

## TEMA EM DESTAQUE

# A CAPACIDADE INSTITUCIONAL DE MUNICÍPIOS PAULISTAS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

ANGELA MARIA MARTINS

CLÁUDIA OLIVEIRA PIMENTA

FABIANA SILVA FERNANDES

GLÁUCIA TORRES FRANCO NOVAES

VALÉRIA VIRGÍNIA LOPES

### RESUMO

*Este artigo tem como propósito apresentar e discutir parte de resultados de pesquisa que se propôs a analisar a capacidade institucional de municípios paulistas no planejamento de políticas educacionais, com base nos aspectos que se referem à estrutura e funcionamento de sistemas/redes de ensino, à gestão de pessoas e à gestão pedagógica. O estudo-piloto foi realizado em dez municípios de três Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo. O artigo apresenta, inicialmente, diferentes visões sobre o conceito de capacidade institucional e, na sequência, analisa dados obtidos em fontes oficiais e em entrevistas realizadas nos municípios pesquisados.*

POLÍTICAS EDUCACIONAIS • MUNICÍPIOS • CAPACIDADE INSTITUCIONAL •  
PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

# THE INSTITUTIONAL CAPACITY OF SAO PAULO STATE MUNICIPALITIES IN ELEMENTARY EDUCATION MANAGEMENT

## ABSTRACT

*This article presents and discusses part of the results of the research intended to examine the institutional capacity of São Paulo state municipalities regarding education policy planning, based on the aspects pertaining to: structure and operation of school systems; human resource management; pedagogical approach. The pilot study was carried out in ten municipalities of three metropolitan areas of the State of São Paulo. Initially, it presents different views on the concept of institutional capacity, followed by an analysis of the data obtained from official sources and in interviews done at the chosen municipalities.*

EDUCATIONAL POLICIES • MUNICIPALITIES • INSTITUCIONAL CAPACITY •  
GOVERNMENT PROGRAMS

# LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE MUNICIPIOS DE SÃO PAULO EN LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

## RESUMEN

*Este artículo tiene el propósito de presentar y discutir parte de los resultados de la investigación que se propuso a analizar la capacidad institucional de los municipios de São Paulo para planificar políticas educativas en base a los aspectos que se refieren a la estructura y al funcionamiento de sistemas/redes de enseñanza, a la gestión de personas y a la gestión pedagógica. El estudio-piloto se llevó a cabo en diez municipios de tres Regiones Metropolitanas del Estado de São Paulo. El artículo presenta inicialmente distintas visiones sobre el concepto de capacidad institucional y, a continuación, analiza datos que se obtuvieron en fuentes oficiales y en entrevistas realizadas en los municipios investigados.*

POLÍTICA EDUCATIVA • MUNICIPIOS • CAPACIDAD INSTITUCIONAL •  
PROGRAMAS DE GOBIERNO

## CONTEXTO DA PESQUISA<sup>1</sup>

**A** TÉ MEADOS DA DÉCADA DE 1990, quando teve início o processo de municipalização da educação básica em São Paulo, a Secretaria de Estado da Educação – Seesp – respondia por 87,5% do ensino fundamental – EF. Dos 645 municípios paulistas, apenas 64 atendiam a esse nível de ensino.<sup>2</sup> A partir de 1997, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef – (BRASIL, 1996b), que vincula 15% dos recursos municipais destinados à educação à oferta de vagas de 1ª a 8ª série, o processo se acelerou e, atualmente, a quase totalidade dos municípios paulistas – em maior ou menor grau – é responsável por duas ou mais etapas de escolarização da educação básica. Após quase duas décadas, impõe-se a necessidade de observar o quanto as municipalidades conseguiram levar a cabo o compromisso de oferecer e administrar uma educação básica planejada e estruturada em quadro normativo/legal que viabilize políticas públicas educacionais mais equânimes. No âmbito deste estudo, pareceu-nos bastante pertinente levantar, sistematizar e analisar dados sobre a gestão da educação básica em grandes concentrações urbanas, e, para isso, selecionamos dez municípios de três Regiões Metropolitanas – RMs.<sup>3</sup>

Um levantamento sobre trabalhos publicados que analisam dados de pesquisa acerca de problemas das áreas metropolitanas mostra que, além de ainda incipiente, essa literatura dá pouca importância à questão da educação comparativamente a outros temas, como condições de vida, trabalho, moradia, saneamento básico e questões ambientais.<sup>4</sup>

As novas regiões metropolitanas e polos regionais criados desde os anos de 1980 no Estado de São Paulo vêm se integrando de diferentes

<sup>1</sup> O estudo foi realizado com financiamento da Fundação Carlos Chagas e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp. Participaram como pesquisadores associados os professores doutores Cleiton de Oliveira, da Universidade Metodista de Piracicaba – Unimep – e Pedro Ganzeli, da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, ambos responsáveis pelas análises dos dados financeiros deste estudo. Participou como bolsista Jessica Munhoz Araújo.

<sup>2</sup> Mais informações em: <<http://municipalizacao.edunet.sp.gov.br/>>. Acesso em: 02 out. 2013.

<sup>3</sup> As três RMs do Estado de São Paulo são: Região Metropolitana de São Paulo (com 39 municípios, incluindo a capital), Região Metropolitana da Baixada Santista (9 municípios) e

formas – consórcios, convênios, fóruns de municípios, escritórios de governos regionais. Daí a necessidade de se aprofundar o conhecimento acerca das peculiaridades espaciais, sociais, políticas e econômicas com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento de instrumentos de gestão das políticas públicas. Nossa escolha por focalizar este estudo em municípios de três RMs se deve não apenas ao fato de constituírem um universo expressivo no cenário paulista, mas também pela peculiaridade de terem se inserido de maneira mais incisiva no processo de municipalização do ensino, que se iniciou na capital e se expandiu para áreas de maior crescimento no interior, como Campinas e Santos.

A pesquisa examinou, inicialmente, o termo “capacidade institucional”, com base em levantamento de literatura e de documentos oficiais brasileiros e estrangeiros.<sup>5</sup> Constatou-se primeiramente que, no caso brasileiro, setores e agências da administração pública do governo federal, principalmente a secretaria de Gestão, desenvolvem programas de fortalecimento da capacidade institucional e prestam assessoria técnica a estados e municípios. A segunda constatação diz respeito à própria noção de capacidade institucional, que tem um caráter bastante pragmático, referindo-se à estrutura e aos processos organizacionais e administrativos de instituições públicas e privadas que viabilizam objetivos e metas concretizados em setores, programas e projetos. No Brasil, é possível verificar a existência de programas federais de fortalecimento da capacidade institucional de estados e municípios, embora não se tenha notado ainda grande visibilidade dessas iniciativas. Provavelmente, esse é um dos motivos pelos quais os estudos sobre a capacidade institucional no país ainda se restrinjam a setores da administração pública.

Lessik e Michener (2000) observam que a capacidade das organizações está relacionada com os resultados que se pretende alcançar e apontam a relevância de se implementarem programas de avaliação que permitam fortalecer sua capacidade institucional visando à superação de modelos de avaliação baseados em objetivos. As autoras assinalam os seguintes aspectos a serem observados em avaliações de capacidade institucional: funções administrativas e de suporte (procedimentos administrativos e sistemas de gestão, gestão financeira, gestão de recursos humanos, gestão de equipamento, infraestrutura, informação, entre outros); funções técnicas/programas (planejamento, monitoramento e avaliação, e uso e gestão de conhecimento técnico); estrutura e cultura da organização (capacidade de liderança e estilo, valores organizacionais, governança e relações externas); e recursos (humanos, financeiros e materiais de apoio e suporte).

