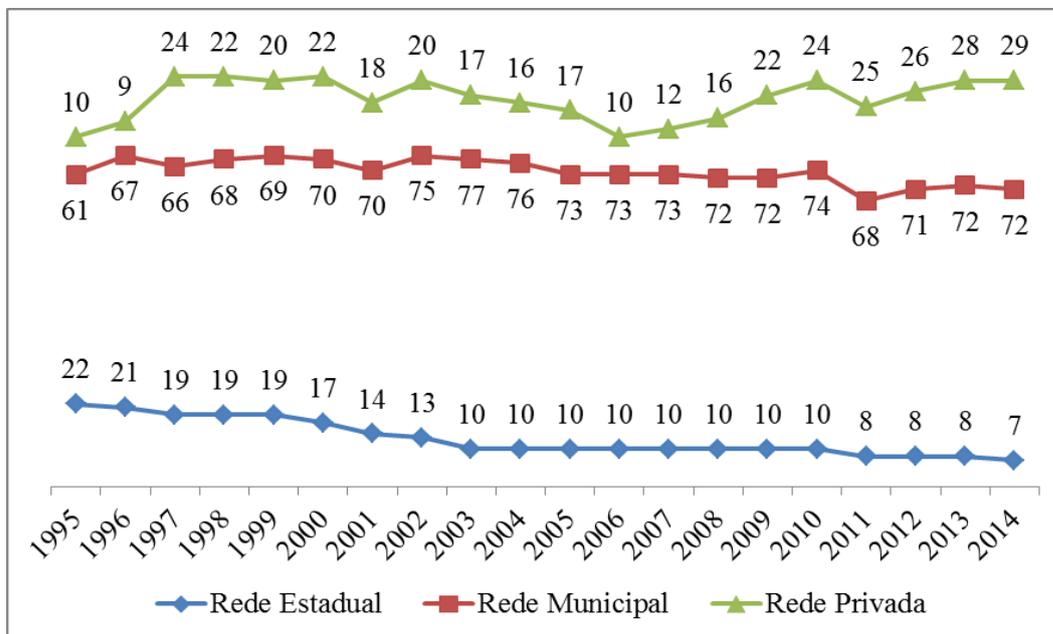
“Esse ano eu observei uma procura muito grande [de alunos da rede privada migrando para a rede municipal], ano passado já não foi tanto. Mas sempre teve migração de alunos da rede privada. (...) Esse ano eu lecionei em três turmas de quinto ano. Eu posso dizer, com segurança, que uma turma minha é só de criança que era da rede particular, que saiu no ano passado e veio esse ano para a rede municipal. Porque as famílias estão tendo uma redução no orçamento de casa e a escola pública hoje está tendo uma oferta melhor, uma qualidade melhor, então as pessoas estão realmente migrando sem medo. Eu tenho muitos filhos de amigos que estão migrando tranquilamente”. (Membro da Coordenação de Planejamento, Gestão, Finanças e Convênios, julho/2015)

A ampliação do atendimento ao Ensino Fundamental regular a partir da década 1990, obviamente, trouxe a demanda de criação de novas unidades escolares no município. Com base nos dados do Censo Escolar, de cada ano do período abrangido pela pesquisa, observamos que foram criadas mais 15 unidades escolares no município de Teresópolis. A rede estadual apresentou redução significativa de 15 unidades dentre as 22 em funcionamento em 1995, ficando com apenas sete.

Por outro lado, a rede municipal em 1995 contabilizava 61 escolas e chegou em 2014 com 72 unidades: mais onze prédios escolares. A rede privada apresentou a maior evolução: de 10 para 29 unidades escolares. Assim como ocorreu em outros municípios estudados, também não há informações sobre a transferência de escolas entre as redes estaduais e municipal, em Teresópolis. Contudo, os dados indicam que, no período de maior evolução de matrículas no Ensino Fundamental regular no município, entre 1998 e 2001, houve redução do número de unidades escolares na rede estadual (de 19 para 14) e aumento na rede

municipal (de 68 para 70). Já a rede privada, sofreu redução de 4 escolas, de 22 para dezoito, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 13: Evolução do número de escolas do Ensino Fundamental regular por rede de ensino: Teresópolis, 1995 a 2014.



Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2014 (Inep/MEC).

Observou-se ainda uma redução do número de escolas na área rural e ampliação na área urbana em cada uma das redes de ensino⁷⁶. Cabe assinalar que o número de unidades escolares da rede municipal, na área rural em 1995, era bastante expressivo se comparado ao número da rede estadual, 36 e 4, respectivamente. A rede privada não tinha atendimento nessa área. Em 2014, o atendimento na área rural continua sendo, basicamente, da rede municipal, se levarmos em conta a distribuição das unidades existentes pelas redes de ensino: das 32 unidades escolares, 30 são da rede municipal, uma da rede estadual e uma da rede privada. Na zona urbana, o número de escolas por rede de ensino, em 1995, era mais equilibrado: 18 da rede estadual, 25 da rede municipal e 10 da rede privada

Essa distribuição mais recente e a evolução desde 1995 pode ser explicada pelo processo de municipalização de ensino que ocorreu no município. Segundo a Coordenadora do Serviço de Logística e Matrícula, servidora da rede municipal de

⁷⁶ Quadro de distribuição de escolas de Teresópolis, entre 1995 e 2014, por dependência administrativa e localização no Anexo 11 desse trabalho.

ensino há 36 anos, a municipalização teve início em 1993 quando a rede estadual transferiu todas as matrículas de primeiro segmento da zona rural para a rede municipal, de uma só vez. Depois dessa etapa inicial de municipalização, o processo foi mais gradativo na zona urbana:

“Era 1ª à 4ª séries. Então em 1993, começou a municipalização, aí municipalizou toda a zona rural, aí depois que foi encaminhando para a zona urbana...” (...) do 6º ao 9º, o Ensino foi gradativo. Em 2010, em 2011, ele já começou a acabar, aí já não tinha mais 6º ano, e aí no outro ano seguinte, o 7º, aí no outro o 8º e foi assim cada ano foi extinguindo uma série... (Coordenadora do Serviço de Logística e Matrícula de Teresópolis, julho/2015).

Por outro lado, a população rural de Teresópolis sofreu redução entre 1991 e 2010: representava em 16,15%, 1991; 16,57%, em 2000 e 10,71%, em 2010 (PNUD, 2013). Dessa forma, era de se esperar um número maior de unidades escolares na zona urbana, que abriga a maior parte da população.

Os dados apresentados indicam que o número de matrículas no Ensino Fundamental em Teresópolis, considerando todas as dependências administrativas, aumentou nos quatro primeiros anos de vigência do Fundef e, no restante do período, oscilou entre aumento e redução chegando em 2014 com pequeno aumento de 3,79% ou 849 alunos, conforme já apresentado. A municipalização teve início na década de 1990 e seguiu crescendo, chegando a 2014 com atendimento de 81,90% das matrículas pela rede municipal. A rede privada reduziu o número de alunos no período de maior ampliação do total de matrículas no município, mas retomou o crescimento depois de 2007, chegando a atender, em 2014, um percentual de mais 4 pontos em relação a 1995.

A distribuição das matrículas pelas redes de ensino traz consequências para a gestão local da educação em diferentes aspectos que serão discutidos no item 5.3 dessa tese. Nos próximos dois itens, a análise será feita por segmento do Ensino Fundamental, considerando as especificidades de cada um, já assinalada anteriormente nesse trabalho.

6.2.1. Evolução da distribuição de matrícula na rede pública de ensino de Teresópolis nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental regular

Os dados para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental apontam que a rede municipal de Teresópolis absorveu, em 2011, todas as matrículas não havendo, portanto, atuação da rede estadual para esses anos de escolaridade, , conforme tabela a seguir:

Tabela 39: Evolução de matrículas das redes públicas aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental: Teresópolis, 1995 a 2014.

Ano	Rede Estadual			Rede Municipal			Rede Pública	
	N	%	Evolução do atendimento (%)	N	%	Evolução do atendimento (%)	N	Evolução do atendimento (%)
1995	4.748	39,76	--	7.195	60,24	--	11.943	--
1996	3.761	32,7	-20,79	7.739	67,3	7,56	11.500	-3,71
1997	3.562	31,49	-5,29	7.751	68,51	0,16	11.313	-1,63
1998	4.227	30,47	18,67	9.645	69,53	24,44	13.872	22,62
1999	3.915	25,13	-7,38	11.666	74,87	20,95	15.581	12,32
2000	3.396	22,3	-13,26	11.833	77,7	1,43	15.229	-2,26
2001	2.303	15,21	-32,18	12.840	84,79	8,51	15.143	-0,56
2002	2.069	14,63	-10,16	12.077	85,37	-5,94	14.146	-6,58
2003	1.371	10,1	-33,74	12.200	89,9	1,02	13.571	-4,06
2004	746	5,57	-45,59	12.652	94,43	3,70	13.398	-1,27
2005	549	4,11	-26,41	12.801	95,89	1,18	13.350	-0,36
2006	506	3,71	-7,83	13.115	96,29	2,45	13.621	2,03
2007	917	6,44	81,23	13.330	93,56	1,64	14.247	4,60
2008	463	3,35	-49,51	13.348	96,65	0,14	13.811	-3,06
2009	352	2,56	-23,97	13.372	97,44	0,18	13.724	-0,63
2010	315	2,37	-10,51	12.975	97,63	-2,97	13.290	-3,16
2011	0	0	-100,00	12.421	100	-4,27	12.421	-6,54
2012	0	0	0,00	11.508	100	-7,35	11.508	-7,35
2013	0	0	0,00	10.817	100	-6,00	10.817	-6,00
2014	0	0	0,00	10.152	100	-6,15	10.152	-6,15

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar 1995 a 2014.

A transferência de matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental da rede estadual para a rede municipal foi, ao longo do período estudado, gradativa mas com alguns destaques. Em 1998, quando houve o maior aumento do número de matrículas do ensino fundamental no município, a rede estadual ampliou, também, o atendimento em 18,67% o que significou mais 665 matrículas. Nos

anos seguintes, houve um decréscimo de matrículas na rede estadual, enquanto a rede municipal só crescia. Em 2007, a rede estadual absorveu mais 411 matrículas mas, no ano seguinte, voltou a apresentar redução chegando a zerar o atendimento em 2011.

Para complementar a descrição da educação pública em Teresópolis, no que se refere aos Anos Iniciais, serão analisados os dados de rendimento e fluxo da rede municipal de Teresópolis, ao longo das edições da Prova Brasil. Como não houve atendimento da rede estadual para os Anos Iniciais em 2011 e 2013, para esses anos, a nota da rede pública se resume àquela da rede municipal.

Os dados indicam que houve evolução da proficiência entre 2005 e 2011 em todas redes públicas no estado com declínio em 2013, embora mesmo com esse declínio tenha sido superior à de 2005. O nível de proficiência se manteve em “Básico” em quase todo o período, em todas as redes, exceto em 2005, quando a rede estadual apresentou desempenho menor que 175 pontos, o que coloca os alunos no nível “Abaixo do básico”:

Quadro 23: Desempenho na Prova Brasil de Matemática dos alunos de 5º ano do Ensino Fundamental das redes pública, estadual e municipal de Teresópolis: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

Rede de Ensino	2005	2007	2009	2011	2013
Estadual	171,40	181,92	195,14	--	--
Municipal	185,00	198,82	220,85	230,12	222,94
Pública	184,60	198,11	219,82	230,12	222,94

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mec/Inep.

A rede municipal de Teresópolis tem um histórico de resistência dos professores em relação a avaliações externas, contudo a a equipe de gestão educacional não despreza os indicadores mas considera a evolução das unidades escolares mesmo que as mesmas não atinjam as metas estabelecidas pelo MEC:

“Podemos ter alguma influência sobre esses indicadores, apesar de que nem tudo que aparece ali eu possa considerar como uma verdade nua e crua. Por exemplo, existem escolas que têm algumas notas que podem ser consideradas ruins mas quando você avalia a realidade daquela unidade que deu um salto de 2,8 pra 4,9, temos que admitir que é um salto muito significativo, embora aquela nota não tenha sido a média projetada ...” (Coordenadora do Departamento de Educação, julho/2015).

Quando os resultados do IDEB de 2013 foram divulgados, a equipe de gestão da secretaria de educação ficou bastante impactada com a queda no desempenho dos alunos e com o fluxo, resultando em um IDEB menor que o de 2011 (de 5,7 em 2011 e 5,5 em 2013). Toda a equipe foi mobilizada para compreender os motivos da piora do rendimento:

“(...) Por que em 2013 aconteceu aquilo? Então nós ficamos aqui até quase dez horas da noite nos lastimando. Todo mundo chorando e aí começamos a pensar. Nós temos que ter um plano, nós temos que olhar o que está acontecendo. Então, o que estamos ensinando para as crianças elas estão aprendendo? Mas por que o resultado foi ruim?” (Coordenadora do Departamento de Educação de Teresópolis, março/2015).

Apesar da tragédia que assolou o município ter ocorrido em janeiro de 2011⁷⁷ e a aplicação da Prova Brasil ter sido apenas em novembro, os alunos que participaram da avaliação já teriam uma formação mais sólida, segundo a coordenadora do departamento de educação em entrevista para essa pesquisa. Já no caso da Prova Brasil 2013, os alunos avaliados já teriam sofrido o impacto das dificuldades enfrentadas pela cidade, decorrentes da tragédia:

“O resultado já era esperado porque aqueles anos [2011, 2012 e 2013] foram muito difíceis para a cidade. Isso influenciou, e vai influenciar nessa edição de prova ainda [2015], porque muita coisa que não tinha sido apresentada em 2011, quando houve a prova, estão sendo apresentadas hoje. Aquele grupo que foi avaliado em 2011 teve uma formação muito sólida. Quem está depois de dois mil e onze passou por muita coisa como, praticamente, a cidade inteira passou.” (Coordenadora do Departamento de Educação de Teresópolis, março/2015).

Analisando o fluxo, também considerando apenas a rede municipal, a evolução foi como no caso da proficiência: melhora entre 2005 e 2011 com pequeno declínio em 2013, conforme quadro a seguir:

Quadro 24: Evolução do indicador de rendimento para os Anos Iniciais por rede pública de ensino de Teresópolis: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

Rede de Ensino	2005	2007	2009	2011	2013
Estadual	0,73	0,73	0,82	--	--
Municipal	0,82	0,84	0,92	0,92	0,91
Pública	0,81	0,83	0,92	0,92	0,91

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mec/Inep.

⁷⁷ Em janeiro de 2011, houve período de fortes chuvas na região serrana do estado, atingindo vários municípios, inclusive Teresópolis. No item 5.3, dessa tese, esse evento e as consequências para a educação será abordada de forma mais aprofundada.

O número de alunos aprovados, na rede municipal, entre 2005 e 2011 aumentou de 81 a cada cem, em 2005, para 91 em cada 100 em 2013. Apesar disso, a gestão local considera que o resultado não é bom:

“Quando você olha resultados assim, você tem uma falsa ilusão de que está tudo lindo. Você pensa que se aprovar aqui noventa e um por cento dos seus alunos, essa rede funciona. Para um leigo, olha isso e acha que está lindo, mas quando você pensa que você tem embutido aqui milhares de situações e que esse restante, nove por cento que está aqui se traduzem em cento, duzentas, trezentas crianças, isso não é um resultado positivo, entendeu? Então a gente sabe, por exemplo, essa nota de proficiência, a gente acha muito baixa. Poderia ser melhor, bem melhor do que isso. Então, não é um indicador que possamos desprezar.” (Coordenadora do Departamento de Educação de Teresópolis, março/2015).

A rede municipal de Teresópolis aderiu ao SAERJ, avaliação da SEEDUC-RJ, e também tem também uma avaliação própria, o AVANCE. Os professores da rede elaboram as provas tendo como referência os descritores da Prova Brasil. São avaliados os alunos de 4º e 8º anos, em anos pares, já que a Prova Brasil é aplicada em anos ímpares. Os resultados são utilizados para diagnóstico do aprendizado dos alunos e norteiam o planejamento de cada escola.

No próximo item, serão apresentados os dados do segundo segmento do Ensino Fundamental.

6.2.2. Evolução da distribuição de matrícula na rede pública de ensino de Teresópolis nos Anos Finais do Ensino Fundamental regular

A diferença do atendimento entre as redes estadual e municipal nos Anos Finais não é tão significativa, em 1995: apenas cerca de cinco pontos percentuais (52,54% e 47,46%, respectivamente). Porém, ao longo do período estudado, há redução drástica do número de matrículas na rede estadual que chega em 2014 com 6,67%, o que significa que a rede municipal está quase absorvendo todas as matrículas desse segmento, com movimento ascendente em quase todo o período. Merece destaque o ano de 2007, quando houve redução de -18,02%. Vale ressaltar que esse foi um ano de redução do número geral de matrículas no Ensino Fundamental regular no município, trazendo reflexos, obviamente, para o atendimento das redes:

Tabela 40: Evolução de matrículas das redes públicas aos Anos Finais do Ensino Fundamental Teresópolis, 1995 a 2014.

Ano	Rede Estadual			Rede Municipal			Rede Pública	
	N	%	Evolução do atendimento (%)	N	%	Evolução do atendimento (%)	N	Evolução do atendimento (%)
1995	3.708	47,46	---	4.105	52,54	--	7.813	--
1996	4.210	44,96	13,54	5.154	55,04	25,55	9.364	19,85
1997	4.287	49,76	1,83	4.329	50,24	-16,01	8.616	-7,99
1998	4.232	47,06	-1,28	4.760	52,94	9,96	8.992	4,36
1999	3.980	40,89	-5,95	5.753	59,11	20,86	9.733	8,24
2000	4.283	37,67	7,61	7.088	62,33	23,21	11.371	16,83
2001	4.376	36,58	2,17	7.588	63,42	7,05	11.964	5,22
2002	4.279	34,34	-2,22	8.182	65,66	7,83	12.461	4,15
2003	4.079	32,52	-4,67	8.464	67,48	3,45	12.543	0,66
2004	3.829	31,06	-6,13	8.499	68,94	0,41	12.328	-1,71
2005	3.788	32,89	-1,07	7.730	67,11	-9,05	11.518	-6,57
2006	3.509	28,26	-7,37	8.910	71,74	15,27	12.419	7,82
2007	2.731	27,21	-22,17	7.304	72,79	-18,02	10.035	-19,20
2008	3.042	29,48	11,39	7.276	70,52	-0,38	10.318	2,82
2009	3.036	29,29	-0,20	7.331	70,71	0,76	10.367	0,47
2010	2.799	27,43	-7,81	7.407	72,57	1,04	10.206	-1,55
2011	2.279	23,44	-18,58	7.444	76,56	0,50	9.723	-4,73
2012	1.811	18,42	-20,54	8.022	81,58	7,76	9.833	1,13
2013	1.213	12,31	-33,02	8.638	87,69	7,68	9.851	0,18
2014	636	6,67	-47,57	8.906	93,33	3,10	9.542	-3,14

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar 1995 a 2014.

Depois de 2010, houve uma evolução negativa constante do atendimento da rede estadual e uma pequena ampliação da rede municipal. Em novembro de 2014, a rede estadual finalizou a reforma de um prédio escolar de grandes dimensões, para atendimento do Ensino Médio. Entretanto, não houve procura para essa etapa de ensino e a escola passou a atender alunos de segundo segmento do Ensino Fundamental esvaziando uma escola da rede municipal da região, conforme relatos de uma ex-secretária de educação do município e atual professora de Língua Portuguesa:

“Essa escola é do estado, num bairro pobre. É fantástica. Então a escola em que eu trabalho hoje, atendia os alunos dessa região que não tinham escola de segundo segmento, já que o estado lá só tinha Ensino Médio. Quando eles reformaram e fizeram um elefante branco, eles não tinham um aluno para colocar dentro da escola. O que eles fizeram? Pegaram de novo e estão atendendo. E da escola que eu trabalho 400 alunos saíram e foram para a escola nova do estado. (Ex-secretária de educação de Teresópolis, julho/2015).

O desempenho dos alunos do 9º ano na Prova Brasil de Matemática apresentou, como aquele dos alunos de 5º ano, declínio entre 2011 e 2013, em todas as redes. Entre 2005 e 2007 também houve piora no rendimento, que voltou a crescer em 2009 e 2011 e piorou em 2013. Esses resultados, apesar da oscilação, mostram que o nível de proficiência em todas as redes se mantém em “Básico”, em todos os anos de aplicação da avaliação:

Quadro 25: Desempenho na Prova Brasil de Matemática dos alunos de 9º ano do Ensino Fundamental das redes pública, estadual e municipal de Teresópolis: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

Rede de Ensino	2005	2007	2009	2011	2013
Estadual	248,00	231,73	249,71	260,77	254,87
Municipal	257,40	247,60	265,19	265,47	253,41
Pública	253,20	242,70	259,29	264,33	253,81

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mec/Inep.

Questionada sobre quais poderiam ser os principais fatores que influenciariam ou explicariam o resultado da rede nas avaliações externas, a equipe de gestão da SME de Teresópolis aponta:

1. Falta de incentivo de alguns docentes para realização das provas; 2. Ausência de currículo mínimo nacional, 3. Dificuldade das escolas de perceberem que a garantia do sucesso escolar também depende de monitoramento de resultados.” (Survey GESQ, 2015. Questionário de Teresópolis).

A resistência histórica, ao que parece, é ainda maior do professor de segundo segmento que reagiu aos diferentes sistemas de avaliação ao qual a rede municipal se submete: a Prova Brasil, por determinação do MEC; o SAERJ da SEEDUC-RJ, por adesão; e o AVANCE, avaliação própria do município, por opção:

“Sempre teve muita resistência, mas vem mudando, mas a resistência maior é a do professor do segundo segmento. O professor do segundo segmento ele por si só já tem resistência ser avaliado, há uma dificuldade. Começaram, há um tempo atrás, a divulgar que os professores estavam se movimentando porque não queriam mais participar de avaliações externas. Como se pudéssemos escolher não participar da Prova Brasil. Mas eles queriam que não houvesse mais esse tipo de avaliação e que o município se recusasse. Mas aí o município aderiu ao SAERJ (avaliação da SEEDUC) e o município começou com a avaliação municipal. Para apaziguar a situação, a secretaria de educação fez uma consulta aos professores de todas as escolas sobre a continuidade ou não das avaliações. E ganhou o que devia continuar, claro ... Aí não houve mais reclamações.” (Ex-secretária de educação de Teresópolis, julho/2015).

A aprovação em nas as redes públicas de Teresópolis, nesse segmento de ensino, é menor que aquela observada nos Anos Iniciais. Desde 2005, houve uma melhora do indicador de rendimento mas, em 2013, cerca de 20% dos alunos ainda ficavam reprovados, conforme quadro a seguir:

Quadro 26: Evolução do indicador de rendimento para os Anos Finais por rede pública de ensino de Teresópolis: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

Rede Ensino	2005	2007	2009	2011	2013
Estadual	0,78	0,73	0,71	0,84	0,83
Municipal	0,74	0,74	0,81	0,80	0,80
Pública	0,75	0,74	0,78	0,81	0,81

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mec/Inep.

Esse alto índice de repetência e evasão acaba aumentando a distorção série-idade e até mesmo a interrupção definitiva do processo de escolarização do aluno, esvaziando as turmas do Ensino Médio. Para a ex-dirigente de educação (2009 a 2012) e também professora da rede municipal nos Anos Finais:

“(...) o Ensino Fundamental não produz alunos para o Ensino Médio. (...) há uma defasagem na idade-série gigantesca em Teresópolis, vocês podem pesquisar [e] também vão descobrir, nossa defasagem é muito grande, isso é um fator que contribui para o aluno deixar de estudar, até porque a escola não diz pra ele mais, não é?.” (Ex-secretária de educação de Teresópolis, julho/2015).

Os contrastes observados entre os segmentos do Ensino Fundamental, e apresentados nesse trabalho em relação ao conjunto de dados do país e do estado, também são percebidas em Teresópolis. Segundo a articuladora pedagógica da educação básica, um dos grandes desafios para a gestão educacional é contribuir para a formação dos professores do segundo segmento:

“Esse é o grande desafio. Promover algo que, de verdade, eles consigam levar para sala de aula. Esquecer aquela ideia de técnico e assumir que é professor e que tem que utilizar outras metodologias... eu acho que esse é nosso desafio.” (Articuladora Pedagógica da Educação Básica de Teresópolis, julho/2015).

A equipe de gestão da secretaria de educação tem uma política de formação dos professores de cada um dos segmentos do Ensino Fundamental, mas reconhece que há muitas dificuldades na formação daqueles do segundo segmento:

(...) optamos por ter esse grupo de formação aqui na Secretaria porque aí somos nós com eles. Dá um trabalho miserável, mas temos colhido bons resultados. A coisa vem se consolidando. Em alguns aspectos nós já temos resultados mais significativos quando avaliamos o fechamento do ano em relação à evasão, em relação até mesmo a reprovação. No segundo segmento, eu não sei o que fazer, a

gente pensa, pensa, pensa, pensa, pensa, pensa... Já chamamos os professores de matemática aqui, eles bateram boca, eles se xingaram, eles gritaram, um quer que tire a tabuada, outro quer que decore a tabuada. Eles não se entendem!! Não conseguimos chegar nesse grupo. Esse grupo é muito ruim. E os resultados são sofríveis. (Coordenadora de Ensino de Teresópolis, março/2015).

Outro grande dificultador para a formação desses profissionais é o fato de muitos serem de outros municípios. A dinâmica desse segmento não permite que os planejamentos de formação da secretaria de educação atinjam o resultado esperado:

“A gente fica até brincando que tinha que ter um jeito de selecionar o povo que é da terra porque, provavelmente, teriam um vínculo maior. Os nossos professores de segundo segmento correm tanto. Imagina o quanto que se gasta de Nova Iguaçu, por exemplo, para cá? Ele vem aqui, dá aula, vai embora ... Em que momento que ele para para estudar? Quando eu ofereço uma formação que não é no dia dele, ele não vem porque, financeiramente, pra ele não vale a pena. Então eu acho que isso é um dificultador também.” (Articuladora Pedagógica da Educação Básica de Teresópolis, julho/2015).

A situação de formação de quadros de professores do segundo segmento em Teresópolis reflete o que acontece no país inteiro, se tornando mais um dificultador para a gestão educacional em relação aos Anos Finais do Ensino Fundamental. E é um efeito em cadeia: os municípios que mais aderem à municipalização no país são os mais pobres, o que pode estar relacionado com os recursos do Fundeb (ANDREWS & VRIES, 2012). Contudo, esses municípios não produzem professores especialistas, já que há maior concentração de universidades nas cidades grandes ou nas metrópoles. Teresópolis é uma cidade a 75km da capital do estado, mas próxima de outras que contam com universidades como Além Paraíba e Nova Friburgo, e mesmo assim, vive esse problema, que acaba dificultando a adesão desses professores nos projetos das unidades de ensino onde atuam, já que o tempo que se dedicam a eles é reduzido. Além disso, a atuação de professores de outros municípios pode gerar uma tensão no grupo, a partir de uma preocupação com a “reserva de mercado” para os moradores da cidade:

“Todo dia a Deus que me ajude a me livrar desse pessoal. Porque eles tiram as vagas dos nossos professores daqui. Na verdade Teresópolis não tem boas universidades. Temos a UNIFESO, que prepara pedagogia. A Uerj agora tem um campus aqui, mas é de turismo. Fora isso, a formação é deficiente para o povo que mora aqui...” (Coordenadora de Ensino de Teresópolis, março/2015).

No próximo item, será feita uma síntese, a partir do material empírico produzido, do processo de municipalização do Ensino Fundamental no município de Teresópolis e os desafios encontrados pela gestão educacional com a ampliação da rede municipal. A análise será norteada pelas três categorias de análise, quais sejam, capacidade burocrática, contexto político e regime de colaboração.

6.3. Gestão municipal do Ensino Fundamental em Teresópolis

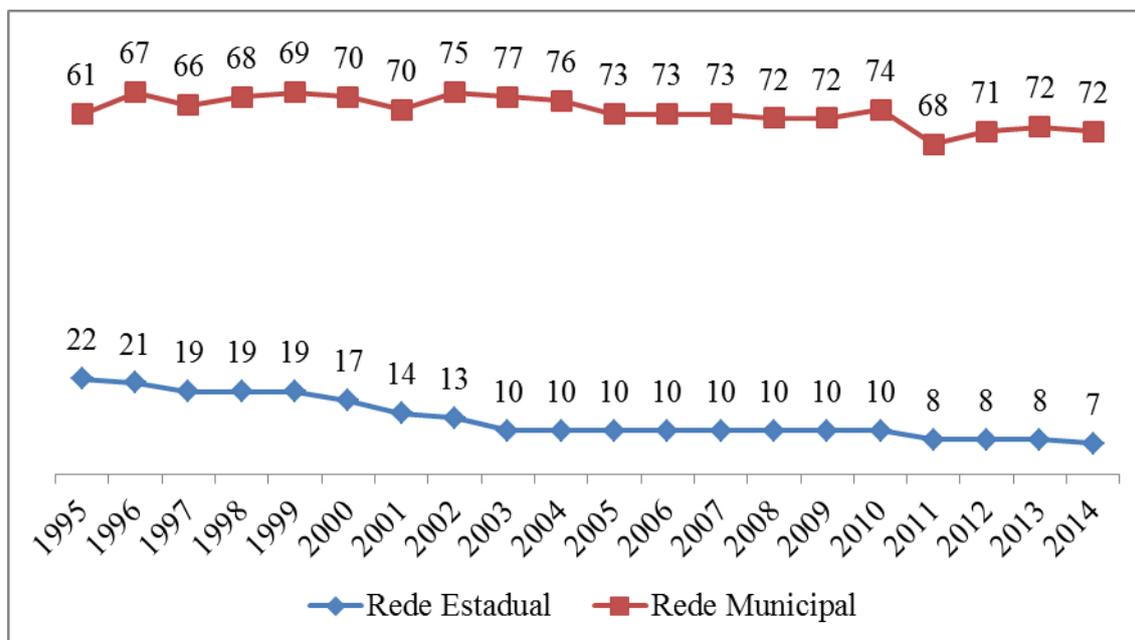
A municipalização do ensino em Teresópolis ocorreu ainda na década de 1990 e, em 1995, já havia atendimento de 60,24% da rede municipal para os Anos Iniciais e 47,46% para os Anos Finais, considerando o total de matrículas da rede pública. Em 2011, a rede municipal assume 100% das matrículas para os Anos Iniciais e, em 2014, é responsável também por 93,33% das matrículas dos Anos Finais.

A maior ampliação do atendimento da rede municipal, como já mencionado nos itens anteriores, foi entre 1997 e 1999, reforçando a hipótese de que o Fundef contribuiu para a ampliação do atendimento. Em 1995, antes da implementação do fundo, a rede municipal de Teresópolis tinha atendimento bem próximo da média do estado para os Anos Iniciais (60,24% e 64,01%, respectivamente), o mesmo ocorrendo nos Anos Finais (57,37% e 52,54%, respectivamente). Ao longo dos anos, a absorção de matrículas pela rede municipal de Teresópolis superou a média estadual nos dois segmentos. Para os Anos Iniciais o atendimento da rede municipal de Teresópolis foi 100% enquanto a média estadual foi de 98,87%. Quanto aos Anos Finais, as redes municipais no estado atenderam a 66,15% da demanda de matrículas públicas enquanto em Teresópolis, esse atendimento foi de 93,33%, um aumento relativo mais expressivo.

Para atender a ampliação do número de matrículas e a exigência de atendimento obrigatório para crianças a partir de quatro anos (Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013), o município se organizou aumentando sua rede física, seja através da construção de unidades com recursos municipais ou através de cessão de prédios estaduais. A rede estadual apresentou uma redução de quinze escolas e a rede municipal acrescentou onze ao total de estabelecimentos que integram sua rede, como já mostrado no item anterior.

Há informações de transferências de prédios escolares, a partir de entrevistas com a equipe gestora da educação no município, porém, não sabemos quantas e quais unidades escolares foram cedidas pela rede estadual para a rede municipal no processo de municipalização no âmbito do PROMURJ:

Gráfico 14: Evolução do número de unidades escolares na rede pública de Teresópolis: 1995 a 2014.



Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar de 1995 a 2015 (Inep/MEC).

Analisando a distribuição do atendimento das diferentes etapas de escolaridade assumidas pela rede municipal, em 2014, chama a atenção a diferença entre o número de unidades que atendem ao segundo segmento do Ensino Fundamental comparado àquele que atendem ao primeiro segmento e o número de creches entre as áreas urbana e rural:

Quadro 27: Atendimento da rede municipal de educação de Teresópolis aos diferentes segmentos da educação básica, 2014.