Mizrahi (2003), tomando como foco de análise indicadores de avaliação de reforço da capacidade de organizações, busca identificar estratégias para seu aprimoramento. De acordo com essa autora, não existe na literatura um consenso em torno da identificação e mensuração

Região Metropolitana de Campinas (19 municípios). A RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) foi criada pela Lei Complementar n. 1.166, de 09/01/2012, e seu Fundo de Desenvolvimento somente foi aprovado em maio de 2013, quando a análise dos dados estava finalizada, portanto, esta RM não foi considerada neste estudo.

4  
Esse levantamento foi feito por Joana Buarque Gusmão, bolsista da Fapesp, no âmbito da pesquisa “A Capacidade institucional de municípios: uma análise de políticas educacionais em regiões metropolitanas”, sistematizada e analisada em Martins *et al.* (2013b).

5  
O conceito de capacidade institucional foi desenvolvido na década de 1980, quando organismos internacionais de financiamento, principalmente o Banco Mundial, observaram a necessidade de aprimorar as capacidades dos países em desenvolvimento de modo a que os empréstimos fossem investidos de forma eficiente e eficaz. Nesse período, foram implementados diversos programas de aprimoramento da capacidade institucional de instituições públicas, a partir dos quais se constatou ocorrer pouco incremento no setor público no que tange ao desempenho de suas organizações (MIZRAHI, 2003).

do reforço de capacidade, o que a leva a elaborar algumas reflexões em torno do tema, dentre as quais, destacam-se: o reforço da capacidade é um processo e, portanto, pode ser mensurado em graus, que requerem a definição de quadros referenciais; os indicadores de desempenho (*performance indicators*) não podem ser substituídos por indicadores de reforço de capacidade (*capacity enhancement indicators*); enquanto o reforço da capacidade pode ser medido em três dimensões analíticas (institucional, organizacional e individual), os indicadores de reforço não podem ser construídos no abstrato.

Brown *et al.* (2006 apud TAYLOR, 2010) sugerem um agrupamento dos elementos de capacidade institucional em quatro níveis ou grupos, que é o que mais se aproxima das reflexões desenvolvidas no estudo aqui relatado, pois permite a identificação dos componentes de capacidade institucional dos municípios no que tange à implementação da política educacional. São eles: recursos humanos com formação e habilidades específicas para a realização dos objetivos propostos nos diferentes níveis e etapas de ensino; capacidade intraorganizacional, como os processos chave, sistemas, culturas e recursos das organizações, ou seja, o currículo, a proposta pedagógica, o trabalho de supervisão; capacidade interorganizacional, como os acordos, relacionamentos e redes de consulta, em que se identificam os projetos realizados em parcerias ou convênios com outros entes federados e organizações privadas; e regras institucionais externas e incentivos, como as legislações.

Lubambo (2002) concebe capacidade institucional como o resultado da ação de um conjunto de organizações (no caso da educação, secretarias, conselhos gestores, unidades escolares) capazes de empreender ações públicas descentralizadas e efetivas, aproximando o termo do conceito de governabilidade. A autora assinala que quanto maior o grau de governabilidade, maior a capacidade institucional dos governos para a implementação de suas políticas.

Na mesma direção, Cruz, Montoro e Bio (2001) apresentam os principais resultados da pesquisa “Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal no Estado de São Paulo”, fundamentando-se no conceito de capacidade institucional, definida como:

...habilidade das administrações [para] cumprirem suas responsabilidades em um governo democrático: utilizar bem os recursos públicos e direcioná-los para os objetivos desejados; gerir programas e pessoas de forma eficiente, e avaliar se os objetivos estão sendo alcançados. (p. 3)

O fortalecimento da capacidade institucional da administração pública federal direta, das autarquias e fundações foi definido pelo Decreto n. 6.944 (BRASIL, 2009), como

...o conjunto de medidas que propiciem aos órgãos ou entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a melhoria das suas condições de funcionamento, compreendendo as de caráter organizacional, que lhes proporcionem melhor desempenho no exercício de suas competências institucionais, especialmente na execução dos programas do Plano Plurianual.

Em suma, o levantamento documental e bibliográfico realizado mostrou que a capacidade institucional dos governos subnacionais no Brasil passou a ser objeto de atenção a partir da década de 2000. Desde então, primeiramente por iniciativa do governo federal, vêm se desenvolvendo ações e programas com o propósito de avaliar e fortalecer a capacidade institucional dos municípios. Também no âmbito da administração pública vêm sendo implementados estudos sobre experiências realizadas em torno de projetos de fortalecimento institucional nas esferas municipais.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a seleção dos municípios, foram consideradas informações sobre o porte, a estruturadas redes municipais de ensino e os convênios de municipalização.

Inicialmente, algumas informações sobre a municipalização no Estado de São Paulo merecem destaque: as redes municipais de ensino que têm apenas os cinco anos iniciais do EF municipalizados tendem a ter até 25.000 alunos. Aquelas localidades que optaram por integrar todas as turmas estaduais dessas séries (68,8%) são muito pequenas, com até 6.500 alunos em suas redes de ensino. A opção por municipalizar apenas parcialmente os cinco anos iniciais do EF foi adotada por municípios de porte médio a muito grande (75,0%). A modalidade de convênio que contempla integração total de todo o ensino fundamental também predomina em redes de porte médio a muito grande (mais de 15.000 alunos). A opção por primeiro municipalizar os cinco anos iniciais e, posteriormente, os finais do ensino fundamental ocorre em municípios menores (66,7%). Finalmente, ter rede própria de ensino não parece ser condição relacionada ao porte da rede municipal de ensino.

Dos 67 municípios das três RMs, a maioria assinou convênio de municipalização no período de 1996 a 1999 (76,3%), destacando-se que 62,7% o fizeram entre 1996 e 1997. Entre 2000 e 2003, os municípios inseridos nesta condição totalizam 11,9%. Nos anos seguintes, a adesão foi residual, sendo 3,4% de 2004 a 2007 e 8,5% de 2008 a 2011.

Nenhum município das três RMs tem o ensino fundamental totalmente atendido pela rede estadual de ensino. A representatividade de municípios que aderiram apenas à municipalização das cinco séries

iniciais do EF, no total das três RMs, é de 59,7%, destacando-se um percentual mais elevado na Região Metropolitana de São Paulo (69,3%), seguido pela RM de Campinas, com 52,7%. Na RM da Baixada Santista, a maior parcela dos municípios assume os nove anos do ensino fundamental (44,5%), parcial ou integralmente. Um total de 11,9% dos municípios tem rede de ensino própria, havendo poucos que já finalizaram a transferência de professores e unidades escolares da rede estadual para a rede municipal.

A maior parcela de alunos que reside em RMs está em redes que municipalizaram parcialmente apenas os cinco anos iniciais do ensino fundamental.

Nas três RMs estudadas, observou-se que há predomínio de redes com até 25.000 alunos (74,7%), sendo que 23,9% têm até 6.500 alunos; 26,9%, de 6.501 a 15.000 alunos; e 23,9%, de 15.001 a 25.000 alunos. Cerca de 30% dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo têm redes de ensino de grande porte, com mais de 25.000 alunos, destacando-se: Osasco, Barueri, São Bernardo do Campo, Guarulhos e São Paulo, sendo que os dois últimos têm rede própria de ensino. Redes de ensino de grande porte totalizam 44,4% na Região Metropolitana da Baixada Santista, ao passo que, na de Campinas, somam apenas 5,3%.

Dessa forma, ponderou-se que deveria haver proporcionalidade entre o número de municípios selecionados e o número de municípios que integram cada região, levando-se em consideração, ainda, suas características sociais, econômicas e demográficas, bem como o porte de suas redes de ensino. Para tanto, realizou-se, primeiramente, um levantamento de fontes e dados referentes às três RMs.<sup>6</sup>

Outro critério considerado foi a modalidade de convênio assumida pelos municípios. Considerou-se imprescindível representar todas as modalidades de convênio detectadas nas regiões metropolitanas paulistas.