Etapa da Educação Básica	Urbana	Rural
Creche	15	2
Educação Infantil – Pré-escolar	21	23
Ensino Fundamental de 9 anos	42	30
Ensino Fundamental – Anos Iniciais	31	26
Ensino Fundamental – Anos Finais	7	2
Ensino Fundamental – Anos Iniciais e Anos Finais	4	2
Educação Especial	0	0
Educação de Jovens e Adultos	4	0

Fonte: Elaboração própria a partir dos Microdados do Censo Escolar 2014 (Inep/MEC)

Somando-se as escolas que só atendem ao primeiro segmento e aquelas que atendem, também, ao segundo segmento, são 35 unidades escolares, na zona urbana. Quanto ao segundo segmento, são apenas onze escolas, sendo sete só para esse segmento e quatro que atendem, também, aos Anos Iniciais. Essa diferença pode ser explicada pelo índice de evasão que, como já apresentado, é maior no segundo segmento mas ainda bastante significativo no primeiro.

Na zona rural, a diferença por segmento ainda é maior: das trinta unidades que atendem ao Ensino Fundamental, 26 atendem apenas ao primeiro segmento, duas atendem apenas ao segundo e duas atendem ao Ensino Fundamental completo.

Apenas com os números de unidades (quinze na área urbana e duas na área rural) não é possível concluir se há ou não atendimento à demanda local por creches, mas segundo informações da Coordenadora Administrativa, ainda há grande demanda não atendida para creches:

“A demanda que procurou a rede para atendimento do Pré-1 até o 9º ano, está toda atendida. (...) Agora, berçário e maternal é que sempre sobra demanda para atendimento ...” (Coordenadora do Departamento Administrativo, março/2015).

Segundo a Coordenadora de Serviço de Logística e Matrícula, o desafio de atendimento a creche tem sido administrado de forma a matricular aqueles com perfil socioeconômico menos favorável, já que o município não consegue atender toda a demanda. No período de pré-matrícula, é formada uma comissão com membros da sociedade civil para avaliação das fichas dos candidatos e seleção daqueles que serão contemplados. A comissão é formada por representantes do Ministério Público, Defensoria Pública, do Conselho Tutelar, da Secretaria da Mulher, do Desenvolvimento Social, da Secretaria de Saúde e do Conselho do Menor. Essa medida é tomada porque o município não consegue atender, ainda, mas as perspectivas são boas, segundo os entrevistados. A rede municipal já universalizou o atendimento para crianças de quatro a seis anos e está se organizando para atender os menores:

“Eu acredito que, em 2016, não vamos ter dificuldades. Hoje, abrimos uma creche na zona rural, e daqui a uns trinta, quarenta dias, está inaugurando um outro centro de Educação Infantil no bairro de São Pedro, que é o bairro mais populoso daqui, entendeu? Então, assim, aquele grupo que procurou pela pré-matrícula, em outubro, será atendido...” (Coordenadora de Serviço de Logística e Matrícula, julho/2015).

A obrigatoriedade de atendimento a crianças a partir de quatro anos e do processo de municipalização do Ensino Fundamental em curso no município, desperta o interesse em compreender como se dá o regime de colaboração entre a administração local, o governo estadual e o governo federal para a gestão municipal da educação.

A articulação a administração local e o governo do estado, ao que pôde ser percebido no trabalho de campo, se dá exclusivamente para a transferência de matrículas da rede estadual para a municipal. Como o processo de municipalização no município já está bem avançado, esse contato com a SEEDUC se dá apenas no momento da consulta por esse órgão do governo estadual quanto à absorção de determinadas turmas ainda do segundo segmento, já que as matrículas dos Anos Iniciais já foi assumida integralmente pela rede municipal.

A falta de articulação política entre estados e municípios traz uma dualidade entre as redes, isto é, tanto estados e municípios prestam serviços educacionais, mas não foi construída nenhuma forma de planejamento que pudessem articular componentes relevantes dos serviços oferecidos em cada um deles (ARRETCHE: 2011:137). Em Teresópolis, a inauguração de uma escola com grande capacidade de atendimento a alunos do Ensino Médio que, afinal, atendeu a alunos do segundo segmento do Ensino Fundamental da região que antes eram atendidos pela rede municipal, pode ilustrar essa dualidade.

A construção dessa escola sem planejamento com a rede municipal, ou um estudo da demanda de matrículas para o Ensino Médio no município, levanta a hipótese de ter sido impulsionada apenas por interesse político do governo estadual já que, em 2011, houve participação expressiva desse governo na reconstrução da cidade, após a tragédia que deixou mais de 400 mortos.

De qualquer forma, a construção dessa escola e da reabsorção das matrículas de segundo segmento pela rede estadual, indica um processo curioso de “reestadualização” do ensino e demonstra o quanto o contexto político traz consequências para a gestão educacional.

Ainda sobre a tragédia de 2011, a utilização dos recursos destinados para reconstrução da cidade detonou uma crise política no município de Teresópolis que interferiu, sobremaneira, no contexto educacional. O prefeito da época teve o

mandato cassado por desvio de verba assumindo o vice-prefeito que morreu dois dias depois, vítima de um infarto fulminante. Assume, então, o presidente da Câmara que muda o secretariado, inclusive, da educação. A secretária e toda sua equipe, que a acompanhava desde 2009, foi substituída. A nova equipe ficou apenas seis meses e, em janeiro de 2012, início de uma nova gestão da administração municipal, assume um novo secretário de educação que traz toda a equipe anterior de volta para a gestão da secretaria, menos a secretária. Com isso, de certa forma, foi possível dar continuidade às ações e programas já elaborados pela equipe, mas, certamente, houve prejuízos que só não foram mais contundentes porque a equipe já estava atuando há algum tempo:

“(..) nós pudemos, mesmo com essa confusão toda, pudemos manter o grupo aqui que já está à frente da secretaria há algum tempo [desde 2009 com interrupção de seis meses] e, assim, levamos certa vantagem. (Coordenadora do Departamento de Educação de Teresópolis, junho/2015).

Essa equipe pôde, então, retomar o trabalho interrompido com certa autonomia para desenvolver ações voltadas para a realidade local, porém não ficou blindada da instabilidade política. O contexto político comprometeu o planejamento da equipe, gerando preocupação já com os resultados da Prova Brasil:

“O que atrapalha é a instabilidade. (...) Por exemplo, esse ano [2015], o nosso projeto era mais maduro e mais bonito porque já temos uma experiência de sete anos. Nós fizemos uma abertura de projeto que as pessoas... Foi lindo aquilo. Fizemos a agenda, pensamos na feira de ciências ... foi a primeira vez que iríamos ter uma iniciativa nesse sentido... Mas tivemos que cancelar tudo. Então, essas questões se refletem dentro da escola, entendeu? Começam os cortes. Hoje estávamos lá em baixo fechando a lista de material. O orçamento era de um milhão e só temos quatrocentos mil. Então, o que vamos cortar? O que vamos comprar? Sabe? Então essas coisas influenciam nesses resultados, influenciam nesse investimento. Tivemos que cortar as horas extras de treinamento, cortar as horas extras dos orientadores tecnológicos. Tudo que é supérfluo teve que sair. Esse ano [2015] não tivemos o Mais Educação na maioria das escolas, que funciona como suporte pedagógico. Então, já estamos preparados para levar bomba agora também em novembro quando chegar a Prova Brasil.” (Coordenadora do Departamento de Educação de Teresópolis, junho/2015).

A realização do concurso público, previsto para 2015, também foi comprometido. A secretaria municipal se preparou, criou uma comissão que avaliou as carências mas, até junho de 2015, ainda estava esperando autorização da prefeitura para o lançamento do edital:

“Tem uma comissão formada. Só tão esperando mesmo uma autorização, mas não sabemos se vamos conseguir por conta desses problemas que tem acontecido no município. Eu não sei se eles vão conseguir liberar por conta desses problemas.” (Divisão de Recursos Humanos, julho/2015).

A saída ainda era pagar horas extras já que o último concurso realizado para a educação em Teresópolis foi em 2011 e expirou em abril de 2015, quando ainda houve convocações⁷⁸. Para o atendimento aos 23.271 alunos matriculados em 2014, a rede municipal de Teresópolis contava com 2.269 profissionais, desses 2.165 eram estatutários, 56 celetistas e 48 possuíam cargos comissionados. Segundo a coordenadora de Recursos Humanos da SME de Teresópolis, havia ainda um número bem expressivo de professores em licença médica ou licença prêmio, especialmente, em 2015 porque, há 25 anos atrás, foi feito um concurso onde entraram muitos servidores que, agora, tem direito à licença prêmio antes de solicitar a aposentadoria:

“Temos muitos professores de licença médica. E esse ano, em especial, tem muitos professores de licença prêmio para se aposentar porque ele já está completando o prazo do concurso de vinte e cinco de serviço público. E isso gera uma carência muito grande de professor, de funcionário e nós tentamos cobrir essas vagas com hora extra, então muitos professores “dobram” dentro da escola, completam a carga horária e fazem, também, essa mesma carga horária em regime de hora extra pra suprir essas turmas que não tem professor. Devido à licença médica, temos algumas vacâncias que têm sido preenchidas através de contrato.” (Divisão de Recursos Humanos da SME de Teresópolis, julho/2015).

Manter no quadro professores com vínculo instável, ou seja, não contratados através de concurso público, dificulta a coesão do trabalho porque traz rotatividade quase que impossibilitando o processo de formação continuada. E aí a interferência do contexto político chega na escola. E chega também através da indicação para o cargo de diretores. A equipe conseguiu reverter a situação de indicação para o cargo colocada pela gestão anterior, por determinação do prefeito. Os diretores das unidades escolares passaram a ser escolhidos para a função em processo misto de seleção com consulta à comunidade e apresentação de um plano de ação para a unidade escolar, avaliado pela equipe da SME. Essa mudança ocorreu em 2014, apesar de já ser um desejo antigo da equipe:

“Desde 2006, tínhamos eleição direta nas escolas, mas, nessa época, a secretária, por determinação do prefeito, acabou com essa eleição. Tínhamos o desejo de retomar essa eleição, mas a gente tem que ter coragem para fazer isso, digamos politicamente. Havia algumas coisas que fomos obrigados a ter na gestão porque

⁷⁸ Foram oferecidas 37 vagas para Professor I e contratados 124 vagas; e 126 para Professor II, com 275 contratações.

era essa a forma de escolha do secretário. E aí, no ano passado, nós conseguimos. O secretário teve uma inspiração e disse ‘não, vamos bater o martelo.’ Temos que comprometer a comunidade, dividir essa responsabilidade. Se eles votarem na pessoa eles vão ter que assumir e, se der errado, eles vão ter que, também, assumir. Então vamos lá, fizemos um processo de eleição. Quem tinha interesse em se candidatar, teve que fazer um curso de formação, um curso de gestão com onze encontros, ministrado por um instituto que nós contratamos. Depois disso, os candidatos tinham que apresentar um plano de gestão, que foi avaliado pela equipe da secretaria.”

Retomando o regime de colaboração entre os entes federados, o foco agora é a relação com o governo federal. As exigências para repasse de recursos através dos convênios de diferentes naturezas, torna necessário que a equipe de gestão educacional esteja qualificada para não cometer equívocos que possam impedir a adesão a outros projetos ou programas. Segundo Santos & Azevedo (2012), o gerencialismo:

que é uma das marcas das reformas educativas em escala planetária, implica uma nova postura dos gestores que se tornam responsáveis pelo delineamento, pela normatização e pela instrumentalização da conduta da comunidade escolar na busca dos objetivos traçados. (Santos & Azevedo, 2012: 59)

A equipe de gestão de Teresópolis, ao longo, principalmente, dos anos 2000, foi percebendo essa necessidade de qualificação da equipe e da destinação de servidores específicos para acompanhar o desembolso e a utilização dos recursos repassados pelo MEC para as escolas. Foi assim que surgiu, em 2000, a Coordenação de Planejamento, Gestão, Finanças e Convênios:

“Esse departamento surgiu diante da necessidade de dar uma assistência aos diretores, mediante ao PDDE⁷⁹, em 2000. (...) Uma equipe mesmo. Porque para a escola receber esse dinheiro direto na escola ele tem que abrir um CNPJ, então tem que ter contato com a Receita Federal, tem aquela toda parte de Receita Federal, então não é qualquer leigo que conhece esse trâmite.” (Coordenação de Planejamento, Gestão, Finanças e Convênios da SME de Teresópolis, julho/2015).

Essa equipe assessora as diretoras das escolas, no planejamento e na destinação dos recursos recebidos direto na escola, que são unidades executoras, e na prestação de contas no final do convênio.

⁷⁹ Criado em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público. <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>. (Acesso em 13/11/2015.)

Em janeiro de 2016, mais uma vez o contexto político interfere na execução do planejamento educacional, quando há nova troca de prefeito, a partir de uma situação bastante singular. Na eleição de 2012, o então prefeito, ex-presidente da Câmara fica em segundo lugar mas assume já que o candidato vencedor, que já tinha sido prefeito por dois mandatos (1997 a 2000 e 2001 a 2004) mas teve a candidatura impugnada pela Justiça Eleitoral por abuso de poder político e econômico. Meses depois de assumir a prefeitura, o segundo colocado nas eleições começa a ser acusado de enriquecimento ilícito e má administração dos recursos do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Teresópolis (Tereprev). Em agosto de 2015, assume o vice-prefeito e fica só até setembro já que o prefeito recorreu à cassação e volta à administração municipal. Contudo, a situação não é resolvida e em outubro o prefeito é novamente afastado, reassumindo o vice-prefeito que fica no cargo até janeiro de 2016, quando o prefeito eleito em 2012, ganha na justiça o direito de assumir a administração da cidade⁸⁰.

Quando assume a prefeitura em janeiro de 2016, o prefeito faz mudanças novamente no secretariado e a equipe de gestão, atuante na secretaria durante todo o período do trabalho de campo para essa pesquisa, é afastada. Mais uma vez, a gestão educacional fica à reboque de questões políticas que impõem discontinuidades que podem trazer prejuízos no desenvolvimento educacional da população.

Esse item buscou analisar a gestão municipal do Ensino Fundamental em Teresópolis articulando os desafios para o desenvolvimento da política educacional local e as categorias que norteiam a análise. No próximo capítulo, serão apresentadas as considerações finais do que pode ser apreendido durante o trabalho de pesquisa.

⁸⁰Toda esse período de alternância de poder na administração municipal foi acompanhado pela grande mídia e pela imprensa local: <http://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2015/08/posse-de-vice-acontece-nesta-4-apos-afastamento-do-prefeito-de-teresopolis.html>
<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/02/mp-investiga-suposto-enriquecimento-ilicito-do-prefeito-de-teresopolis.html>
<http://netdiario.com.br/tricano-assume-prefeitura-com-salarios-do-funcionalismo-em-atraso/>

7. Considerações finais

Essa pesquisa buscou analisar o processo de municipalização do ensino fundamental no Estado do Rio de Janeiro e os desafios para a gestão educacional municipal, a partir de estudos de caso em três municípios fluminenses: Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis. Para tanto, foram articuladas diferentes abordagens de investigação: levantamento de dados educacionais, através de bases de dados oficiais; pesquisa histórico-documental da legislação educacional brasileira, do Estado do Rio de Janeiro e dos municípios estudados; aplicação de questionários aos dirigentes das secretarias municipais de educação; e pesquisa qualitativa, através de entrevistas semiestruturadas com responsáveis e técnicos das secretarias de educação dos três municípios estudados.

Para a compreensão da municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro, a investigação não pode prescindir de situar o fenômeno no âmbito nacional. Assim, foi feita a análise da evolução das matrículas do ensino obrigatório no país desde 1932 até 2014, correlacionando os dados com a legislação de cada época, detalhando mais os resultados a partir de 1970, quando ganha fôlego a transferência de matrículas das redes estaduais para as redes municipais de forma mais contundente.

Depreende-se da análise que, no período entre 1971 e 2014, houve uma inversão do percentual de atendimento das redes estaduais e municipais, se comparadas as extremidades do período, mas é na década de 1990 que as linhas de evolução do atendimento das redes estaduais e municipais se “cruzam”, em movimentos opostos: a rede municipal em movimento ascendente e a rede estadual, descendente.

Considerando os marcos legais da política educacional e os dados apresentados, levanto a hipótese de que municipalização tenha sido impulsionada pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB de 1996, e que o Fundef, lançado em 1996 e implementado a partir de 1997, teria contribuído para consolidar esse processo. Os dados dessa década, ano a ano, apresentados no Capítulo 1 dessa tese, indicam que, efetivamente, houve aumento percentual do atendimento das

redes municipais e a redução das matrículas nas redes estaduais desde os primeiros anos da década, antes da vigência do Fundef, lançado em 1996, regulamentado nesse mesmo ano e implementado, nacionalmente, em 1998, o que reforça a hipótese apresentada.

Considerando o comportamento do atendimento do ensino obrigatório por dependência administrativa no país, cabe, então, uma aproximação com os dados do Estado do Rio de Janeiro. O estado carrega consigo inúmeras peculiaridades, em relação ao restante do país, que, teoricamente, o colocariam em situação diferenciada nas diferentes áreas, seja econômica ou social. Em relação à distribuição do atendimento entre as redes de ensino, com base nas informações do final da década de 1970, depois da fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, emergem contrastes com outras unidades da federação e da Região Sudeste trazendo consequências na distribuição de matrículas nas redes públicas fluminenses. Enquanto no país, em 1979, a rede estadual atendia a 54,42% das matrículas de Ensino Fundamental, o Estado do Rio de Janeiro atendia a 30,66%.

Em 1996, ano de aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o atendimento das redes estaduais do país era de 55,74%, enquanto a do Rio de Janeiro o estado absorvia apenas 28,15% das matrículas. Nesse mesmo ano, as redes municipais fluminenses atendiam a mais da metade das matrículas dessa etapa de ensino: 50,67% enquanto, no país, a média era de 32,96%. O percentual de atendimento das redes privadas no estado também chamou a atenção: 22,06% das matrículas enquanto no país o atendimento era quase a metade, 11,63%. A rede federal apresenta um percentual de menos de 1% em todo o período abrangido pela pesquisa.

Os dados reforçaram a relevância de um estudo sobre municipalização de ensino em um estado com diferenças significativas na distribuição de matrículas em relação aos números do país. Além disso, a revisão bibliográfica indicou haver poucos estudos com esse foco, mesmo considerando a relevância histórica, cultural e econômica do Estado do Rio de Janeiro no país.

Diante de informações sobre o atendimento do Ensino Fundamental no país e no Estado do Rio de Janeiro e do histórico das políticas educacionais implementadas, as questões iniciais de pesquisa começaram a se articular e demandaram outras fontes de informações para complementar o que fora apreendido na literatura e no levantamento dos dados quantitativos. Dessa forma optamos por aplicar questionários aos dirigentes municipais de educação dos 92 municípios fluminenses, buscando uma aproximação da realidade de cada órgão gestor local da educação. O processo de aplicação do questionário foi difícil, como já discutido nesse trabalho, mas simultaneamente informativo sobre a realidade das redes municipais. Ainda assim, se impôs a necessidade de maior aproximação com o cotidiano das secretarias de educação e do histórico da municipalização. Como foram observadas diferenças sobre o processo de municipalização do estado do Rio de Janeiro em relação aos outros estados da federação, se fez relevante observar também o comportamento dos municípios dentro do próprio estado. Dessa forma, foram selecionados três cidades considerando critérios de qualidade e equidade do atendimento educacional sob sua responsabilidade.

Para identificar o processo de municipalização desses três municípios, inicialmente, seguimos o mesmo desenho de levantamento de dados utilizado para caracterização do país e do estado. Os dados indicaram ter havido processos de municipalização diferenciados, no período compreendido pela pesquisa, qual seja de 1995 a 2014:

Quadro 28: Síntese da evolução de atendimento das redes municipais, em relação às redes públicas, por município.

Segmento de Ensino	Rede Municipal de Ensino		
	Angra dos Reis	Itaboraí	Teresópolis
Ensino Fundamental	1995 = 58,06% 2014 = 67,20% Ampliação de cerca de 31 pontos percentuais	1995 = 47,60% 2014 = 69,11% Ampliação de cerca de 21 pontos percentuais	1995 = 50,40% 2014 = 81,90% Ampliação de cerca de 31 pontos percentuais
Períodos de maior evolução do Ensino Fundamental	1998 → 1999 (+10,57%) 1997 → 1998 (+5,47%)	1997 → 1998 (+17,49%) 1998 → 1999 (+8,21%)	1997 → 1998 (+12,17%) 1998 → 1999 (+9,38%)
Anos Iniciais	1995 = 70,24% 2014 = 98,34% Ampliação de cerca de 18 pontos percentuais	1995 = 52,53% 2014 = 100% (absorção total em 2014) Ampliação de cerca de 47 pontos percentuais	1995 = 60,24% 2014 = 100% (absorção total em 2011) Ampliação de cerca de 40 pontos percentuais
Anos Finais	1995 = 48,94% 2014 = 59,06% Ampliação de cerca de 11 pontos percentuais	1995 = 53,61% 2014 = 70,49% Ampliação de cerca de 16 pontos percentuais	1995 = 52,54% 2014 = 93,33% Ampliação de cerca de 40 pontos percentuais

Fonte: Elaboração própria.

O processo de absorção das matrículas do Ensino Fundamental da rede estadual na rede municipal, em cada um dos três municípios estudados, teve suas especificidades. Em Angra dos Reis, o processo teve início na década de 1980 e, em 1995, a rede municipal apresentava maior percentual de atendimento no Ensino Fundamental, em relação aos outros municípios: 58,06%. Em Itaboraí, a municipalização teve início na década de 1990 e seguiu crescendo, chegando a 2014 com atendimento de 69,11% das matrículas no Ensino Fundamental pela rede municipal, acima da média do estado que é 47,78%. Já em Teresópolis, o processo teve início na década de 1990, a partir da transferência de todas as escolas da rede estadual para a rede municipal, em 1993 de forma que, em 1995, o atendimento da rede municipal já era majoritário, com 50,40% de atendimento mas passou a ser ainda mais expressivo, com 81,90%, em 2014.

Essa ampliação foi percebida ao longo dos anos mas, nos três municípios, houve maior concentração da absorção das matrículas da rede estadual pela rede municipal no período de 1997 a 1999, justamente, nos três primeiros anos de vigência do Fundef.

Como já sinalizado nesse trabalho, quando analisados os dados de matrículas por segmento do Ensino Fundamental, a distribuição não é equânime. A tendência nacional, acompanhada pelo estado do Rio de Janeiro, é maior concentração de matrículas nas redes municipais nos Anos Iniciais do que nos Anos Finais. Analisando os dados dos três municípios da pesquisa, é possível observar que o mesmo comportamento de suas respectivas redes de ensino.

A rede municipal de Angra dos Reis tem maior percentual de atendimento, em 1995, contudo é aquela que tem menor ampliação no período estudado (1995-2014): 18 pontos percentuais nos Anos Iniciais e 11 pontos percentuais nos Anos Finais. É o único município, dentre os três estudados, cuja rede municipal não absorveu todas as matrículas dos Anos Iniciais.

Em Itaboraí, a rede municipal, em 1995, tinha atendimento abaixo da média do estado para os Anos Iniciais (52,53% e 64,01%), o mesmo ocorrendo nos Anos Finais (53,61% e 57,37%). Já em 2014, o a rede municipal absorve todo o atendimento para os Anos Iniciais e amplia para 70,49% o atendimento dos Anos Finais.

Já em Teresópolis, em 1995, o atendimento aos Anos Iniciais correspondia a 60,24% da rede municipal e os Anos Finais 52,54%, considerando o total de matrículas da rede pública. Em 2011, a rede municipal assume 100% das matrículas para os Anos Iniciais e, em 2014, é responsável também por 93,33% das matrículas dos Anos Finais.

Esses dados indicam que, apesar de serem regidos pela mesma legislação, cada municipalidade pode responder à política do governo federal de maneira peculiar a depender de vários elementos locais. Considerando essas peculiaridades, o estudo dos processos de municipalização nesses municípios considerou três categorias de análise, que sintetizaram as perguntas da pesquisa, quais sejam: **regime de colaboração** (como a administração municipal é apoiada pelos governos federal e estadual na oferta da educação obrigatória?); **contexto político** (em que medida o contexto político local e seu contraste e/ou alinhamento com o dos demais entes federados interfere na gestão educacional?) e **capacidade burocrática** (qual a capacidade técnica instalada dos municípios para o desenvolvimento da política educacional local?).

As categorias não se colocaram como elementos a serem analisados de forma isolada, haja vista que o processo de municipalização é bastante complexo e que, por vezes, mobiliza e articula diferentes aspectos do contexto municipal. No âmbito do **regime de colaboração** para a oferta do ensino obrigatório, a articulação com outros entes da federação, seja com o governo estadual ou federal, em certa medida, se vincula com as outras duas categorias. O **contexto político**, a partir de interesses, por vezes, eleitoreiros, estimularam a criação de alianças entre os diferentes níveis de governo sem necessariamente ter correspondência com o interesse coletivo da população. A **capacidade burocrática** (ou técnica) para firmar e gerir os convênios que possam ser feitos com as outras instâncias de governo, também, pode ser comprometida na medida em que é frequente a interferência de forças políticas locais na composição das equipes da gestão educacional e até mesmo no nível da escola, com a indicação política como único caminho para o provimento do cargo de diretor de escola, o que é comum às três redes municipais estudadas.

De qualquer forma, foi feito também um esforço de análise de cada categoria, separadamente, no sentido de uma maior aproximação dos diferentes aspectos identificados na pesquisa que poderiam interferir ou influenciar o processo de municipalização nos diferentes municípios da pesquisa.

Apesar de ser preconizado pelo art. 211 a Constituição Federal de 1988 e reafirmado pelo art. 8^a da LDB de 1996, que determina que os entes federados organizarão os respectivos sistemas de ensino, o regime de colaboração, por não ser regulamentado, pode assumir contornos diferentes, a depender dos atores envolvidos. As especificidades observadas na relação de cada município estudado com o estado ou com o governo federal, apresentou similaridades. Em todos os municípios, a relação das secretarias municipais de educação com a estadual se dá, majoritariamente, para as negociações sobre a distribuição de matrículas. Quanto ao governo federal, a parceria se dá na adesão a programas de repasse de recursos destinados para ações desenvolvidas no âmbito local, sem margem de adequação à realidade dos municípios.

Quadro 29: Aspectos do Regime de Colaboração nos municípios estudados

ANGRA DOS REIS	ITABORAÍ	TERESÓPOLIS
- A municipalização do ensino teve início na década de 1980, quando Angra dos Reis ainda era Área de Segurança Nacional.	- A municipalização do ensino teve início na década de 1990 impulsionada pela precariedade dos prédios públicos da rede municipal.	- A municipalização do ensino em Teresópolis ocorreu ainda na década de 1990, a partir de municipalização de todas as escolas estaduais da zona rural em 1993.
- Reabsorção de matrículas do EF pela rede estadual por incapacidade de atendimento da rede municipal.	- Negativa do município para absorção de matrículas por escassez de recursos para manutenção de unidades escolares.	- Reabsorção de matrículas do Ensino Fundamental por falta de demanda para Ensino Médio.
	- Recursos do governo federal para construção de creches (Programa Pró-Infância).	

Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao **contexto político**, a partir do que pôde ser apreendido nessa investigação, cada um dos municípios estudados apresenta características próprias. Contudo, houve interferência, de diferentes maneiras e dimensões, no desenvolvimento da política nos três municípios. A alternância da administração municipal em Angra dos Reis, entre o PMDB e o PT, tem trazido descontinuidade na política educacional gerando insatisfações e frustrações até mesmo da gestão atual (2015 quando foi realizada a pesquisa de campo), que é vinculada ao partido que retoma a administração da cidade.

Os escândalos e as denúncias de corrupção e enriquecimento ilícito do prefeito de Teresópolis trouxeram incerteza na gestão da secretaria durante quase todo o ano de 2015, interferindo, por exemplo, na contratação de novos professores através de concurso público.

A crise financeira de Itaboraí, a partir da redução da arrecadação de impostos com a suspensão da obra do Comperj, resultou em grave crise política com insatisfação da população com o governo municipal por conta, principalmente, da situação precária da educação que reflete, de forma mais imediata e direta, em atraso de pagamento de professores e falta de merenda escolar.

Quadro 30: Aspectos do Contexto Político nos municípios estudados

ANGRA DOS REIS	ITABORAÍ	TERESÓPOLIS
- Indicação para diretores de escola;	- Indicação para diretores de escola;	- Indicação para diretores de escola;
- Alternância do poder em Angra dos Reis entre PMDB e PT → descontinuidade da política educacional	- Crise política a partir do COMPERJ.	- Crise política depois da tragédia de 2011 com mudanças sucessivas do prefeito e, consequentemente, do secretariado.
- Criação de cargos comissionados	- Criação de cargos omissos.	- Criação de cargos comissionados
- Crise política gerando greve de cerca de 90 dias de servidores municipais com grande adesão dos profissionais de educação.	- Crise financeira gerando falta de pagamento de profissionais de educação, falta de merenda nas escolas com suspensão de aulas e ampliação do período de férias escolares.	- Suspensão de concurso público previsto para 2015.

Fonte: Elaboração Própria.

A pesquisa identificou que, apesar das peculiaridades, as três secretarias de educação enfrentam dificuldades quanto à **capacidade burocrática** não só da equipe técnica lotada no órgão central como, também, dos diretores das unidades escolares e dos professores.

Apesar de contextos políticos distintos e da relação dos municípios da pesquisa com os governos federal e estadual, como já apresentado, os três municípios buscaram, dentro de suas possibilidades e conjunturas, formar equipes técnicas especializadas que se qualificaram para atender às exigências e garantir condições de captar recursos, principalmente, do governo federal, cumprindo com as exigências de execução e prestação de contas, sem prejuízo para novos apoios: Angra dos Reis, criou a Coordenação de Controle Interno, provavelmente, no início dos anos 2000⁸¹; Itaboraí criou o a Subsecretária de Gestão e Articulação, em 2013; e Teresópolis, em 2000, a Coordenação de Planejamento, Gestão, Finanças e Convênios. Ainda assim, foi possível observar, em cada secretaria, equipes técnicas sem a qualificação desejável não só para o atendimento às exigências do governo federal, como também no que diz respeito aos convênios para parceria e para implementação de políticas educacionais perenes.

Quanto aos professores, cada um dos municípios apresentou dificuldades específicas na formação continuada dos profissionais, principalmente, daqueles de

⁸¹ Não foi possível coletar a informação sobre quando, exatamente, a Coordenação de Controle Interno foi criada. O servidor que concedeu a entrevista, atual coordenador, é novo na função e não tinha essa informação.

segundo segmento: Angra dos Reis tem um grande número de professores desse segmento, residente em outros municípios, o que acarreta pouca disponibilidade para momentos de formação. Itaboraí tem um número expressivo de professores contratados, o que gera rotatividade e dificuldade, também, de formação continuada. Em Teresópolis, a maioria dos profissionais é estatutário concursado mas também lá grande número desses professores são residentes em outras cidades, dificultando o engajamento e a disponibilidade para momentos de formação.

Quadro 31: Aspectos da Capacidade Burocrática nos municípios estudados

ANGRA DOS REIS	ITABORAÍ	TERESÓPOLIS
- Criação da Coordenação de Controle Interno, início dos anos 2000, provavelmente.	- Criação da Subsecretária de Gestão e Articulação, em 2013.	- Criação, em 2000, da Coordenação de Planejamento, Gestão, Finanças e Convênios.
- Dificuldade de formação de professores de segundo segmento na própria cidade.	- Concurso público para profissionais de educação realizado em 2011.	- Alto percentual de profissionais de educação são estatutários, porém, o número é insuficiente para atendimento da demanda → horas extras → rotatividade
- Rotatividade da equipe de gestão da secretaria. (Várias secretárias na mesma gestão).	- De 4.033 profissionais de educação trabalhando em 2014, 441 não tinham vínculo permanente e 307 eram somente comissionados.	- Dificuldade de formação de professores de segundo segmento na própria cidade.

Fonte: Elaboração própria.

As diferenças e similaridades identificadas nas redes de ensino, no que tange ao processo de gestão do ensino público municipal, reforçaram a perspectiva do cuidado com as generalizações nas pesquisas acadêmicas, principalmente, em um contexto social como o brasileiro de grande diversidade de configuração e de constituição dos entes federados, seja no nível das regiões, dos estados ou dos municípios.

Dentre os entraves postos para a gestão educacional local, está a crise ética e moral da política brasileira que interfere sobremaneira na gestão educacional e das outras áreas de diferentes formas. A educação tem sido utilizada para eleição ou manutenção de poder local através das promessas de programas mirabolantes e redentores. Tais programas, normalmente, não se articulam com outras pastas, através de políticas intersetoriais que poderiam otimizar recursos, dividir conhecimentos no atendimento da população mais vulnerável buscando garantir

os direitos básicos previstos na Constituição Federal, como acesso e permanência na escola com um mínimo padrão de qualidade do ensino.