Na sequência, foram selecionados os dez municípios para o estudo e levantados documentos normativos, com foco em leis, decretos, planos, resoluções, atas, programas e projetos e organogramas das secretarias/diretorias de Educação; dados populacionais, de condições de vida e de moradia; dados educacionais. Posteriormente, foram realizadas entrevistas com responsáveis pelas secretarias municipais de Educação – SMEs – e/ou diretorias de Educação, em alguns casos, com a participação de equipes técnicas, apoiadas em questionário semiestruturado.

Após a sistematização do roteiro de campo e das informações coletadas nas bases documentais dos governos federal e estadual e das instâncias municipais, construiu-se um portfólio para cada um dos dez municípios. Em seguida, procedeu-se a um primeiro filtro para análise preliminar dos dados, com o cruzamento das informações de cada portfólio, complementando-se o banco de dados sempre que necessário.

6 Conforme explicado anteriormente, realizou-se levantamento exaustivo de literatura; de documentos oficiais e legais que regulamentam o funcionamento das regiões metropolitanas no Brasil e no Estado de São Paulo; de dados demográficos, econômicos, de condições de vida e educacionais, o que originou estudo específico sobre o atendimento da educação básica em regiões metropolitanas. Ver Martins *et al.* (2013b).

O segundo filtro de aproximação das informações se deu com base no mapeamento dos programas em execução nos municípios pesquisados, por meio do levantamento e agrupamento dos programas e projetos. Em seguida, foi realizada a contabilização destes por parcerias (com governo federal e governo estadual, outras secretarias do governo municipal, universidades, instituições privadas ou ONGs) e executados com recursos próprios.

O terceiro filtro permitiu o agrupamento dos programas e projetos em execução em quatro subdimensões: gestão e planejamento, gestão pedagógica, rede de apoio e desenvolvimento profissional e formação.<sup>7</sup>

Finalmente, na pesquisa original, os dados foram sistematizados e agregados em torno de cinco categorias de análise: financiamento; programas e projetos, com foco na análise da realização de convênios, contratos e parcerias dos municípios estudados; estrutura e funcionamento do sistema/rede de ensino; gestão de pessoas; gestão pedagógica. Este artigo está focado na apresentação e análise das três últimas categorias.

#### **PRIMEIRA CATEGORIA: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA/REDE DE ENSINO**

Para estruturar a matriz de análise da capacidade institucional de municípios na gestão da estrutura e funcionamento do sistema/rede de ensino, foram considerados os seguintes descritores:

- a) criação, manutenção e desenvolvimento de sistema próprio de ensino, observando a gestão democrática da pasta;
- b) existência de estrutura que contemple os aspectos administrativos e pedagógicos para o órgão da educação, devidamente aprovada por lei;
- c) criação e funcionamento regular e democrático de colegiados para a administração da educação (Conselho Municipal de Educação – CME – e Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS), separados ou integrados e outros conselhos;
- d) existência de Plano Municipal de Educação – PME –, democraticamente elaborado e observado como um guia de ação; dedicação prioritária à manutenção e desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental, atuando em outros níveis somente quando atender o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (BRASIL, 1996a);
- e) acompanhamento, controle e avaliação da compra de vagas para creches e/ou para a educação pré-escolar – situação entendida como emergencial e passageira –, tendo como perspectiva a universalização da cobertura promovida pelo sistema municipal;

7

O volume de dados dos programas e projetos implementados pelos municípios estudados conferiu à categoria maior complexidade, originando desdobramentos.

- f) dimensionamento e observação da adequada relação numérica docente-discente, bem como da localização territorial, no âmbito do município, das unidades educacionais, tendo como parâmetros o atendimento da população e a aprendizagem dos alunos;
- g) estruturação do fluxo de informações para promover a transparência entre o órgão central de educação, colegiados e escolas com o pessoal docente, funcionários, pais de alunos e comunidade em geral.

Contudo, no que concerne a essa primeira categoria, serão apresentados os dados da pesquisa levantados para os primeiros cinco descritores mencionados acima,<sup>8</sup> ou seja, os aspectos que permitem verificar como os municípios se organizaram para ofertar a educação e garantir mecanismos de controle e participação social, bem como os níveis atendidos.

Verificou-se que, dos dez municípios pesquisados, oito possuem sistema de ensino próprio, sendo que três foram criados no final da década de 1990 e cinco, entre os anos de 2004 e 2011. Os outros dois estão subordinados a diretorias regionais de ensino da Seesp.

Nove municípios possuem organogramas e/ou indicação dessa estrutura, dos quais cinco normatizados por lei. Apenas um não possui organograma oficializado. Contudo, identificou-se que em três municípios a estrutura administrativa das secretarias e/ou órgãos correspondentes é menos complexa, definindo apenas duas seções: uma com funções pedagógicas e outra com funções administrativas. Nos outros seis que possuem organogramas, os órgãos que os compõem se desmembram em setores, seções e/ou departamentos com equipes técnicas cujas funções são explicitadas. Pode-se afirmar, por meio da análise dos organogramas, que, na maioria dos municípios pesquisados, as redes são normatizadas do ponto de vista de sua organização e estrutura, com funções e metas definidas.

No que se refere aos regimentos escolares, verificou-se que em oito municípios as orientações são centralizadas e definidas pelas SMEs. Apenas dois municípios fogem à regra: um deles recorre a princípios preconizados na LDBEN, adaptando-os aos textos oficiais de seus regimentos; e no outro, as próprias escolas elaboram seus regimentos.

Os CMEs em todos os municípios pesquisados são compostos por representantes de diferentes segmentos da comunidade escolar e de outras instituições. Contudo, as informações corroboram estudo realizado por Martins, Oliveira e Pimenta (2013),<sup>9</sup> que trata, entre outras questões, da formação, composição e implementação de conselhos no Estado de São Paulo. Constatou-se a presença majoritária do Executivo e de instituições e/ou pessoas ligadas diretamente à educação nesse colegiado, o que indicaria sua conformação à burocracia estatal,

<sup>8</sup> Este artigo não analisa os dois últimos descritores (f, g), pois, pela sua complexidade, mereceram análise específica em outro artigo.

<sup>9</sup> O estudo analisou fontes oficiais de 16 municípios (dos 67 que se localizam nas três RMs pesquisadas), pois eram as únicas legislações disponibilizadas nos sítios das secretarias municipais de Educação, com foco nos seguintes itens: número da lei e data da criação do CME; número de membros; forma de ocupação dos cargos; duração do mandato. Na sequência, a pesquisa confrontou as dimensões do discurso oficial com a literatura da área.

restringindo-se, muitas vezes, a respaldar o que é decidido pelas SMEs ou pelo Executivo local.

Ainda assim, em alguns municípios a composição é abrangente, incluindo, além dos segmentos vinculados diretamente ao campo da educação, representantes de outras secretarias municipais, do sistema “S”, de sindicatos ou de ONGs.

Considerando que a gestão democrática, como eixo norteador das políticas educacionais, está relacionada com a participação da população nas tomadas de decisões, esse fato pode criar obstáculos e reforçar os modelos demagógicos e populistas de participação popular (ARELARO, 2003).

Os dez municípios pesquisados possuem CACS, conforme prevê a legislação. Em um dos municípios, constitui-se em uma câmara que compõe o CME, o que é permitido pela lei que regulamenta o Fundeb (BRASIL, 2007). A Lei estabelece a criação desse colegiado em todas as esferas de governo. Para o nível municipal, o artigo 24, IV determina, como composição mínima, nove membros.