Os recursos financeiros disponíveis para a administração municipal para o custeio de redes de ensino, com crescente número de matrículas não são suficientes. Como consequência, há grande incidência de adesão a programas do governo federal com repasse de recursos sem que as iniciativas dialoguem organicamente com a realidade local e com as práticas pedagógicas já instituídas no corpo docente da rede.

Diante do apreendido nessa investigação, conclui-se que se faz urgente definir o papel de cada ente federado, no âmbito do regime de colaboração determinado na Constituição Federal de 1988, considerando as diferenças na capacidade instalada dos municípios, seja no âmbito estadual ou nacional, para oferta de educação pública de qualidade.

8. Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In. PORTELA, R. & SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ADRIÃO, T. Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 29, n. 102, p. 79-98, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n102/a0529102.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

ADRIÃO, T. *et al* . Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. **Educação e Sociedade**. Campinas , v. 30, n. 108, p. 799-818, Oct. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302009000300009. Acesso em 13 de junho de 2016.

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

ALVES, M. L. **O papel equalizador do regime de colaboração estado-município na política de alfabetização**. Dissertação de Mestrado. 1990. 294 f. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 1990.

ANDRADE. E. F. **Regime de colaboração no financiamento da educação básica no Brasil: a experiência dos fundos contábeis em foco**. **Educação**. Santa Maria, v. 38, n. 2, p. 389-402, maio/ago de 2013. Disponível em: <<http://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/6227/5486>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

ANDREWS, C. W.; VRIES, M. S. V. Pobreza e municipalização da educação: análise dos resultados do IDEB (2005-2009). **Cadernos de Pesquisa** v.42 n.147 p.826-847 set./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v42n147/10.pdf>>. Acesso em: 13 de junho de 2016.

ARAÚJO, G. C. **Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil**. Tese de Doutorado. Faculdade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Educação. São Paulo, 2005.

_____. Evolução das matrículas na etapa elementar de escolarização no Brasil de 1932 a 2003. **R. Bras. Est. Pedag.** [online]. 2010a, vol.91, n.227, pp. 29-54. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/601/582>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

_____. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112,

p. 749-768, jul.-set. 2010b 749. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/06.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

_____. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010c. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v36n1/a13v36n1.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

_____. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de colaboração. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 28, n. 2, p. 515-531, mai./ago. 2012. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/37419/24160>. Acesso em 13 de junho de 2016.

_____. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/08.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

ARELARO, L. R. G. O ensino no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1039-1066, outubro de 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302005000300015&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 13 de junho de 2016.

ARRETCHE, M. T. S. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. 1998. 277 f. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 1998.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, Junho 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

_____. Relações federativas nas Políticas Sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, São Paulo, v.23, n.80, pp. 25-48, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

_____. **A centralização no Estado Federativo Brasileiro**. Tese (Livre-Docência) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

_____. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Editora Revan; São Paulo: FAPESP, 2000, 3ª edição, agosto de 2011. 304 p.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ASSIS, L. E. P. **O processo de municipalização do ensino fundamental no município de Itatiba-SP**. 2003. 198 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP: 2003.

AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 49-71 49. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12923.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisas de Survey**. BH: Editora UFMG, 2001, 519 p.

BASSI, M. E. **Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas**. 2001. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, SP, 2001.

BAUMANN, C. A. P. **O Processo de Municipalização do Ensino em Petrópolis a Partir da Implantação do PROMURJ**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação da Universidade Católica de Petrópolis, RJ, 2008.

BECSKEHÁZY, I.; ALVES, F. C. de M. **A formação de redes escolares no Estado de São Paulo: Em busca de padrões de qualidade e equidade**. Rio de Janeiro, 2014. 155p. - Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

BONAMINO, A. M, C. O público e o privado na educação brasileira: inovações e tendências a partir dos anos de 1980. **Revista Brasileira de História da Educação**, nº 5 jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.rbhe.sbhe.org.br/index.php/rbhe/article/view/235/242>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

BONAMINO, A. C. *et al.* Lugar e papel da avaliação em planos municipais de educação: uma análise de processos de planejamento educacional. *In*: Donaldo Bello de Souza; Angela Maria Martins. (Org.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. 1ed.São Paulo: Edições Loyola, 2014, v. 1, p. 303-328.

BRANDÃO. Z. **Pesquisa em Educação: conversas com pós-graduandos**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo, Loyola, 2002.

_____. Qualidade de ensino: característica adstrita às escolas particulares? *In* CUNHA, L. A. **Escola pública, escola particular e a democratização do ensino**. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1985.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME / elaboração Clodoaldo José de Almeida Souza**. – Brasília : Secretaria de Educação Básica, 2005. 98p

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. Ministério da Educação. **Sinopses do Censo Escolar**. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. Ministério da Educação. **Dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB**. Disponível em <http://ideb.inep.gov.br/>

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de Estudos Educacionais (Direde). **Perfil dos dirigentes municipais de educação 2010**. Brasília: O Instituto, 2011. 124 p. Disponível em: <

<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/861>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

_____. Lei nº 5.692/71. Lei da Reforma do Ensino de 1º e 2º graus.

_____. Emenda Constitucional nº 14/96. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

_____. Lei nº 9.424/96. Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

_____. Lei nº 9.394/96. LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. Lei nº 11.491/2007. Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

_____. Constituição Política do Império do Brasil de 1824. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

_____. Sinopses do Censo Escolar. <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 10/03/2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Fundef: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Manual de Orientação. Maio/2004. <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/manual2%5B1%5D.pdf>. Acesso em 31/01/2016.

BRITO, J. N. A. **O processo de municipalização do ensino fundamental em Itapetinga-BA**. 2008. 169 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP: 2008

CANO, S. G. G. **O financiamento na educação pública e seu impacto na quantidade dos serviços ofertados no ensino fundamental municipal dos Municípios do Estado de São Paulo entre 1999 e 2006**. 2010. 141 f. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, SP, 2010.

CARVALHO, M. do C. B. de (Coord.). Educação na segunda etapa do Ensino Fundamental. **Cadernos Cenpec**. São Paulo: Cenpec, ano 2, n. 4, 2007. Disponível em: <http://www.plataformadoletramento.org.br/arquivo_upload/2015-01/20150129154250-cadernos-cenpec-n%C2%BA-4.ciclo2.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

CAZELLI, S. **Ciência, cultura, museus, jovens e escolas: quais as relações?** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Departamento de Educação, 2005, 260 p.

CENEVIVA, R. **O Nível de Governo Importa para a Qualidade da Política Pública? A Municipalização da Educação Fundamental no Brasil**. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2011.

COLARES, M. L. I. S. **As políticas educacionais da Secretaria Municipal de Santarem (1989-2002)**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, SP, 2005.

COSTA, B. L. D.; DUARTE, V. C. Efeitos do sistema operacional do Fundef NAS Políticas Educacionais dos Municípios mineiros. **Educação em Revista**. Belo Horizonte, n. 48, p. 143-170, dezembro de 2008. Disponível em: ><http://www.scielo.br/pdf/edur/n48/a08n48.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

COSTA, V. M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n.112, p. 729-748, setembro de 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/05.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

CRUZ, R. E. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque**. 2009. 434 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de São Paulo. Paulo, SP, 2009.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2009.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

_____. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>> Acesso em 13 de junho de 2016.

_____. A questão federativa e a educação escolar. In OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

_____. Por Um Novo Plano Nacional de Educação Rumo a um novo plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 41, n. 144, p. 790-811, dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n144/v41n144a08.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

D'ATRI, F. **Municipalização do Ensino Fundamental da Rede Pública: Os impactos sobre o desempenho escolar**. Dissertação de Mestrado. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2007.

DAVIES, N. Municipalização do ensino de 1º grau no estado do Rio de Janeiro – uma análise do documento oficial (PROMURJ). **Educação e Sociedade**, nº 32, Abril/1989.

DAVIS, C. L. F. *et al.* Anos finais do Ensino Fundamental: aproximando-se da configuração atual. **Estudos & Pesquisas Educacionais** – Fundação Victor Civita. 2012. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_18.04.01.0fa37ab0a2d78f0ebbbe1f93107bf7f0.pdf> . Acesso em 13 de junho de 2016.

DINIZ, J. A. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros**. 2012. 173 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, 2012.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, Setembro de 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/07.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage#>>. Acessado em 13 de junho de 2016.

_____. Resolução nº 1.411/SEE, de 03 de dezembro de 1987. Institui o Programa de Municipalização do Ensino do Estado do Rio de Janeiro - PROMURJ.

_____. Resolução nº 1.488/ SEE, 08 de março de 1989. Altera a Resolução nº 1.411/87.

_____. Resolução nº 1.658/ SEE, 25 de março de 1992. Altera a Resolução nº 1.488/89.

_____. Lei RJ 705, de 21 de dezembro de 1983. Disponível em: <http://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/149955/lei-705-83>. Acessado em 13 de junho de 2016.

ESTEVEZ, L. C. G. **Fundef no Rio de Janeiro: a ótica dos perdedores**. 2005. 250 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 2005. Disponível em:

<<http://www.educacao.ufrj.br/ppge/teses/luizcarlosgilesteves.pdf>> Acesso em 13 de junho de 2016.

FÁVERO, Osmar. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras. 1823-1988.** 3ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. (Coleção Memória da Educação).

FERNANDES, E. M. A. **Educação escolar, estado e município: análise da descentralização de ensino no estado do Rio de Janeiro durante a vigência do Fundef (1998 – 2006).** Tese de Doutorado. Universidade Metodista de Piracicaba. Faculdade de Ciências Humanas. Programa de Pós Graduação em Educação, 2012.

FRANCO, C. *et al.* A. Qualidade do Ensino Fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 989-1014, out. 2007a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1728100.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

FRANCO, C. et al. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de "fatores intra-escolares". **Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, [S.l.], v. 15, n. 55, p. 277-298, apr. 2007b. ISSN 1809-4465. Disponível em: <<http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/575>>. Acesso em: 06 Oct. 2015.

FREITAS, D. N. T. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. **Revista da Faculdade de Educação**. São Paulo, v. 24, n. 2, p. 29-50, Julho de 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000200003>. Acesso em 13 de junho de 2016.

FROSSARD, L; LIMA, F. M. M. A escolha do diretor escolar: comparando as políticas de dois municípios fluminenses. *In: III Encontro Estadual da Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE/RJ, 2012*, Niterói - RJ. ANAIS DO III Encontro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE RJ, O Novo Plano Nacional da Educação: desafios para a gestão educacional.. Rio de Janeiro: Frente Editora, 2012.

GENTILINI, J. A. Marcos institucionais e gestão da educação básica no Brasil (1999-2009). *In: JEFFREY, D. & AGUILAR, L. E. (orgs.). Balanço da Política Educacional Brasileira (1999-2009): ações e programas.* 1ª ed. Campinas, SP. Mercado de Letras, 2013.

GOMES et al. O presente e o passado dos planos: a necessidade de aprendizagem com o compasso da/na história. **Educação**. Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 158-166, maio-ago. 2014. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/viewFile/16340/11675>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

GOMES, S. C. **Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000).** Tese de doutorado. São Paulo: Departamento de Ciência Política, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2008.

GONÇALVES, R. A. **Educação e Federalismo no Brasil**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação das Ciências Sociais. Departamento de Política. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, agosto de 2006.

GRINKRAUT, A. **Conflitos na implementação da política educacional brasileira : as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. 2012. 2009 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2011**. RJ, 2012. Disponível em: < ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf>. Acessado em 13 de junho de 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2014**. RJ, 2015. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94541.pdf>>. Acessado em 13 de junho de 2016.

IBGE, _____. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010>>. Acesso em 13 de novembro de 2015.

KRAWCZYK, N. R. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania?. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 92, p. 799-819, Oct. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a05.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2013.

KOSLINSKI, M. C. **O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do Fundef**. Dissertação de mestrado - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, SP: 2000

LEBRÃO, R. M. **Federalismo e políticas públicas sociais na Constituição de 1988**. 2010. 163 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, SP. 2010.

LEME, M. C. et al. A municipalização do ensino fundamental e Seu impacto sobre a proficiência no Brasil. *In*: VELOSO, F; PESSÔA, S; HENRIQUES, R; GIAMBIAGI, F. **Educação básica no Brasil – construindo o país do futuro**. Rio, Elsevier: 2009.

LIMA, M. F. M.; PAES DE CARVALHO, C. **Conselhos escolares, gestão democrática e qualidade do ensino em quatro escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro**. 2011. 223 f. Dissertação de Mestrado. - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2011.

LINHARES, S. Histórico do Estado do Rio de Janeiro. Instituto Estadual do Patrimônio Cultural. http://www.inepac.rj.gov.br/application/assets/img/site/Historico_Estado.pdf. Acesso em 06/10/2015.

LOPES, E. M. T. **As origens da educação pública: a instrução na Revolução Burguesa do Século XVIII**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2008.

LOTTA, G. S.; CAVALCANTE, P. L. C. (Org.) **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

LUCIO, R. **A implementação da municipalização do ensino em quatro municípios da região de São João da Boa Vista, SP (1997-2003)**. 2005. 294 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2005.

MAIA, P. N. F.; RODRIGUES, A. O. R. O. **A cidade (re)partida: um breve estudo sobre as emancipações da cidade de Nova Iguaçu e a formação da Região da Baixada Fluminense**. Cabo Verde – Redes de desenvolvimento regional. 1º congresso de desenvolvimento regional de Cabo Verde. 2º congresso lusófono de ciência regional, 2009.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova. **A Reconstrução Educacional do Brasil. Ao Povo e ao Governo**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas de ensino: uma discussão na literatura. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 22, n. 77, p.28-48, dezembro de 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302001000400003. Acesso em 13 de junho de 2016.

_____. Autonomia e descentralização: a (ex)tensão do tema na agenda das políticas; educacionais recentes. **Revista Portuguesa de Educação**. Universidade do Minho, Braga, Portugal, vol. 15, n. 1, 2002, pp. 269-296. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37415113>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

_____. Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 120, p. 221-238, novembro/2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n120/a12n120.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

MELLO, V. de C. **Globalização, regionalismo e ordem internacional**. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol.42 nº1 Brasília Jan./Jun 1999. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v42n1/v42n1a07.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

MENDES, D. C. B. **A relação entre os entes federados no financiamento da educação básica no Brasil no contexto da política de fundos (Fundef/Fundeb)**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Belém, 2012.

NOGUEIRA, S. M.; RANGEL, J. S. O Estado Federativo de Cooperação e de Políticas de Municipalização do ensino: limites e potenciais. **Ensaio: Aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v 19, n. 72, p. 509-526, setembro de 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n72/a04v19n72.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

OLIVEIRA, A. C. P.; PAES DE CARVALHO, C. Gestão escolar, liderança do diretor e resultados **educacionais no Brasil**. *In: Anais da 37a. Reunião Anual Da*

Anped, 2015, Florianópolis. Disponível em: <http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT14-4213.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

OLIVEIRA, C. A municipalização do ensino brasileiro. *In*: OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

_____. A pesquisa sobre municipalização do ensino: algumas tendências. *In*: OLIVEIRA, D. A. & ROSAR, M. F. F. (orgs) **Política e gestão da educação**. 3ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

OLIVEIRA, R. P. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação**, nº 11, Mai/Jun/Jul/Ago 1999. Disponível em <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30315-31270-1-PB.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

_____. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.28, nº.100, p.661-690, Out/ 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0328100.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. Introdução. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, R. P. & ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, abr., p. 5-23, jan./fev./mar./abr. 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

ORTIGÃO, M. I. R.; FRANCO, C.; CARVALHO, J. B. P. **Currículo de matemática e desigualdades educacionais**. Tese de Doutorado. 2005. 174 f. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Departamento de Educação, 2005. Rio de Janeiro, RJ, 2005.

PAES DE CARVALHO, C. 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*: **III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação**, 2012, Zaragoza. Cadernos ANPAE. Timbaúba: Biblioteca ANPAE - Cadernos ANPAE, 2012.

PAES DE CARVALHO, C.; BRANDÃO, Z. **Entre as Promessas da Escola e os Desafios da Reprodução Social - Famílias de Camadas Médias do Ensino Fundamental à Universidade**. Rio de Janeiro, 2004, 328p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

PARÁ. Tribunal de Contas do Município. **Entenda o Fundo Municipal de Educação**. 2008. Disponível em [file:///C:/Users/usuario/Downloads/Cartilha%20FME%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/Cartilha%20FME%20(2).pdf).

PERO, V.; FONTES, A; FERRAZ, C. Desigualdade de renda e mercado de trabalho na metrópole e no interior do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 3, nov. 2013. p. 27-48.

PINTO, J. M. R. **As implicações financeiras da municipalização do ensino de 1º grau**. 1989. 204 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de São Paulo. Campinas, SP, 1989.

PISSAIA, V. H. **A municipalização do ensino em municípios de pequeno porte: a Região de Taquaritinga (1998-2009)**. 2001. 275 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2001.

PRANSTRETTTER, J. S. E. **A participação como essência do processo de descentralização e municipalização da educação de 1º grau: um estudo de caso**. 1989. 249 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 1989.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013>>.

RIANI, J. L. R.; RIOS-NETO, E. L. G. Background familiar versus perfil escolar do município: qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros? **Rev. Bras. Estud. Popul.**, Dez 2008, vol.25, nº.2, p.251-269. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v25n2/v25n2a04.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

RODRIGUEZ, V. **A Descentralização da política educacional no Brasil 1987-1994**. 1999. 195 f. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas. SP: 1999.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do Fundef ao Fundeb**. Brasília: Liber livro, 2010.

SARI, M. T. **Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência do Rio Grande do Sul**. 2009. 199 f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS, 2009.

SALOMÃO, B.; ARAUJO, E. L. P. Municipalização e desigualdade educacional no Estado do Rio de Janeiro. In: **XXIII SIMPÓSIO Brasileiro de Política e Administração da Educação. Por uma Escola de Qualidade para Todos.**, 2007, Porto Alegre. . 1 CD-ROM. (Série Cadernos ANPAE, n. 4), 2007. Disponível em: < http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/55.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

SANTOS, A. L.; AZEVEDO, J. Influências do poder central no planejamento da educação nos municípios da Região Metropolitana do Recife. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 33, n. 119, p. 551-573, abr.-jun. 2012. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a12v33n119.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

SANTOS, B. R. V. S. **Aspectos do federalismo brasileiro: o caso do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério – Fundef – 1998 a 2002**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Instituto de Ciência Política. Brasília, maio, 2006.

SANTOS, H. O. S. Ideário pedagógico municipalista de Anísio Teixeira. *In* **Cadernos de Pesquisa**, nº 110, p. 105-124, julho/ 2000. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cp/n110/n110a04.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

SARMENTO, D. Criação dos Sistemas Municipais de Ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas. Vol. 26. N. 93, p. 1363/1390, Set/Dez, 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n93/27285.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

SAVIANI, D. **Aberturas para a história da educação: do debate teórico: metodológico no campo da história ao debate sobre a construção do sistema nacional de educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SILVA, I. C. F. **A (re)invenção da municipalização do ensino: o avesso e o direito na representação social dos responsáveis pela gestão do ensino fundamental público no Município**. 2003. 239 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP: 2003.

SILVA JÚNIOR, C. A. Administração educacional no Brasil: a municipalização do ensino no quadro das ideologias de conveniência. **ORG & DEMO**, São Paulo, n.3. p. 63-76, 2002. Disponível em: < <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/orgdemo/article/view/441/340>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

SOARES, J. F. 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. Disponível em: < http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v23n01/v23n01_03.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

SOARES, M. **Metamemória-memórias: travessia de uma educadora**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SOARES, M. A. S. **A descentralização do ensino no Brasil e a implementação dos sistemas municipais de ensino: razões e determinações**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, Agosto, 2005.

SOUZA, A.; LAMOUNIER, B. **A Classe Média Brasileira: Ambições, valores e projetos de sociedade**. Rio de Janeiro: Elseier; Brasília, DF: CNI, 2010.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

_____. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2035: texto para discussão. Rio de Janeiro, fevereiro de 2015. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24489>. Acesso em 13 de junho de 2016.

SOUZA, D. B.; FARIA, C. M. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, Dec. 2004. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v12n45/v12n45a02>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

SOUZA, D.B. *et al.* Políticas de descentralização da educação no Brasil e em Portugal: avanços e recuos da desconcentração de poderes. **Revista Portuguesa de Educação**. Universidade do Minho, Portugal, v. 26(2), p. 7-33, 2013. Disponível em: <<http://revistas.rcaap.pt/rpe/article/view/3244/2618>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

SOUZA, P. A. V. Os impactos dos grandes empreendimentos na estrutura demográfica de Angra dos Reis (RJ) 1940-2000. In **Revista geo-paisagem** (online). Ano 2, nº 3, 2003. Janeiro/Junho de 2003. Disponível em: <<http://www.feth.ggf.br/angra.htm>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

TAVARES, E. S. **O sistema municipal de ensino de Santos e o atendimento às demandas da educação na cidade: um estudo crítico**. Tese de Doutorado. 2009. 118 f. Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas. SP: 2009.

TAVARES, T. M. Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões. **Educar**, Curitiba, n. 22, p. 241-256, 2003. Editora UFPR. Disponível em: <<http://www.nupe.ufpr.br/gestaotais.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **Orientações ao Dirigente Municipal de Educação Fundamentos, Políticas e Práticas**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. Disponível em: <https://undime.org.br/uploads/documentos/phpXS7pwS_5703f651a3666.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

VALLE, I. R.; MIZUKI, G. E. P.; CASTRO, I. M. F. Democratizar, descentralizar, municipalizar: a Expansão do ensino catarinense fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 121, p. 187-212, abril de 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742004000100009&script=sci_abstract>. Acesso em 13 de junho de 2016.

VASCONCELOS, M. C. C. Conselhos Municipais de Educação: atuação e participação nos sistemas de ensino locais. **Cadernos ANPAE**, v. 17, p. 1-16, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/MariaCeliChavesVasconcelos-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

VAZQUEZ, D. A. **Educação, Descentralização e Desequilíbrios Regionais: Os Impactos do Fundef**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Instituto De Economia. Mestrado em Economia Social e do Trabalho. Campinas, SP, 2003.

VIEIRA, S. L. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/749>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

WASELFISZ, J.J. & SILVA, R. N. P. **Dirigentes Municipais de Educação: um perfil**. Brasília: UNESCO, UNDIME, Fundação Ford, 2000.

WEBER, S. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda? **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 305-318, maio/ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0338134.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2016.

WERLE, F.O.C. Histórias das Instituições Escolares: responsabilidade do gestor escolar. **Cadernos de História da Educação**. Jan./dez., 2004, p. 109-119. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/che/article/download/369/35>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Coord.). Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991/1997. Brasília: **ANPAE**, 2001.

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.

Anexo 1: Consolidado de trabalhos da revisão de literatura por temática

	Título do trabalho dentro da temática MUNICIPALIZAÇÃO	Autores	Tipo de Trabalho	Ano
1	A participação como essência do processo de descentralização e municipalização da educação de 1. grau : um estudo de caso	Jane Shirley Escodro Pranstretter	Dissertação	1989
2	A municipalização do ensino em municípios de pequeno porte: a Região de Taquaritinga (1998-2009)	Vitor Hugo Pissaia	Dissertação	2001
3	Conflitos na implementação da política educacional brasileira : as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação(PDE)	Ananda Grinkraut	Dissertação	2012
4	O papel equalizador do regime de colaboração estado-município na política de alfabetização	Maria Leila Alves	Dissertação	1990
5	O processo de municipalização do ensino fundamental em Itapetinga-BA	Jacqueline Nunes Araujo Brito	Dissertação	2008
6	O processo de municipalização do ensino fundamental no município de Itatiba-SP	Lazara Eliana Petroni De Assis	Dissertação	2003
7	A (re)invenção da municipalização do ensino: o avesso e o direito na representação social dos responsáveis pela gestão do ensino fundamental público no Município	Iginia Caetana Finelli Silva	Tese	2003
8	A Descentralização da política educacional no Brasil 1987-1994	Vicente Rodriguez	Tese	1999
9	As políticas educacionais da Secretaria Municipal de Santarem (1989-2002)	Maria Lilia Imbiriba Sousa Colares	Tese	2005
10	Estado, município e educação : análise da descentralização do ensino no Estado de São Paulo (1983-1990)	Cleiton De Oliveira	Tese	1992
11	Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)	Sandra Cristina Gomes	Tese	2008
12	Globalização e descentralização : o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização	Maria De Fatima Felix Rosar	Tese	1995
13	O nível de governo importa para a qualidade da política pública? O caso da educação fundamental no Brasil	Ricardo Ceneviva	Tese	2011
14	O sistema municipal de ensino de Santos e o atendimento às demandas da educação na cidade: um estudo crítico	Elisabeth Dos Santos Tavares	Tese	2009
15	Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo	Angela Maria Martins	Artigo	2003
16	Administração educacional no Brasil: a municipalização do ensino no quadro das ideologias de conveniência	Celestino Alves da Silva Junior	Artigo	2002
17	Pobreza e municipalização da educação: análise dos resultados do IDEB (2005-2009)	Christina W. Andrews e Michiel S. De Vries	Artigo	2012

	Título do trabalho dentro da temática MUNICIPALIZAÇÃO	Autores	Tipo de Trabalho	Ano
18	A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal	Dirce Nei Teixeira de Freitas	Artigo	1998
19	Criação dos sistemas municipais de ensino	Diva Chaves Sarmiento	Artigo	2005
20	Ideário pedagógico municipalista de Anísio Teixeira Anísio	Heloisa Occhiuze dos Santos	Artigo	2000
21	Democratizar, descentralizar, municipalizar: a expansão do ensino fundamental catarinense	Ione Ribeiro Valle ; Gláucia Elisa de Paula Mizuki; Inaiara Maria Ferreira de Castro	Artigo	2004
22	Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal	Janete Maria Lins de Azevedo	Artigo	2002
23	O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências	Lisete Regina Gomes Arelaro	Artigo	2005
24	Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo	Theresa Adrião	Artigo	2008
25	Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas	Theresa Adrião ; Teise Garcia ; Raquel Borghi ; Lisete Arelaro	Artigo	2009
26	Evolução das matrículas na etapa elementar de escolarização no Brasil de 1932 a 2003	Gilda Cardoso de Araujo	Artigo	2010
27	O Processo de Municipalização do Ensino em Petrópolis a Partir da Implantação do PROMURJ	Carlos Alfredo Pereira Baumann	Dissertação	2008
28	A formação de redes escolares no Estado de São Paulo: Em busca de padrões de qualidade e equidade	Ilona Becskeházy e Fátima Cristina de Mendonça Alves	Dissertação	2014
29	A questão federativa e a educação escolar	Carlos Roberto Jamil Cury	Artigo	2010
30	Municipalização do Ensino Fundamental da Rede Pública: Os impactos sobre o desempenho escolar	Fabiana D'Atri	Dissertação	2007
31	Educação escolar, estado e município: análise da descentralização de ensino no estado do Rio de Janeiro durante a vigência do Fundef (1998 – 2006)	Eliane Maria de Almeida Fernandes	Tese	2012
32	Marcos institucionais e gestão da educação básica no Brasil (1999-2009)	João Augusto Gentilini	Artigo	2013
33	A municipalização do ensino fundamental e Seu impacto sobre a proficiência no Brasil	Maria Carolina Leme, Ricardo Paredes e André Portela Souza	Artigo	2009
34	A municipalização do ensino brasileiro	Cleiton De Oliveira	Artigo	1999
35	A pesquisa sobre municipalização do ensino: algumas tendências	Cleiton De Oliveira	Artigo	2010
36	Background familiar versus perfil escolar do município: qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros?	Juliana de Lucena Ruas Riani e Eduardo Luiz Gonçalves Rios-Neto	Artigo	2008
37	Municipalização e desigualdade educacional no Estado do Rio de Janeiro	Bluma Salomão e Emilio Luiz P. Araújo	Artigo	2007
38	Influências do poder central no planejamento da educação nos municípios da Região Metropolitana do Recife	Ana Lúcia Santos e Janete Azevedo	Artigo	2012
39	A descentralização do ensino no Brasil e a implementação dos sistemas municipais de ensino: razões e determinações	Marcos Aurelio Silva Soares	Dissertação	2005

	Título do trabalho dentro da temática FEDERALISMO	Autores	Tipo de Trabalho	Ano
1	Federalismo e políticas públicas sociais na Constituição de 1988	Roberto Mercado Lebrão	Dissertação	2010
2	Regime de colaboração intergovernamental na educação : a experiência do Rio Grande do Sul	Marisa Timm Sari	Dissertação	2009
3	Uma perspectiva histórica da descentralização da educação	Maria Rosa Doria Ribeiro	Dissertação	2002
4	Educação e Federalismo no Brasil	Renaldo Antonio Gonçalves	tese	2006
5	Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil	Gilda Cardoso De Araújo	Tese	2005
6	O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes	Marta Teresa Da Silva Arretche	Tese	1998
7	A descentralização como eixo das reformas de ensino: uma discussão na literatura	Angela Maria Martins	Artigo	2001
8	Autonomia e descentralização: a (ex)ensão do tema na agenda das políticas; educacionais recentes	Angela Maria Martins	Artigo	2002
9	O presente e o passado dos planos: a necessidade de aprendizagem com o compasso da/na história	Candido Alberto Gomes e outros	Artigo	2014
10	Por Um Novo Plano Nacional de Educação Rumo a um novo plano nacional de educação	Carlos Roberto Jamil Cury	Artigo	2011
11	Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa	Carlos Roberto Jamil Cury	Artigo	2008
12	A Educação Básica no Brasil	Carlos Roberto Jamil Cury	Artigo	2002
13	Políticas de descentralização da educação no Brasil e em Portugal: avanços e recuos da desconcentração de poderes	Donaldo Bello de Souza ; Dora Fonseca Castro ; Luís Rothes	Artigo	2013
14	Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pósLDB 9.394/96	Donaldo Bello de Souza ; Lia Ciomar Macedo de Faria	Artigo	2004
15	Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração	Gilda Cardoso de Araujo	Artigo	2010
16	Federalismo e políticas educacionais no Brasil: Equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração	Gilda Cardoso de Araujo	Artigo	2013
17	A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil	Gilda Cardoso de Araujo	Artigo	2010

	Título do trabalho dentro da temática FEDERALISMO	Autores	Tipo de Trabalho	Ano
18	Sistema nacional de educação, federalismo os obstáculos ao direito à educação básica	Luiz Fernandes Dourado	Artigo	2013
19	Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo	Marta Teresa da Silva Arretche	Artigo	1999
20	Relações federativas nas políticas sociais	Marta Teresa da Silva Arretche	Artigo	2002
21	Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania?	Nora Rut Krawczyk	Artigo	2005
22	Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda?	Silke Weber	Artigo	2008
23	O Estado Federativo de cooperação e as políticas de municipalização do ensino: limites e potenciais	Sonia Martins de Almeida Nogueira e Juliano Soares Rangel	Artigo	2011
24	Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil	Valeriano Mendes Ferreira Costa	Artigo	2010
25	A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento	Fernando Luiz Abrucio	Artigo	2010
26	Democracia, federalismo e centralização no Brasil	Marta Teresa da Silva Arretche	Livro	2012
27	Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988	Celina de Sousa	Artigo	2005
28	Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões	Taís Moura Tavares	Artigo	2003
29	Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização	Marta Teresa da Silva Arretche	Livro	2011

	Título do trabalho dentro da temática FINANCIAMENTO	Autores	Tipo de Trabalho	Ano
1	A relação entre os entes federados no financiamento da educação básica no Brasil no contexto da política de fundos (Fundef/Fundeb)	Danielle Cristina De Brito Mendes	Dissertação	2012
2	As implicações financeiras da municipalização do ensino de 1. Grau	Jose Marcelino De Rezende Pinto	Dissertação	1989
3	Aspectos do federalismo brasileiro: o caso do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério – Fundef – 1998 a 2002	Bruno Ricardo Viana Sadeck Dos Santos	Dissertação	2006
4	Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do Fundef	Daniel Arias Vazquez	Dissertação	2003

	Título do trabalho dentro da temática FINANCIAMENTO	Autores	Tipo de Trabalho	Ano
5	O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas	Mariane Campelo Kolslinski	Dissertação	2000
6	Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros	Josedilton Alves Diniz	Tese	2012
7	Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas	Marcos Edgar Bassi	Tese	2001
8	Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque	Rosana Evangelista Da Cruz	Tese	2009
9	Os efeitos do Fundef nas políticas educacionais dos municípios mineiros	Bruno Lazzarotti Diniz Costa ; Vanda Catarina Duarte	Artigo	2008
10	Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do Fundef ao Fundeb	Marisa Rossinholi	Livro	2010
11	Regime de colaboração no financiamento da educação básica no Brasil: a experiência dos fundos contábeis em foco	Edson Francisco Andrade	Artigo	2013
12	O financiamento na educação pública e seu impacto na quantidade dos serviços ofertados no ensino fundamental municipal dos Municípios do Estado de São Paulo entre 1999 e 2006	Sandro Gustavo Gonçalves Cano	Dissertação	2010
13	A implementação da municipalização do ensino em quatro municípios da região de São João da Boa Vista, SP (1997-2003)	Roque Lucio	Dissertação	2005