Os municípios estudados revelam ter atendido ao número mínimo de conselheiros previsto legalmente. Em três municípios, o número de representantes do Executivo municipal não atende ao disposto. Depreende-se que o representante do CME pode ser representante também do Executivo municipal. A análise revela que a menor composição é de dez membros e se encontra em quatro municípios; em três municípios, o colegiado conta com 11 membros; em um dos municípios, a composição é de 12 membros; em outro município, são 20 membros que pertencem ao CACS; e a maior é de 22 conselheiros em um único município.

Apenas quatro municípios pesquisados têm um Plano Municipal de Educação, aprovado por lei. Um dos municípios, cujo plano tem vigência de apenas dois anos (2010-2012), informou que a renovação do documento seria realizada em 2012.

Em relação à oferta educacional, o atendimento na educação infantil é majoritariamente municipal. O percentual de alunos da educação infantil nas escolas privadas em todo o Brasil é de 36% em creches e 24,1% em pré-escolas, e no Estado de São Paulo é de 47,1% em creches e 19,7% em pré-escolas. Dois municípios apresentam percentuais de matrícula em creches privadas acima da média no Estado de São Paulo e um deles está bastante acima no atendimento pré-escolar; outros dois concentram mais de 90% das matrículas em creches e pré-escolas na rede municipal.<sup>10</sup>

No que tange ao ensino fundamental, três municípios destacam-se pela concentração das matrículas na rede municipal, tanto para o ensino fundamental 1 (EF1 – compreende do 1º ao 5º ano) quanto para o ensino fundamental 2 (EF2 – abrange do 6º ao 9º ano), com mais de

10 Os percentuais foram calculados com base em dados da Fundação Seade para 2011. Disponível em: <[https://www.seade.gov.br/producao/imp/index.php?page=consulta&action=var\\_list&tema=1&tabs=1&aba=tabela1&redir=>](https://www.seade.gov.br/producao/imp/index.php?page=consulta&action=var_list&tema=1&tabs=1&aba=tabela1&redir=>). Acesso em: 10 ago. 2012.

80% de matrículas nessa etapa. Um município registra para o EF1 o menor percentual de atendimento pela rede municipal dentre os municípios pesquisados, embora tenha atendimento em tempo integral há oito anos; três municípios não oferecem o EF2; e um atende apenas 15% de alunos nesse nível de ensino. Destaca-se ainda que as matrículas em escolas privadas apresentam percentual elevado (acima da média nacional, que é de 13,5% no ensino fundamental, e da média no Estado de São Paulo, que é de 16,4%) em três municípios.

Apesar de o atendimento às demandas do ensino médio ser incumbência da esfera estadual, três municípios pesquisados realizam essa oferta atendendo parcelas importantes dos matriculados. As matrículas em estabelecimentos privados nessa etapa aqui se destacam. Enquanto a média nacional nesse atendimento é de 12,2% das matrículas e no Estado de São Paulo de 13,7%, três municípios pesquisados apresentam percentuais acima dos 20%.

A educação de jovens e adultos – EJA – no EF1 concentra as matrículas no atendimento municipal, com exceção de um município em que a rede estadual atende 65% do total de matrículas nessa modalidade; dois municípios atendem 100% da matrícula em EJA na rede municipal. Não há oferta privada de EJA nos municípios pesquisados.

Da mesma maneira que o ensino médio, a educação profissional não é incumbência dos municípios. Contudo, identificou-se a oferta dessa modalidade na rede pública municipal em dois municípios da pesquisa; e na rede privada em outros três (em torno de 50%). Tal situação parece estar relacionada à presença de número considerável de empresas nessas localidades, demandando investimento na qualificação profissional tanto por parte tanto do poder público local quanto das empresas nelas sediadas.

A oferta de educação especial ocorre nos dez municípios pesquisados de diferentes modos, a saber: atendimento complementar em contraturno, salas multifuncionais com recursos para atendimento a alunos com deficiência auditiva ou visual, salas para atendimento personalizado e professor de apoio.

## **SEGUNDA CATEGORIA: GESTÃO DE PESSOAS**

No que tange à capacidade institucional de um município para a gestão de pessoas, a matriz de análise considerou os seguintes descritores:

- a) existência de plano de carreira do magistério que contemple, dentre outros aspectos, o ingresso por concurso público do pessoal docente, observando a formação acadêmica mínima estabelecida nacionalmente para o desempenho da função;

- b) acesso democrático às funções dirigentes da escola e da própria secretaria municipal de Educação, com a respectiva progressão na carreira, preconizando critérios transparentes a serem observados, bem como formas de ingresso ao pessoal de apoio;
- c) relação hora-aula e hora-atividade, de acordo com a Lei n. 11.738 (BRASIL, 2008); indicação de experiência mínima para o exercício profissional de função que não seja a docência;
- d) definição de critérios transparentes para a avaliação docente – observando-se, para a progressão na carreira, a necessidade de oferecer formação continuada, condições de trabalho adequadas e salário condizente; cumprimento do piso salarial nacional de acordo com a Lei n. 11.738 e conforme o estabelecido como destinado ao pessoal do magistério pelo Fundeb;
- e) realização de concurso para a contratação de docentes sempre que houver vacância de 10% ou quando houver temporários em exercício há mais de dois anos, nos termos do Parecer CNE/CEB 9/2009;<sup>11</sup>
- f) controle da situação profissional dos docentes de escola conveniada enquanto perdurar a situação emergencial de “compra de vagas” de escolas particulares;
- g) desenvolvimento de programas permanentes de formação continuada do pessoal, considerando docentes, dirigentes, funcionários e conselheiros dos diferentes colegiados.

Os dez municípios pesquisados têm planos de carreira para os trabalhadores da rede de ensino. No entanto, verificou-se que dois foram feitos por empresas contratadas, sem maior participação dos quadros internos das secretarias municipais de Educação. Em um dos municípios, o plano foi elaborado pela secretaria, com participação dos profissionais; para os outros sete municípios não há informações sobre condições e dinâmicas nas quais esses planos foram elaborados.

Em dois municípios, os professores da educação infantil são denominados, respectivamente, professor de desenvolvimento infantil e assistente de desenvolvimento infantil – ADIs. Em um município, são denominados educadores e em sete ocupam o cargo de professor. A valorização dos professores de educação infantil nos planos de carreira é um desafio devido ao fato de as creches terem sido incorporadas recentemente à educação. Ainda que a LDBEN já reconhecesse a educação infantil como primeira etapa da educação básica, somente em 2006 houve um esforço conjunto dos ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social para mapear e discutir os processos de transição das creches para o setor educacional.

Em oito municípios, o ingresso nos cargos de docentes se dá por meio de concurso público e, em dois deles, existe também a possibilidade de acesso via Consolidação das Leis do Trabalho – CLT –, pelo regime

<sup>11</sup> O Parecer CNE/CEB n. 9/2009 é resultado do processo de audiências públicas nacionais realizado pelo Conselho Nacional de Educação, através da Comissão Especial constituída para estudar e propor a reformulação da Resolução CNE n. 3/1997, que estabelece as Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: < [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=12745:ceb-2009](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12745:ceb-2009) >. Acesso em: 20 dez. 2013

de previdência municipal ou estatutário. Além das contratações de professores efetivos, por tempo indeterminado, em todos os municípios há a possibilidade de contratações em caráter provisório e emergencial.

Quanto à forma de seleção de diretores de escola, verificou-se que em quatro municípios há comissionamento, sendo a indicação feita pela secretaria municipal de Educação ou órgão correspondente. Em outros cinco municípios são realizados concursos. Há um único caso de contratação via CLT. Evidencia-se, no caso da opção municipal por concursos, uma decisão técnica em detrimento de decisões/indicações políticas. Contudo, cabe observar que, historicamente, a eleição é uma forma pouco empregada em escolas públicas paulistas, muito provavelmente em decorrência do fato de que há décadas a rede estadual realiza concursos para esse cargo, configurando, portanto, uma cultura de certa forma consagrada no estado. Destaca-se um único caso – de seleção de coordenador pedagógico – onde há referência à eleição, baseada em lista tríplice.