Anexo 2: Divisão político-administrativa, segundo as Regiões de Governo e municípios Estado do Rio de Janeiro – 2014 – Atualização a partir dos dados do CEPERJ

Região Metropolitana (21)	Norte Fluminense (9)	Centro Sul Fluminense (10)
Rio de Janeiro	Carapebus	Areal
Cachoeiras de Macacu	Campos dos Goytacazes	Com. Levy Gasparian
Magé	Cardoso Moreira	Eng. Paulo de Frontin
Maricá	Conceição de Macabu	Mendes
Itaguaí	Macaé	Miguel Pereira
Niterói	Quissamã	Paraíba do Sul
Itaboraí	São Francisco de Itabapoana	Paty do Alferes
Nova Iguaçu	São Fidélis	Sapucaia
Rio Bonito	São João da Barra	Três Rios
São Gonçalo	Região Serrana (14)	Vassouras
Duque de Caxias	Bom Jardim	Região Médio Paraíba (12)
Nilópolis	Cantagalo	Barra do Piraí
São João de Meriti	Carmo	Barra Mansa
Paracambi	Cordeiro	Itatiaia
Belford Roxo	Duas Barras	Pinheiral
Guapimirim	Macuco	Piraí
Queimados	Nova Friburgo	Porto Real
Japeri	Petrópolis	Quatis
Seropédica	Santa Maria Madalena	Resende
Tanguá	São José do Vale do Rio Preto	Rio Claro
Mesquita	São Sebastião do Alto	Rio das Flores
Noroeste Fluminense (13)	Sumidouro	Valença
Aperibé	Teresópolis	Volta Redonda
Bom Jesus do Itabapoana	Trajano de Moraes	Costa Verde (3)
Cambuci	Baixadas Litorâneas (10)	Angra dos Reis
Italva	Silva Jardim	Mangaratiba
Itaocara	Araruama	Parati
Itaperuna	Saquarema	
Laje do Muriaé	São Pedro da Aldeia	
Miracema	Arraial do Cabo	
Natividade	Casimiro de Abreu	
Porciúncula	Rio das Ostras	
Santo Antônio de Pádua	Armação dos Búzios	
São José de Ubá	Iguaba Grande	
Varre-Sai	Cabo Frio	

Fontes: Lei nº 1.227, de 17/11/1987, que aprovou o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social 1988/1991, e Leis Complementares nº 64 (21/09/1990), nº 97 (2/10/2001) e nº 105 (4/07/2002).

http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html

Anexo 3: Evolução dos municípios, por legislação de criação, data de instalação e origem Estado do Rio de Janeiro- 1565/2011

Municípios	Legislação de criação	Instalação	Origem
Rio de Janeiro	01/03/1565	01/03/1565	-
Angra dos Reis	1608	02/10/1624	-
Cabo Frio	Alvará de 13/11/1615	15/08/1616	-
Parati	Carta Régia de 28/02/1667	(1) ...	Angra dos Reis
Campos dos Goytacazes	Ato de 02/09/1673	.../05/1676	Cabo Frio
São João da Barra	Carta de doação de 17/07/1676	(1) ...	Cabo Frio
Cachoeiras de Macacu	Alvará de 15/05/1679	(1) ...	Rio de Janeiro
Magé	Ato de 09/06/1789	12/06/1789	Cachoeiras de Macacu e Rio de Janeiro
Resende	29/09/1801 (2)	29/12/1801	-
Macaé	Alvará de 29/06/1813 ou 29/07/1813	25/01/1814	Cabo Frio e Campos dos Goytacazes
Cantagalo	Alvará de 09/03/1814	(1) ...	Cachoeiras de Macacu e Campos dos Goytacazes
Maricá	Alvará de 26/05/1814	27/08/1815	Rio de Janeiro, Cabo Frio e Cachoeiras de Macacu
Itaguaí	Alvará de 05/07/1818	11/02/1820	Angra dos Reis e Rio de Janeiro
Niterói	Alvará de 10/05/1819	11/08/1819	Rio de Janeiro
Nova Friburgo	Alvará de 03/01/1820	17/04/1820	Cantagalo
Valença	Alvará de 17/10/1823	12/11/1826	Resende, Rio de Janeiro e São João do Príncipe
Barra Mansa	Dec.Prov. de 03/10/1832	10/02/1833	Resende
Paraíba do Sul	Dec. de 15/01/1833	15/04/1833	Paty do Alferes (4) e Cantagalo
Itaboraí	Dec. de 15/01/1833	22/05/1833	Cachoeiras de Macacu e São José de El-Rei (3)
Nova Iguaçu (5)	Dec. de 15/01/1833	29/07/1833	Rio de Janeiro
Vassouras	Dec. de 15/01/1833	(1) ...	Paty do Alferes (4)
Piraí	Lei Prov. 96 de 06/12/1837	11/10 ou 11/11/1838	Barra Mansa e São João do Príncipe (3)
Silva Jardim	Lei Prov. 239 de 08/05/1841	06/01/1843	Cabo Frio
Rio Bonito	Lei Prov. 381 de 07/05/1846	01/10/1846	Silva Jardim e Araruama
Casimiro de Abreu	Lei Prov. 394 de 19/05/1846	15/09/1859	Macaé
Rio Claro (5)	Lei Prov. 481 de 19/05/1849	01/01/1850	São João do Príncipe (3)

Municípios	Legislação de criação	Instalação	Origem
São Fidélis	Lei Prov. 503 de 19/04/1850	05/03/1855	Campos dos Goytacazes
Petrópolis	Lei 961 de 29/09/1857	27/06/1859	Paraíba do Sul e Estrela (3)
Araruama (6)	Dec.Prov. 1.128 de 06/02/1859	25/08/1859	Cabo Frio
Saquarema (5)	Dec.Prov. 1.180 de 24/07/1860	29/01/1861	Araruama
Santa Maria Madalena	Dec.Prov. 1.208 de 24/10/1861	08/06/1862	Cantagalo
Sapucaia	Dec.Prov. 2.068 de 07/12/1874	28/02/1875	Magé e Paraíba do Sul
Carmo	Dec.Prov. 2.577 de 13/10/1881	26/02/1883	Cantagalo
Santo Antônio de Pádua	Dec.Prov. 2.597 de 02/01/1882	26/02/1883	São Fidélis
Itaperuna	Dec.Prov. 2.810 de 24/11/1885	04/07/1889	Campos dos Goytacazes
Barra do Piraí	Dec.Est. 59 de 10/03/1890	14/04/1890	Piraí, Vassouras e Valença
Rio das Flores	Dec.Est. 62 de 17/03/1890	22/04/1890	Valença
Itaocara	Dec.Est. 140 de 28/10/1890	(1) ...	São Fidélis
Trajano de Morais	Dec.Est. 178 de 12/03/1891	25/04/1891	Santa Maria Madalena
Duas Barras	Dec.Est. 233 de 08/05/1891	20/05 ou 20/08/1891	Cantagalo
Teresópolis	Dec.Est. 280 de 06/07/1891	(1) ...	Magé
Sumidouro (5)	Lei Est. 23 de 05/11/1892	(1) ...	Carmo
Cambuci (5)	Lei Est. 24 de 05/11/1892	13/04/1893	São Fidélis e Itaperuna
São Sebastião do Alto (5)	Lei Est. 33 de 07/12/1892	(1) ...	Trajano de Morais
São Gonçalo (5)	Lei Est. 34 de 17/12/1892	(1) ...	Niterói
São Pedro da Aldeia (5)	Dec.Est. 35 de 17/12/1892	01/02/1893	Cabo Frio
Mangaratiba (5)	Lei Est. 36 de 17/12/1892	(1) ...	Itaguaí
Bom Jardim (5)	Lei Est. 37 de 17/12/1892	05/03 ou 06/03/1893	Cantagalo e Nova Friburgo
Miracema	Dec.Est. 3.401 de 07/11/1935	03/05/1936	Santo Antônio de Pádua
Bom Jesus do Itabapoana (5)	Dec.Est. 633 de 14/12/1938	01/01/1939	Itaperuna
Três Rios	Dec.Est. 634 de 14/12/1938	01/01/1939	Paraíba do Sul
Cordeiro (5)	Dec.Lei 1.055 de 31/12/1943	01/01/1944	Cantagalo
Duque de Caxias	Dec.Lei 1.055 de 31/12/1943	01/01/1944	Nova Iguaçu
Natividade (5)	Ato das Disp. Transit. da Constituição do Est. do Rio de Janeiro de 20/06/1947	22/08/1947	Itaperuna

Municípios	Legislação de criação	Instalação	Origem
Nilópolis	Ato das Disp. Transit. da Constituição do Est. do Rio de Janeiro de 20/06/1947	22/08/1947	Nova Iguaçu
Porciúncula	Ato das Disp. Transit. da Constituição do Est. do Rio de Janeiro de 20/06/1947	22/08/1947	Itaperuna
São João de Meriti	Ato das Disp. Transit. da Constituição do Est. do Rio de Janeiro de 20/06/1947	22/08/1947	Duque de Caxias
Conceição de Macabu (5)	Lei Est. 1.438 de 15/03/1952	04/01/1953	Macaé
Mendes	Lei Est. 1.559 de 11/07/1952	11/01/1953	Barra do Piraí
Volta Redonda	Lei Est. 2.185 de 17/07/1954	06/02/1955	Barra Mansa
Miguel Pereira	Lei Est. 2.626 de 25/10/1955	26/07/1956	Vassouras
Paracambi	Lei Est. 4.426 de 08/08/1960	13/11/1960	Itaguaí e Vassouras
Laje do Muriaé	Lei Est. 5.045 de 07/03/1962	31/01/1963	Itaperuna
Engenheiro Paulo de Frontin (5)	Lei Est. 5.224 de 04/10/1963	19/01/1964	Vassouras
Arraial do Cabo	Lei Est. 839 de 13/05/1985	01/01/1986	Cabo Frio
Italva	Lei Est. 999 de 12/06/1986	31/12/1986	Campos dos Goytacazes
Paty do Alferes	Lei Est. 1.254 de 15/12/1987	01/01/1989	Vassouras
São José do Vale do Rio Preto	Lei Est. 1.255 de 15/12/1987	01/01/1989	Petrópolis
Itatiaia	Lei Est. 1.330 de 06/07/1988	01/06/1989	Resende
Quissamã	Lei Est. 1.419 de 04/01/1989	01/01/1990	Macaé
Cardoso Moreira	Lei Est. 1.577 de 30/11/1989	01/01/1993	Campos dos Goytacazes
Belford Roxo	Lei Est. 1.640 de 03/04/1990	01/01/1993	Nova Iguaçu
Guapimirim	Lei Est. 1.772 de 21/12/1990	01/01/1993	Magé
Queimados	Lei Est. 1.773 de 21/12/1990	01/01/1993	Nova Iguaçu
Quatis	Lei Est. 1.787 de 09/01/1991	01/01/1993	Barra Mansa
Varre-Sai	Lei Est. 1.790 de 12/01/1991	01/01/1993	Natividade
Japeri	Lei Est. 1.902 de 02/12/1991	01/01/1993	Nova Iguaçu
Comendador Levy Gasparian	Lei Est. 1.923 de 23/12/1991	01/01/1993	Três Rios
Rio das Ostras	Lei Est. 1.984 de 10/04/1992	01/01/1993	Casimiro de Abreu
Aperibé	Lei Est. 1.985 de 10/04/1992	01/01/1993	Santo Antônio de Pádua

Municípios	Legislação de criação	Instalação	Origem
Areal	Lei Est. 1.986 de 10/04/1992	01/01/1993	Três Rios
São Francisco de Itabapoana	Lei Est. 2.379 de 18/01/1995	01/01/1997	São João da Barra
Iguaba Grande	Lei Est. 2.407 de 07/06/1995	01/01/1997	São Pedro da Aldeia
Pinheiral	Lei Est. 2.408 de 13/06/1995	01/01/1997	Piraí
Carapebus	Lei Est. 2.417 de 19/07/1995	01/01/1997	Macaé
Seropédica	Lei Est. 2.446 de 12/10/1995	01/01/1997	Itaguaí
Porto Real	Lei Est. 2.494 de 28/12/1995	01/01/1997	Resende
São José de Ubá	Lei Est. 2.495 de 28/12/1995	01/01/1997	Cambuci
Tanguá	Lei Est. 2.496 de 28/12/1995	01/01/1997	Itaboraí
Macuco	Lei Est. 2.497 de 28/12/1995	01/01/1997	Cordeiro
Armação dos Búzios	Lei Est. 2.498 de 28/12/1995	01/01/1997	Cabo Frio
Mesquita	Lei Est. 3.253 de 25/09/1999	01/01/2001	Nova Iguaçu
Fontes MATTOS, Lúcio G.de, SANTOS, Nélia L., Sá, Regina de A. (coord.). Síntese da documentação histórico-administrativa e geográfica dos Estados do Brasil . Rio de Janeiro. IBGE, 1995. ABREU, Antonio Izaías da Costa. <i>Municípios e Topônimos Fluminenses</i> . Niterói. Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 1994.			
(1) Data desconhecida. (2) Natureza do documento de criação desconhecida. (3) Município extinto. (4) Antigo município, desanexado do 'Rio de Janeiro, criado pelo Alvará de 04/09/1820 e extinto pelo Dec. de 15/01/1833, desmembrando-se em dois novos municípios : Vassouras e Paraíba do Sul. (5) Município cujo processo de evolução apresenta eventos de anulação, extinção, distribuição de suas terras entre outros municípios e recriação. (6) Localidade do termo da Vila de Saquarema elevada a vila, ao mesmo tempo em que a de Saquarema é extinta.			

Fonte: www.ceperj.rj.gov.br/...territorios/.../Quadro_Evolucao%20dos%20Muni...

Anexo 4: Índice de Desenvolvimento Humano das Unidades da Federação Brasileira - 2010

Posição	Unidade da Federação	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
1 °	Distrito Federal	0,824	0,863	0,873	0,742
2 °	São Paulo	0,783	0,789	0,845	0,719
3 °	Santa Catarina	0,774	0,773	0,860	0,697
4 °	Rio de Janeiro	0,761	0,782	0,835	0,675
5 °	Paraná	0,749	0,757	0,830	0,668
6 °	Rio Grande do Sul	0,746	0,769	0,840	0,642
7 °	Espírito Santo	0,740	0,743	0,835	0,653
8 °	Goiás	0,735	0,742	0,827	0,646
9 °	Minas Gerais	0,731	0,730	0,838	0,638
10 °	Mato Grosso do Sul	0,729	0,740	0,833	0,629
11 °	Mato Grosso	0,725	0,732	0,821	0,635
12 °	Amapá	0,708	0,694	0,813	0,629
13 °	Roraima	0,707	0,695	0,809	0,628
14 °	Tocantins	0,699	0,690	0,793	0,624
15 °	Rondônia	0,690	0,712	0,800	0,577
16 °	Rio Grande do Norte	0,684	0,678	0,792	0,597
17 °	Ceará	0,682	0,651	0,793	0,615
18 °	Amazonas	0,674	0,677	0,805	0,561
19 °	Pernambuco	0,673	0,673	0,789	0,574
20 °	Sergipe	0,665	0,672	0,781	0,560
21 °	Acre	0,663	0,671	0,777	0,559
22 °	Bahia	0,660	0,663	0,783	0,555
23 °	Paraíba	0,658	0,656	0,783	0,555
24 °	Piauí	0,646	0,635	0,777	0,547
24 °	Pará	0,646	0,646	0,789	0,528
26 °	Maranhão	0,639	0,612	0,757	0,562
27 °	Alagoas	0,631	0,641	0,755	0,520

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (Com dados dos Censos 1991, 2000 e 2010.)