A forma de ingresso nos cargos técnicos para compor as equipes – geralmente supervisores de ensino e/ou orientadores pedagógicos – é bastante variada. Em três municípios, o acesso se dá por meio de concurso público; em cinco, os profissionais são indicados ou ocupam cargos de comissionamento; em dois, o ingresso se dá por concurso; e um não forneceu informações.

No que se refere à contratação para cargos de apoio (secretários de escola, merendeiras, pessoal de limpeza), há informações disponíveis para cinco municípios. Em todos eles, a maioria dos cargos é ocupada por meio de concurso público, sendo que em três há ainda a contratação de serviço terceirizado.

A Lei n. 11.738 (BRASIL, 2008) preconiza que um terço do tempo da jornada de trabalho docente seja dedicado a atividades sem os alunos. A análise das informações constantes nos planos de carreira dos dez municípios estudados, bem como daquelas fornecidas pelos entrevistados em campo, mostrou que apenas dois municípios cumprem o que versa a lei, ou seja, ao menos 33% da carga horária são destinados ao trabalho pedagógico fora da sala de aula.

Em um dos municípios, além da carga horária mencionada, o pessoal docente mensalista ou horista que cumpre sua jornada integral de trabalho com aluno pode ter essa jornada acrescida em até 50% de horas-atividade e pagamento de horas suplementares para outras atribuições inerentes ao trabalho de suporte da docência. Contudo, de acordo com o plano de carreira analisado e informações obtidas junto à secretaria municipal de Educação, esse procedimento é uma possibilidade – o que não significa que ocorra sempre e com todos os docentes.

Em outro município, o percentual de horas atividade aproxima-se do exigido por lei apenas quando se refere aos professores do

EF 2 – variando entre 26% e 30%. Em quatro municípios, o percentual fica bem abaixo para todos os segmentos de docentes, variando entre 12% e 25%. E, em dois municípios, os planos de carreira não informam sobre o percentual destinado a horas-atividade.

Quanto à progressão na carreira, dois municípios indicam, genericamente, que os professores progredirão na carreira com base em cursos de pós-graduação e de formação continuada, sem demais critérios e/ou definições. Um município não faz menção a esse item. Sete municípios indicam progressão vertical (títulos/diplomas/certificados) e progressão horizontal (avaliação de desempenho/mérito). Desses sete, um município especifica diferenças salariais entre professores que têm apenas ensino médio e os que têm ensino superior.

Apenas dois municípios definem com precisão critérios para progressão na carreira. O primeiro prevê recursos orçamentários na ordem de 20% para garantir a progressão vertical (obedecidas as seguintes condições: não estar respondendo a processo de natureza disciplinar; não ter sofrido pena disciplinar nos últimos três anos; obter dois desempenhos superiores à média do cargo, consideradas as três últimas avaliações de desempenho realizadas anualmente); e progressão horizontal (obedecidas as seguintes condições: ter sido aprovado no estágio probatório; não ter sofrido pena disciplinar de suspensão ou superior nos últimos três anos; ter obtido dois desempenhos superiores à média do cargo consideradas as três últimas avaliações, tal como disposto nos critérios para a progressão vertical).

O segundo município exige, para a progressão vertical, mediante critérios regulamentados em decreto específico, produção de publicações, palestras, cursos e projetos específicos ligados às ações pedagógicas; formação acadêmica nos níveis de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*; tempo de efetivo exercício do profissional e o nível de referência no qual o funcionário está enquadrado. E para progressão horizontal, tempo de trabalho, assiduidade e disciplina. A progressão ocorre a cada cinco anos de exercício. Pelos critérios de assiduidade e disciplina são atribuídos 100 pontos por ano, dos quais são abatidos pontos negativos, considerando-se as seguintes ocorrências: 10 pontos por falta justificada; 30 pontos por falta injustificada; 60 pontos por repreensão por escrito; e 200 pontos por suspensão disciplinar.

Em todos os municípios ocorrem ações de formação continuada, muitas delas em parceria com a iniciativa privada. Os dez municípios oferecem formação para professores; seis para gestores (diretores, coordenadores, supervisores, orientadores pedagógicos, entre outros); dois para funcionários; e um para os pais.

Verificou-se, portanto, no componente gestão de pessoal, a existência de planos de carreira que estabelecem a formação dos profissionais, os cargos e funções, os critérios para a progressão e para a avaliação

do profissional, bem definidos por sete municípios. Da mesma forma, existe uma preocupação com a formação continuada, ainda que não se tenham identificado ações definidas com base em possíveis demandas das unidades, configuradas como programas e/ou projetos a serem implementados a médio ou longo prazos, indicando permanência de proposta educacional elaborada pelo município, baseada em planejamento da área.

Por fim, a análise dos planos de carreira revela a preocupação com a produtividade individual do professor como fator predominante, relacionado com a qualidade da educação ofertada. Os planos de carreira examinados destacam critérios para a progressão na carreira fundamentados, principalmente, no tempo de serviço e na avaliação de desempenho.

### TERCEIRA CATEGORIA: GESTÃO PEDAGÓGICA

Para estruturar a matriz de análise da capacidade institucional de um município, na gestão pedagógica, foram considerados os seguintes descritores:

- a) envolvimento do pessoal do magistério no estabelecimento da organização do ensino, conjugando ciclos e avaliações (ao final de cada ciclo), de maneira tal que sejam evitados os problemas recorrentes nos ciclos longos, bem como da fragmentação que o regime seriado possa representar, tendo sempre como referência a garantia de aprendizagem dos alunos;
- b) garantia ao pessoal docente do necessário apoio (material, equipamentos e assessoria pedagógica) para que possa desempenhar suas atividades;
- c) elaboração do currículo envolvendo pessoal docente e a equipe pedagógica da SME, a partir de referenciais e diretrizes curriculares, Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs –, podendo valer-se do material disponibilizado pelo Programa Nacional do Livro Didático – PNLD –<sup>12</sup> e de iniciativas correspondentes do sistema estadual, bem como de municípios com experiências bem-sucedidas (o envolvimento de assessoria externa deve ser a opção última e pontual, apenas quando estritamente necessário);
- d) iniciativas relacionadas a temas que, sem perder de vista as questões nacionais, estaduais e regionais, considerem a realidade municipal;
- e) preocupação com a inclusão de alunos deficientes, jovens e adultos analfabetos ou com escolarização incompleta;
- f) ampliação e consolidação do desenvolvimento de programas de inclusão digital;
- g) oferta de recuperação contínua e paralela aos alunos;

12

Para maiores informações sobre os programas federais, ver: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?ltemid=668&id=1239>>option=com\_content&view=article>. Acesso em: 6 dez. 2013.

- h) oferta da escola em tempo integral (tal iniciativa deve ser desenvolvida com base em um plano que considere as possibilidades e dificuldades do sistema municipal, sem medidas imediatistas e/ou postergações injustificadas);
- i) implementação de ações de reorganização pedagógica dos sistemas/redes de ensino de modo a que se considerem resultados de avaliações internas e de avaliações externas;
- j) implantação de avaliação institucional de escolas, estabelecendo ações decorrentes de tais avaliações;
- l) implantação e implementação de avaliação institucional do próprio setor da educação, no município.

No que se refere à organização do ensino, constatou-se que, em seis dos municípios pesquisados, o ensino fundamental é organizado totalmente em ciclos; em três, combinam-se ciclos e séries; e em um, adota-se o regime seriado.