Anexo 5: Índice de Gini da renda domiciliar *per capita* segundo região, UF e Região Metropolitana

Região, UF e Região Metropolitana	1991	2000	2010
Brasil	0,6383	0,6460	0,6086
Região Norte	0,6257	0,6545	0,6319
Rondônia	0,6155	0,611	0,5686
Acre	0,6259	0,6477	0,6394
Amazonas	0,6282	0,6823	0,6664
Roraima	0,6216	0,6202	0,6398
Pará	0,6206	0,6512	0,626
.. Belém	0,604	0,6333	0,6106
Amapá	0,585	0,6318	0,6157
Tocantins	0,6331	0,655	0,6099
Região Nordeste	0,6593	0,6682	0,6277
Maranhão	0,6078	0,657	0,6291
Piauí	0,6514	0,6587	0,6193
Ceará	0,6678	0,6742	0,6193
.. Fortaleza	0,658	0,6583	0,6191
Rio Grande do Norte	0,6375	0,6555	0,6074
Paraíba	0,6453	0,644	0,6139
Pernambuco	0,6606	0,6706	0,6366
.. Recife	0,6572	0,6639	0,654
Alagoas	0,6383	0,6868	0,6343
Sergipe	0,6352	0,6561	0,6288
Bahia	0,674	0,6654	0,6278
.. Salvador	0,6595	0,6602	0,6413
Região Sudeste	0,5984	0,6093	0,585
Minas Gerais	0,6188	0,6159	0,5634
.. Belo Horizonte	0,6136	0,6206	0,5921
Espírito Santo	0,6017	0,6081	0,5723
Rio de Janeiro	0,6133	0,6146	0,6116
.. Rio de Janeiro	0,6116	0,6191	0,6253
São Paulo	0,5598	0,5925	0,5768
.. São Paulo	0,5614	0,6095	0,6205
Região Sul	0,5857	0,5893	0,5337
Paraná	0,5997	0,6065	0,5416
.. Curitiba	0,5655	0,6055	0,5629
Santa Catarina	0,5482	0,5616	0,4942
Rio Grande do Sul	0,588	0,5863	0,5472
.. Porto Alegre	0,5663	0,5929	0,5768
Região Centro-Oeste	0,6244	0,642	0,6019
Mato Grosso do Sul	0,6088	0,6258	0,565
Mato Grosso	0,6011	0,6278	0,5652
Goiás	0,5905	0,6131	0,5588
Distrito Federal	0,6203	0,6406	0,637

Fonte: IBGE/Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010

Anexo 6: População Estimada dos municípios do Rio de Janeiro, 2014.

Município	Região de Governo	População estimada 2014
Angra dos Reis	Costa Verde	184.940
Aperibé	Noroeste Fluminense	10.882
Araruama	Baixadas Litorâneas	120.948
Areal	Centro Sul Fluminense	11.879
Armação dos Búzios	Baixadas Litorâneas	30.439
Arraial do Cabo	Baixadas Litorâneas	28.866
Barra do Piraí	Médio Paraíba	96.568
Barra Mansa	Médio Paraíba	179.697
Belford Roxo	Região Metropolitana	479.386
Bom Jardim	Região Serrana	26.126
Bom Jesus do Itabapoana	Noroeste Fluminense	35.896
Cabo Frio	Baixadas Litorâneas	204.486
Cachoeiras de Macacu	Região Metropolitana	55.967
Cambuci	Noroeste Fluminense	14.849
Campos dos Goytacazes	Norte Fluminense	480.648
Cantagalo	Centro Sul Fluminense	19.792
Carapebus	Norte Fluminense	14.713
Cardoso Moreira	Região Serrana	12.578
Carmo	Norte Fluminense	18.074
Casimiro de Abreu	Região Serrana	39.414
Com. Levy Gasparian	Baixadas Litorâneas	8.245
Conceição de Macabu	Norte Fluminense	22.006
Cordeiro	Região Serrana	20.965
Duas Barras	Região Serrana	11.096
Duque de Caxias	Região Metropolitana	878.402
Eng. Paulo de Frontin	Centro Sul Fluminense	13.566
Guapimirim	Região Metropolitana	55.626
Iguaba Grande	Baixadas Litorâneas	25.354
Itaboraí	Região Metropolitana	227.168
Itaguaí	Região Metropolitana	117.374
Italva	Noroeste Fluminense	14.489
Itaocara	Noroeste Fluminense	22.824
Itaperuna	Noroeste Fluminense	98.521
Itatiaia	Médio Paraíba	29.996
Japeri	Região Metropolitana	99.141
Laje do Muriaé	Noroeste Fluminense	7.341
Macaé	Norte Fluminense	229.624

Município	Região de Governo	População estimada 2014
Macuco	Região Serrana	5.380
Magé	Região Metropolitana	233.634
Mangaratiba	Costa Verde	40.008
Maricá	Região Metropolitana	143.111
Mendes	Centro Sul Fluminense	18.086
Mesquita	Região Metropolitana	170.473
Miguel Pereira	Centro Sul Fluminense	24.829
Miracema	Noroeste Fluminense	26.724
Natividade	Noroeste Fluminense	15.040
Nilópolis	Região Metropolitana	158.299
Niterói	Região Metropolitana	495.470
Nova Friburgo	Região Serrana	184.460
Nova Iguaçu	Região Metropolitana	806.177
Paracambi	Região Metropolitana	49.120
Paraíba do Sul	Centro Sul Fluminense	42.159
Parati	Costa Verde	39.965
Paty do Alferes	Centro Sul Fluminense	26.758
Petrópolis	Região Serrana	298.017
Pinheiral	Médio Paraíba	23.691
Piraí	Médio Paraíba	27.579
Porciúncula	Noroeste Fluminense	18.293
Porto Real	Médio Paraíba	17.970
Quatis	Médio Paraíba	13.415
Queimados	Região Metropolitana	142.709
Quissamã	Norte Fluminense	22.261
Resende	Médio Paraíba	124.316
Rio Bonito	Região Metropolitana	57.284
Rio Claro	Médio Paraíba	17.768
Rio das Flores	Médio Paraíba	8.838
Rio das Ostras	Baixadas Litorâneas	127.171
Rio de Janeiro	Região Metropolitana	6.453.682
Santa Maria Madalena	Região Serrana	10.253
Santo Antônio de Pádua	Noroeste Fluminense	41.108
São Fidélis	Norte Fluminense	37.710
São Francisco de Itabapoana	Norte Fluminense	41.343
São Gonçalo	Região Metropolitana	1.031.903
São João da Barra	Norte Fluminense	34.273
São João de Meriti	Região Metropolitana	460.711
São José de Ubá	Noroeste Fluminense	7.175

Município	Região de Governo	População estimada 2014
São José do Vale do Rio Preto	Região Serrana	20.812
São Pedro da Aldeia	Baixadas Litorâneas	95.318
São Sebastião do Alto	Região Serrana	9.033
Sapucaia	Centro Sul Fluminense	17.608
Saquarema	Baixadas Litorâneas	80.915
Seropédica	Região Metropolitana	82.090
Silva Jardim	Baixadas Litorâneas	21.336
Sumidouro	Região Serrana	15.099
Tanguá	Região Metropolitana	32.140
Teresópolis	Região Serrana	171.482
Trajano de Moraes	Região Serrana	10.348
Três Rios	Centro Sul Fluminense	78.998
Valença	Médio Paraíba	73.445
Varre-Sai	Noroeste Fluminense	9.966
Vassouras	Centro Sul Fluminense	35.275
Volta Redonda	Médio Paraíba	262.259

Fonte: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/estimativa_tcu.shtm
(Acesso em 18/05/2015)

Anexo 7 : Relação de documentos solicitados nas redes municipais de educação.

Documento	Município		
	Itaboraí	Angra dos Reis	Teresópolis
Regimento Escolar da rede municipal de educação (período: 2004 a 2013)	X	X	X
Proposta Pedagógica da rede municipal de ensino (período: 2004 a 2013)	X	X	X
Plano de Trabalho Anual (período: 2004 a 2013)	X		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	X	
Organograma da Secretaria (até 2013)		X	X
Decreto de criação de cargos, desde a criação da secretaria, com descrição das funções		X	X
Planta baixa do prédio da secretaria			
Plano de carreira e remuneração do magistério (até 2013)		X	X
Calendário anual (da Secretaria e das escolas da rede municipal de educação). Período: 2004 a 2013	X	X	X
Organograma das escolas (período: 2004 a 2013)			X
Decreto de criação das unidades de ensino			
Lei de criação do Conselho Municipal de Educação		X	X
Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação		X	
Deliberações do Conselho que vigoraram entre 2004 e 2013		X	X
Plano Municipal de Educação (todas as edições)	X	X	
Outros. Princípios Norteadores da Política Educacional		X	
Outros. Levantamento Diagnóstico de setor e/ou da Secretaria		X	
Outros. Decreto de trata da Gestão Financeira Escolar Descentralizada			X
Regime Jurídico do Servidor Público Municipal/Estatuto do Servidor Público Municipal		X	
Outros. Projeto Fazer-se Professor. Edição IV. Cardápio de Projetos. Experiências Inovadoras.			X

Fonte: Elaboração própria.

Anexo 8: Questionário Survey GESQ-2015

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:



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	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avaliação e informações educacionais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comunicação social	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Educação de Jovens e Adultos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Educação Especial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ensino Fundamental	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Educação Infantil	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Sim	Não
Equipes descentralizadas de apoio pedagógico, psicológico ou de saúde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gestão e Administração Financeira	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gestão de Pessoas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gestão Pedagógica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outros/as	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

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	<input type="checkbox"/>				
Avaliação e informações educacionais	<input type="checkbox"/>				
Comunicação social	<input type="checkbox"/>				
Educação de Jovens e Adultos	<input type="checkbox"/>				
Educação Especial	<input type="checkbox"/>				
Ensino Fundamental	<input type="checkbox"/>				
Educação Infantil	<input type="checkbox"/>				
Equipes descentralizadas de apoio pedagógico, psicológico ou de saúde	<input type="checkbox"/>				
Gestão e Administração Financeira	<input type="checkbox"/>				
Gestão de Pessoas	<input type="checkbox"/>				
Gestão Pedagógica	<input type="checkbox"/>				

Outro (especifique indicando o número de profissionais)

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:

Estatuário: 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	<input type="checkbox"/>				
Avaliação e informações educacionais	<input type="checkbox"/>				
Comunicação social	<input type="checkbox"/>				
Educação de Jovens e Adultos	<input type="checkbox"/>				
Educação Especial	<input type="checkbox"/>				
Ensino Fundamental	<input type="checkbox"/>				
Educação Infantil	<input type="checkbox"/>				
Equipes descentralizadas de apoio pedagógico, psicológico ou de saúde	<input type="checkbox"/>				
Gestão e Administração Financeira	<input type="checkbox"/>				
Gestão de Pessoas	<input type="checkbox"/>				
Gestão Pedagógica	<input type="checkbox"/>				
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	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avaliação e informações educacionais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comunicação social	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Educação de Jovens e Adultos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Educação Especial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ensino Fundamental	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Educação Infantil	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Equipes descentralizadas de apoio pedagógico, psicológico ou de saúde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Ensino Superior	Ensino Médio	Não se aplica		
Gestão e Administração Financeira	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Gestão de Pessoas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Gestão Pedagógica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Outro (especifique)	<input type="text"/>				
13. Quando houve o último concurso para professores dessa rede de ensino?					
<input type="text"/>					
14. Quantas vagas foram disponibilizadas no último concurso para professores?					
<input type="text"/>					
15. Quantas vagas para professores foram preenchidas no último concurso?					
<input type="text"/>					
16. Quando houve o último concurso para profissionais de apoio lotados no órgão responsável pela educação no município?					
<input type="text"/>					
17. Quantas vagas foram disponibilizadas no último concurso para profissionais de apoio lotados no órgão responsável pela educação no município?					
<input type="text"/>					
18. Quantas vagas para profissionais de apoio lotados no órgão responsável pela educação no município foram preenchidas no último concurso?					
<input type="text"/>					
19. Quando houve o último concurso para profissionais de apoio lotados nas escolas?					
<input type="text"/>					
20. Quantas vagas foram disponibilizadas no último concurso para profissionais de apoio lotados nas escolas?					
<input type="text"/>					
21. Quantas vagas para profissionais de apoio lotados nas escolas foram preenchidas no último concurso?					
<input type="text"/>					
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	<input type="checkbox"/>				
Orientador Educacional	<input type="checkbox"/>				
Orientador Pedagógico	<input type="checkbox"/>				
Apoio Administrativo	<input type="checkbox"/>				
Merendeira	<input type="checkbox"/>				
Serventes	<input type="checkbox"/>				



	Estatuário	Celetista	Comissionados	Sem vínculo permanente	Não se aplica
Porteiro	<input type="checkbox"/>				
Vigia	<input type="checkbox"/>				
Outro (especifique)	<input type="text"/>				

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.



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:



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.

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:



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?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
do Estado?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de outros municípios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
do setor privado?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
do terceiro setor? (ONG's, institutos, fundações)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Em caso de resposta positiva, informe a ação desenvolvida a partir da parceria especificando o respectivo parceiro:



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	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anos Finais do Ensino Fundamental	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Educação de jovens e adultos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

50. O órgão responsável pela educação no município possui dados informatizados sobre:

	Sim	Não
a vida escolar dos alunos?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
os recursos humanos?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
a oferta e demanda de vagas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

51. Qual é o setor/pessoal responsável pela coleta de dados educacionais enviados ao MEC/INEP (censo escolar)?

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.	<input type="checkbox"/>					
Foram feitas adaptações nos planejamentos das séries avaliadas visando preparação para as avaliações.	<input type="checkbox"/>					
O órgão responsável pela educação do município tem usado os dados destas avaliações para avaliar o trabalho pedagógico das escolas.	<input type="checkbox"/>					

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.

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



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 educação:

Função	<input type="text"/>
O vínculo é atual?	<input type="text"/>
Qual é/foi o tempo de experiência?	<input type="text"/>
Função remunerada?	<input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não
Não se aplica	<input type="radio"/>



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!



Anexo 9 : Quadro de distribuição de escolas do município de Angra dos Reis, entre 1995 e 2014, por dependência administrativa e localização.

Ano	Estaduais		Municipais		Privadas		Total
	Rurais	Urbanas	Rurais	Urbanas	Rurais	Urbanas	
1995	3	9	29	25	0	7	73
1996	2	9	26	28	0	4	69
1997	2	10	25	29	1	10	77
1998	3	10	25	29	1	12	80
1999	2	11	26	28	1	13	81
2000	3	10	26	28	1	12	80
2001	2	11	24	30	1	19	87
2002	2	11	24	30	1	18	86
2003	2	11	23	31	1	20	88
2004	2	10	23	33	1	20	89
2005	3	10	23	32	0	21	89
2006	3	9	22	34	0	19	87
2007	2	10	18	39	1	16	86
2008	2	10	18	40	1	24	95
2009	1	10	18	40	1	19	89
2010	1	10	18	40	1	25	95
2011	1	10	18	41	1	22	93
2012	1	10	18	42	1	29	101
2013	1	10	18	42	1	28	100
2014	1	10	17	42	1	33	104

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2014 (Inep/MEC).

Anexo 10 : Quadro de distribuição de escolas do município de Itaboraí, entre 1995 e 2014, por dependência administrativa e localização

Ano	Estaduais		Municipais		Ativas		Total
	Rurais	Urbanas	Rurais	Urbanas	Rurais	Urbanas	
1995	23	20	44	7	5	7	106
1996	19	15	47	10	3	7	101
1997	17	15	37	6	5	19	99
1998	19	12	38	8	4	16	97
1999	11	12	49	8	5	24	109
2000	12	12	51	7	5	22	109
2001	10	14	36	19	3	19	101
2002	9	15	38	17	4	19	102
2003	9	14	34	20	2	22	101
2004	9	14	35	20	2	19	99
2005	9	14	36	23	4	27	113
2006	7	14	35	26	1	34	117
2007	4	17	33	29	3	39	125
2008	3	17	34	27	4	42	127
2009	3	16	35	27	4	45	130
2010	3	15	37	29	5	45	134
2011	6	12	37	30	5	45	135
2012	6	11	36	31	4	43	131
2013	6	9	36	32	4	41	128
2014	6	9	35	33	4	38	125

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2014 (Inep/MEC).

Anexo 11: Quadro de distribuição de escolas do município de Teresópolis, entre 1995 e 2014, por dependência administrativa e localização.

Ano	Estaduais		Municipais		Ativas		Total
	Rurais	Urbanas	Rurais	Urbanas	Rurais	Urbanas	
1995	23	20	44	7	5	7	106
1996	19	15	47	10	3	7	101
1997	17	15	37	6	5	19	99
1998	19	12	38	8	4	16	97
1999	11	12	49	8	5	24	109
2000	12	12	51	7	5	22	109
2001	10	14	36	19	3	19	101
2002	9	15	38	17	4	19	102
2003	9	14	34	20	2	22	101
2004	9	14	35	20	2	19	99
2005	9	14	36	23	4	27	113
2006	7	14	35	26	1	34	117
2007	4	17	33	29	3	39	125
2008	3	17	34	27	4	42	127
2009	3	16	35	27	4	45	130
2010	3	15	37	29	5	45	134
2011	6	12	37	30	5	45	135
2012	6	11	36	31	4	43	131
2013	6	9	36	32	4	41	128
2014	6	9	35	33	4	38	125

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2014 (Inep/MEC).