Dos dez municípios investigados, seis declararam ter currículo ou diretrizes curriculares próprios, embora adotem materiais da Seesp e do MEC (utilizam os materiais do PNLD, os PCNs, o programa São Paulo Faz Escola e o Programa Ler e Escrever);<sup>13</sup> três declararam não ter currículo ou diretrizes curriculares próprios; e um afirmou que o currículo está em processo de discussão. Observam-se diferentes movimentos quanto à elaboração desses currículos e quanto aos materiais didático-pedagógicos utilizados pelas redes. Em um dos municípios, a elaboração do currículo ficou a cargo da equipe da secretaria, que contou com assessoria externa para esse fim. Em outros dois, o currículo foi elaborado com a participação ativa dos professores da rede municipal. Os demais não informaram quem foram os elaboradores.

Dos três municípios que declararam não possuir currículo próprio, dois utilizam materiais apostilados do Sistema Objetivo. O material didático mais presente nesses municípios é o proveniente do PNLD: nove dos dez municípios pesquisados estão no programa. E apenas um aborda em seu currículo temas específicos ligados a questões locais.

A inclusão digital ocorre em seis municípios. Os alunos que apresentam dificuldades escolares são acolhidos com recuperações contínuas em dois municípios e contam ainda com a oferta de recuperações no contraturno. Em sete, há recuperação paralela, dos quais três oferecem ainda a reclassificação dos alunos que melhoram sua aprendizagem.

As avaliações de desempenho de alunos, realizadas pelo governo federal, estão presentes em todos os municípios (Prova e/ou Provinha Brasil). Destes, oito utilizam também o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – Saresp. Em seis municípios, há ainda avaliações elaboradas pelas próprias secretarias. Esse movimento corrobora pesquisas e estudos que tratam do uso de avaliações

13 Para maiores informações sobre os programas estaduais, ver: <<http://www.rededosaber.sp.gov.br/portais/Default.aspx?alias=www.rededosaber.sp.gov.br/portais/spfe2009>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

externas e dos dados por elas produzidos na gestão educacional de escolas, revelando a centralidade adquirida pela avaliação no que tange à consecução das ações pedagógicas e, por conseguinte, das políticas educacionais.

Observou-se diversidade de usos dos resultados das avaliações pelas SMEs, com destaque para a identificação de dificuldades do conjunto dos alunos e encaminhamentos junto às escolas para saná-las ou minimizá-las; para o desenvolvimento de ações de formação continuada de professores; e para o monitoramento da situação educacional da rede. Ressalte-se que apenas um município mencionou utilizar os dados das avaliações para rever o currículo e materiais didático-pedagógicos utilizados pela rede.

Outros programas de avaliação são desenvolvidos em três dos municípios pesquisados: em dois realiza-se semestralmente a autoavaliação institucional nas escolas utilizando-se os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil;<sup>14</sup> em outro, os supervisores e assistentes pedagógicos fazem o acompanhamento das escolas, reunindo-se com professores, diretores e assistentes de direção.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos dados obtidos por meio das fontes oficiais e em campo, foi possível identificar avanços nos processos de estruturação das secretarias municipais de Educação, fundamentados em normativas legais.

A situação dos municípios paulistas, no que se refere à existência de sistemas de ensino próprios, difere em muito da situação nacional. Estudo realizado por Souza, Duarte e Oliveira (2013) indica que, em 2009, apenas 50,1% dos municípios brasileiros tinham sistemas de ensino próprios. Os autores mostram que, em boa parte dessas localidades, não há Conselhos Municipais de Educação em funcionamento, o que seria uma exigência para a implementação do sistema. Contudo, no Estado de São Paulo, a mesma pesquisa mostrou que, dos 645 municípios, quase 400 já tinham sistemas próprios em 2009. Nesse cenário, as situações encontradas nos municípios pesquisados parecem acompanhar a tendência estadual paulista.

Atualmente, as experiências mais encontradas referem-se à constituição de sistemas próprios ou de convênios/parcerias com os sistemas estaduais, variando, conforme o estado, a preferência por um ou outro modelo. Assim, para exemplificar, no Rio de Janeiro a maioria de municípios fluminenses tem sistemas próprios (FERNANDES, 2012), enquanto em Minas Gerais são a minoria (RESENDE, 2007). A vertente representada pelo sistema único está presente em alguns municípios de Mato Grosso (ABICALIL; CARDOSO NETO, 2010).

14

Para maiores informações sobre o material, ver: <<http://www.acaoeducativa.org.br/index.php/educacao/48-acao-na-escola/10004828-indicadores-da-qualidade-na-educacao-infantil>>. Acesso em: 12 out. 2012.

Com relação ao atendimento, verifica-se a prioridade de atuação na educação infantil e no ensino fundamental 1; entretanto, chamam a atenção as iniciativas para a implementação do ensino médio e educação profissional, muito provavelmente relacionadas ao fato de haver nas RMs pesquisadas indústrias e alta concentração de empresas do ramo terciário que requerem mão de obra qualificada, recaindo essa demanda sobre os executivos municipais.

A distribuição da matrícula total da educação básica por dependência administrativa nos municípios pesquisados revela que a municipalização está mais consolidada em quatro municípios. Em outros dois, registra-se alto percentual de matrículas em escolas privadas. Quanto às demandas por educação básica na rede pública (municipal e estadual), um dos municípios pesquisados apresenta o mais baixo percentual no atendimento no segmento creche e outro, o mais alto. Na pré-escola, três municípios apresentam os percentuais mais baixos de atendimento. No ensino fundamental, um dos municípios apresenta o mais baixo percentual de atendimento na rede pública. Infere-se, no caso de um dos municípios, que o atendimento elevado em instituições conveniadas pode estar relacionado à implementação de política pública para a educação infantil, com base em uma espécie de *voucher*.

Destaque-se o atendimento via convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas e/ou religiosas, confirmando o que estudos da área vêm assinalando, pois, historicamente, desde a constituição dos serviços de creches, vinculados, de início, às secretarias de Assistência Social, os convênios são práticas comuns no atendimento às crianças pequenas (FERNANDES; CAMPOS; GIMENES, 2013).

A organização do ensino fundamental nos municípios pesquisados é, na maioria dos casos, por ciclos de aprendizagem. Também nesse caso, é preciso considerar os aspectos históricos que interferem no processo, pois a forma de organizar o ensino tem variado ao longo do tempo.

A escola graduada adotada no Estado de São Paulo na última década do século XIX veio de certo modo ordenar um ensino que era oferecido das mais diferentes formas, desde escolas/salas com alunos em diferentes estágios de conhecimento aos professores/tutores que trabalhavam em casas de família até internatos com arranjos curriculares próprios. A seriação tornou-se obrigatória nacionalmente a partir da década de 1930; porém, as reprovações e consequentes abandonos de estudos fizeram com que o modelo fosse questionado. Contrapondo-se à rigidez da seriação surgem ideias e experiências do ensino desenvolvido por ciclos, constituídos por períodos que vão além do ano letivo. Barretto e Mitrulis (2001) registraram experiências de ciclos escolares desde a década de 1950 no Rio Grande do Sul, passando por experiências, no

final da década de 1960, nas redes estaduais de Pernambuco, São Paulo e Santa Catarina. As autoras citam a possibilidade aberta pela Lei n. 5692 (BRASIL, 1971) e relatam experiências de redes estaduais na década de 1980, bem como em redes de alguns municípios já nos anos 1990.

A rede estadual paulista registrou breve experiência de ciclos no final da década de 1960, tema recuperado na agenda da secretaria de Educação em 1984, com a criação do ciclo básico, com dois anos de duração, criando, posteriormente, um segundo ciclo unindo os dois últimos anos do EF1. A partir de 1997, passou a trabalhar com dois ciclos de quatro anos cada um. A experiência adotada pela rede estadual e o apoio recebido das universidades e cursos superiores de formação de docentes certamente influenciaram os municípios paulistas a adotar o regime de ciclos. As críticas aos ciclos longos e à qualidade do ensino levaram a repensar o modelo; daí a variedade de duração dos mesmos e a existência de exames intermediários que determinam a passagem de um ciclo a outro.

Chama a atenção também o fato de que, em oito municípios, as escolas possuem regimentos comuns elaborados por órgãos centrais. Um deles recorre a princípios preconizados na LDBEN, adaptando-os aos textos oficiais de seus regimentos e apenas em um município as escolas elaboraram seu próprio regimento. A existência de regimento comum elaborado por órgãos centrais seria justificável se os instrumentos contivessem linhas gerais – para que cada unidade escolar pudesse usar apenas como referência, registrando assim suas próprias normas com base em sua realidade –, o que não ocorreu.

Muitos desafios ainda devem ser enfrentados pelos municípios no que tange ao aprimoramento de sua capacidade institucional na gestão da educação básica, cujos principais aspectos são apontados a seguir.

Dentre os principais problemas, um dos maiores diz respeito à necessidade de se (re)orientar o funcionamento dos órgãos colegiados como mecanismos democráticos de participação efetiva dos munícipes em assuntos educacionais, além de normatizar, fiscalizar e deliberar de forma mais consequente sobre as políticas públicas municipais. Os dados do estudo aqui examinado corroboram questões que vêm sendo reiteradamente apontadas pela literatura da área no funcionamento de conselhos de Educação.

Martins, Oliveira e Pimenta (2013) assinalam muitos desafios e poucos avanços no que diz respeito ao seu funcionamento: forte presença de membros da própria secretaria municipal de Educação, acarretando dependência do colegiado; os conselheiros, em geral, são pessoas ligadas à educação, portadoras de notório saber, poucas são as experiências com representações populares; nem todos os conselheiros conhecem as atribuições e competências do colegiado; ausência de infraestrutura mínima para o funcionamento do colegiado, sendo que esta seria uma

das condições de sua autonomia; o órgão desempenha função assessoria do Executivo municipal; dificuldades em relação à difusão de suas decisões, comprometendo assim a função mobilizadora que declaram possuir. Em suma, ainda há um longo caminho a percorrer para que os CMÉs possam expressar uma nova ordem de diálogo entre as unidades escolares, a comunidade e os gestores das redes/sistemas de ensino, transformando-se em representantes dos interesses da população local no que afeta às políticas educacionais.

Problemas também devem ser mencionados no que diz respeito aos Planos Municipais de Educação, pois apenas quatro municípios dispunham desse instrumento, fundamental para o planejamento da educação. Os achados ratificam dados de pesquisa realizada por Martins *et al.* (2013b). As autoras lembram que a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo organizou fóruns de discussão em 2003, durante os quais foi divulgado um modelo para elaboração dos Planos Municipais de Educação que recebeu a adesão de mais da metade dos municípios. Essa estratégia indutora fez com que boa parte dos municípios formalizasse seus planos seguindo uma estrutura homogênea. O referido estudo aponta ainda que os documentos não estão disponibilizados publicamente no Estado de São Paulo, assim, foram contatados os 67 municípios das três RMs, sendo que apenas 20 enviaram seus planos. Em boa parte das fontes examinadas, aparecem nomes de consultores e/ou de empresas de consultoria, às vezes na forma de lista – o que mostra que estes trabalharam para um conjunto de municípios, conforme o modelo da Seesp, lançando mão dos mesmos dados e inserindo discussões e análises semelhantes.

No que se refere aos Planos de Carreira, chama atenção o fato de que dois municípios contrataram empresas para sua elaboração e apenas um município contou com a participação dos profissionais. A progressão na carreira do magistério (vertical e horizontal) está definida em sete dos municípios pesquisados, sendo que, em seis deles, a avaliação docente é citada, embora nem todos estabeleçam critérios claros para tal. Em um dos municípios, mesmo não havendo procedimentos específicos para a avaliação, o acompanhamento do rendimento dos alunos é utilizado para indicar as escolas em que há necessidade de maior intervenção junto aos professores e gestores escolares.

De acordo com Pimentel *et al.* (2009), a avaliação de desempenho, como um instrumento complementar à administração, previsto na LDBEN, teria por finalidade “apreciar o desempenho individual do professor no exercício da docência” (p. 371), com vistas a subsidiar o desenvolvimento profissional do docente, além de possíveis e necessários desdobramentos na melhoria do ensino.

Nesse sentido, a avaliação docente envolveria devolutivas ao quadro do magistério sobre seu desempenho, acompanhadas de ações

de apoio pedagógico para redirecionamento das práticas pedagógicas, aspectos estes que não estão definidos claramente nos planos de carreira examinados.

Cabe destacar também a situação dos professores de educação infantil, que segue uma tendência generalizada no país de diferenciação entre docentes do ensino fundamental e docentes de educação infantil, além de profissionais que atuam na docência com outras nomenclaturas. Mesmo os municípios que contam com o cargo de professor ainda têm auxiliares de turma – profissionais com jornada de trabalho maior que a do professor, salário e formação inferiores, entre outros aspectos. Há casos também em que, embora o professor de educação infantil seja reconhecido, sua condição de trabalho é diferente dos demais professores. Em um dos municípios verificaram-se diferenças salariais, uma vez que a hora-atividade do professor de ensino fundamental era maior. Essa situação vem confirmar outros estudos que evidenciam certa desvalorização desses profissionais (FERNANDES; CAMPOS; GIMENES, 2013).

A rotatividade dos profissionais das escolas, problema grave registrado nas redes de grandes municípios em todo o país, foi mencionada em apenas dois municípios. Os entrevistados afirmaram que, entre os motivos que levam professores a sair da rede, está a questão salarial. Muitas vezes, eles encontram melhores oportunidades prestando concursos em outros municípios conurbados na região metropolitana onde a remuneração é mais atraente. Ainda de acordo com dados obtidos em campo, a troca de gestores escolares é realizada normalmente no início do ano letivo e se justifica pela tentativa de ajuste de perfis, ou para atender solicitação do próprio gestor.

O estudo revelou ainda que existe uma preocupação com a formação continuada, mas não com a organização do tempo de trabalho do professor, de modo a garantir, em sua jornada, um terço do tempo para atividades de planejamento, reflexão e organização de intervenções coletivas.

Em todos os municípios ocorrem ações de formação continuada em forma de palestras, oficinas, fóruns anuais de discussão, realizadas em pluralidade de parcerias tais como: Ação Educativa, Cenpec, Colégio Santa Cruz, Instituto Ayrton Senna, Sistema Objetivo, dentre outros. Apenas um dos dez municípios citou o desenvolvimento de projetos próprios como forma de aperfeiçoamento em serviço; e outro assinalou a parceria realizada com a Universidade de São Paulo para implementação de cursos de pós-graduação.

Não foram mencionadas outras possibilidades de desenvolvimento de ações de formação continuada com maior participação dos quadros do magistério, o que ampliaria as possibilidades de viabilização de programas e/ou projetos baseados nas necessidades efetivas de seu desenvolvimento profissional. Evidencia-se que os municípios

estabelecem parcerias diversas de forma ainda bastante aleatória, pois não foi possível identificar programas estruturados, com objetivos definidos que norteassem a opção por uma ou outra entidade/instituição na implementação das ações citadas. Ao que tudo indica, essas são medidas pontuais/eventuais, e não respostas efetivas para redirecionar práticas pedagógicas e reverter possíveis resultados de desempenho das redes/sistemas.

Outro aspecto relevante a ser apontado diz respeito à necessidade de instauração de relações efetivamente colaborativas entre os municípios e as demais esferas político-administrativas, com base em regulamentação legal, sem onerar as finanças municipais. A Constituição de 1988 ampliou as transferências tributárias e a arrecadação própria dos municípios; entretanto, a partir dos anos de 1990, essa subunidade federada sofreu aumento significativo de atribuições, dentre as quais destacam-se o Sistema Único de Saúde – SUS –, o Fundeb e a educação infantil. Acrescente-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, implementada sob justificativa de evitar o endividamento excessivo das subunidades e evitar crises financeiras, o que levou a um engessamento expressivo na capacidade de gastos de estados e municípios. Apesar do aumento das transferências, o volume de atribuições em contexto de estagnação econômica e de aumento do desemprego ultrapassa em muito o aumento das transferências constitucionais (JAYME JR.; SANTOS, 2003), penalizando os municípios.

É relevante assinalar que, na maioria dos dez municípios analisados, os recursos do Fundeb são menores que os complementados pelo tesouro municipal. Isso, porém, não ocorre de maneira linear e tampouco em um mesmo nível de ensino. Assim, em relação às creches e ao ensino fundamental, verificou-se que seis municípios aplicam mais recursos municipais do que recebem do Fundeb. Em relação à pré-escola, cinco municípios aplicam mais do que recebem do Fundeb e, em outros quatro, ocorre o contrário, isto é, recebem mais do Fundeb do que aplicam de recursos próprios. Apenas um município aplica menos do que recebe do Fundeb nos três itens analisados (EF, creche e pré-escola).

Por fim, os dez municípios estão localizados em RMs privilegiadas do ponto de vista econômico, dotadas de infraestrutura urbana e de equipamentos sociais. É preciso enfatizar, porém, que a priorização das questões metropolitanas por parte de governos estaduais e municipais implica a adoção de medidas como: dotar órgãos gestores locais de estrutura e orçamento próprios; construir parlamentos metropolitanos; criar agências e/ou consórcios para encaminhamento de questões específicas; organizar serviços públicos em âmbito metropolitano, retirando-os institucionalmente do âmbito municipal. Talvez essas modificações na estrutura e na lógica de funcionamento das RMs pudessem transformar essas localidades em fóruns mais promissores na implementação

de políticas públicas educacionais, induzindo processos mais democráticos e participativos, lançando mão de recursos humanos locais, em parceria com entidades do magistério e/ou instituições de ensino superior localizadas naquela municipalidade.

## REFERÊNCIAS

- ABICALIL, Carlos; CARDOSO NETO, Odorico F. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. In: OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010.
- ARELARO, Lizete. A ousadia de fazer acontecer: o direito à educação. In: OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Marisa R. T. *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 191-207.
- BARRETO, Elba S. de S.; MITRULIS, Eleny. Trajetória e desafios dos ciclos escolares no país. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 103-140, maio/ago. 2001.
- BRASIL. Decreto n. 6.944, de 21 de agosto de 2009. Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2009.
- BRASIL. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º grau. Brasília, DF, 1971.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996a.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, DF, 1996b.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Brasília, DF, 2007.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III, do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, DF, 2008.
- CRUZ, M. do C. M. T.; MONTORO, F. A. F.; BIO, S. R. Reflexões sobre a capacidade de gestão paulista: análise das gestões financeira, de capital e infraestrutura, de pessoas e de tecnologia da informação. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2001. Brasília, 25 a 17 de maio de 2001. Brasília. *Anais...* Brasília: CONSAD, 2001.
- FERNANDES, Elaine M. de A. *Educação escolar, estado e município: análise da descentralização do ensino no Estado do Rio de Janeiro durante a vigência do Fundeb (1996-2006)*. 2012. 250 f. Tese (Doutorado) – Universidade Metodista de Piracicaba – Unimep, Piracicaba, SP, 2012.
- FERNANDES, Fabiana Silva; CAMPOS, Maria Machado Malta; GIMENES, Nelson. Gestão Educacional e Educação Infantil: formas de organização dos municípios para a implementação da política de educação infantil no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 29, n. 1, p. 61-78, jan./abr. 2013.
- JAYME JR., Frederico; SANTOS, Valéria C. V. Distribuição dos recursos tributários, carga tributária e reforma tributária: impactos nos municípios. Belo Horizonte: UFMG. 2003. (*Textos para discussão* 205). Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/ID%20205.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2013.
- LESSIK, A.; MICHENER, V. *Measuring institutional capacity*. Recent practices in monitoring and evaluation TIPS. Washington, n. 15, 2000, p. 1-25.
- LUBAMBO, C. W. Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites. *Fundaj*, n.149, p. 1-15, set. 2002. (Série Trabalhos para discussão). Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/tpd/140.html>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

MARTINS, Angela Maria; GUSMÃO, Joana Buarque; PIMENTA, Cláudia Oliveira; BIZZOCCHI, Miriam. Políticas educacionais em regiões metropolitanas no estado de São Paulo: desafios no atendimento da educação básica: relatório Final. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Fapesp, 2013a.

MARTINS, Angela Maria; NOVAES, Gláucia; PIMENTA, Cláudia Oliveira; ARAÚJO, Jessica Munhoz de. Planos municipais de educação de regiões metropolitanas em São Paulo: análise de fontes oficiais. *Textos FCC*, São Paulo, v. 37, p. 1-116, 2013b.

MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; PIMENTA, Cláudia O. Conselhos municipais de educação em regiões metropolitanas no Estado de São Paulo: uma análise de documentos oficiais. In: MARTINS, Angela Maria; CALDERÓN, Adolfo I.; GANZELI, Pedro; GARCIA, Teise de Oliveira G. (Org.). *Políticas e gestão da educação – desafios em tempos de mudanças*. 1.ed. Campinas: Autores Associados, 2013. p. 65-90.

MIZRAHI, Yemile. *Capacity enhancement indicator: Review of the literature*. Washington: World Bank Institute, 2003. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/80314/EG03-72.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

PIMENTEL, Gabriela Sousa Rêgo; PALAZZO, Janete; OLIVEIRA, Zenaide dos Reis Borges Balsanulfo de. Os planos de carreira premiam os melhores professores? *Ensaio: aval.pol.públ.Educ. [online]*. 2009, v. 17, n. 63, p. 355-380. ISSN 0104-4036. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n63/v17n63a09.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

RESENDE, Márcia H. S. *O processo de municipalização do ensino no Estado de Minas Gerais*. 2007. 244f. Tese (Doutorado) – Universidade Metodista de Piracicaba – Unimep, Piracicaba, SP.

SOUZA, Donaldo B. de; DUARTE, Marisa R. T.; OLIVEIRA, Rosemary. F. C. Conselhos municipais de educação no Brasil: uma cartografia a partir dos estudos teóricos-empíricos. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). *Mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013. p. 23-56.

TAYLOR, André. *Model Background Briefing Notes*. Sidney: CMA Sydney Metropolitan, New South Wales Government, 2010. (Project “Advancing Water Sensitive Urban Design: a rapid assessment of “Institucional Capacity” in local government agencies)

#### ANGELA MARIA MARTINS

Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas – FCC; professora do Mestrado em Educação da Universidade Cidade de São Paulo – Unicid  
[amartins@fcc.org.br](mailto:amartins@fcc.org.br)

#### CLÁUDIA OLIVEIRA PIMENTA

Doutoranda na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo – FE/USP  
[pimentaclaudia@ibest.com.br](mailto:pimentaclaudia@ibest.com.br)

#### FABIANA SILVA FERNANDES

Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas – FCC  
[fsfernandes@fcc.org.br](mailto:fsfernandes@fcc.org.br)

#### GLÁUCIA TORRES FRANCO NOVAES

Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas – FCC  
[gnovaes@fcc.org.br](mailto:gnovaes@fcc.org.br)

#### VALÉRIA VIRGÍNIA LOPES

Consultora da Fundação Carlos Chagas – FCC  
[vavlopes@gmail.com](mailto:vavlopes@gmail.com)

Recebido em: SETEMBRO 2013 | Aprovado para publicação em: OUTUBRO 2013