



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

FRANCISCO SEPÚLVEDA DINIZ JUNIOR

A INFLUÊNCIA DE PRÁTICAS DE GESTÃO NO RENDIMENTO ESCOLAR
DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: uma análise das práticas
implementadas pela Secretaria de Educação de um Município de Alagoas.

Salvador - BA
2017

FRANCISCO SEPÚLVEDA DINIZ JUNIOR

A INFLUÊNCIA DE PRÁTICAS DE GESTÃO NO RENDIMENTO ESCOLAR DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: uma análise das práticas implementadas pela Secretaria de Educação de um Município de Alagoas.

Trabalho de dissertação apresentado como requisito parcial à qualificação como mestrando em Administração Pública do Programa de Mestrado Profissional em Administração do Núcleo de Pós-Graduação em Administração - NPGA da Universidade Federal da Bahia.

Linha de Pesquisa: Sistemas de inovação.

Grupo de Pesquisa: Inovação na gestão pública.

Orientador: Horácio Nelson Hastenreiter Filho

Salvador - BA
2017

Escola de Administração - UFBA

D585 Diniz Junior, Francisco Sepúlveda.

A influência de práticas de gestão no rendimento escolar dos anos iniciais do ensino fundamental: uma análise das práticas implementadas pela Secretaria de Educação de um município de Alagoas / Francisco Sepúlveda Diniz Junior. – 2017.

171 f.

Orientador: Prof. Dr. Horácio Nelson Hastenreiter Filho.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2017.

1. Ensino fundamental – Organização e administração – Alagoas. 2. Escolas – Organização e administração - Alagoas. 3. Ensino fundamental – Avaliação – Alagoas. 4. Educação baseada na competência. 5. Políticas públicas de educação – Alagoas. 6. Administradores escolares – Alagoas. 7. Liderança educacional. 8. Rendimento escolar – Avaliação - Alagoas. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 371.2022

FRANCISCO SEPÚLVEDA DINIZ JUNIOR

A INFLUÊNCIA DE PRÁTICAS DE GESTÃO NO RENDIMENTO ESCOLAR DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: uma análise das práticas implementadas pela Secretaria de Educação de um Município de Alagoas.

Trabalho de dissertação apresentado como requisito parcial à qualificação como mestrando em Administração Pública do Programa de Mestrado Profissional em Administração do Núcleo de Pós-Graduação em Administração - NPGA da Universidade Federal da Bahia.

Apresentado em 1º de setembro de 2017

Banca Examinadora

Prof. Dr. Horácio Nelson Hastenreiter Filho. _____
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).
Universidade Federal da Bahia.

Prof. Dr. João Martins Tude _____
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).
Universidade Federal da Bahia.

Prof.^a Dr.^a Ana Maria Britto Pires _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).
Federação das Indústrias do Estado da Bahia

Ao Deus todo poderoso, a honra e a glória para sempre.

Aos Professores e Gestores de escolas públicas, nossos verdadeiros heróis diante de tantas incertezas e adversidades.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me conceder a graça da vida e a oportunidade de aprender tanto com esse Curso de Mestrado Profissional em Administração do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA), da Universidade Federal da Bahia (UFBA), bem como pela oportunidade de conhecer verdadeiros heróis da educação desse país, que lutam dia a dia para que a nossa realidade seja modificada.

À Controladoria Geral da União, por conceder estímulo e incentivo aos seus servidores para se capacitarem. De outra forma, seria para mim quase impossível participar de um mestrado desse nível.

Ao Município da pesquisa, do qual foi omitido o nome para proteção de seus atores sociais, na figura do seu Secretário de Educação, que abriu as portas da Secretaria e das escolas, para que esta pesquisa fosse realizada.

À Gerente Administrativa da Secretaria, a qual, com paciência, me atendeu, mesmo com o ritmo corrido de trabalho da Secretaria, e a todos da equipe técnica, os quais foram muito atenciosos em responder os questionamentos realizados.

Aos Diretores das Escolas analisadas, por sua disponibilidade e paciência comigo.

Aos Professores e profissionais entrevistados, o meu agradecimento por terem disponibilizado o seu escasso tempo para que esta pesquisa fosse realizada.

Ao meu orientador, Professor Doutor Horácio Nelson Hastenreiter Filho, pela sua paciência e por suas contribuições no direcionamento do trabalho, e aos membros da banca, Prof. Dr. Tude e Prof.^a Dra. Ana Maria, pelos comentários finais.

Aos Professores do Curso de Mestrado Profissional do NPGA, por compartilharem conosco a sua experiência de vida e, em especial, aos Professores Doutores Horácio Hastenreiter Filho, Sandro Cabral, Célio Andrade, Eduardo Davel, José Antônio Gomes Pinho e Reginaldo Souza Santos, cujos ensinamentos serviram de subsídio para a presente pesquisa.

À Universidade Federal da Bahia (UFBA), pela oportunidade de aprendizado e pelo carinho da acolhida.

À Secretaria do NPGA, na figura de Cristina, amiga que sempre cuidou diligentemente das nossas necessidades acadêmicas.

Aos colegas do Curso de Mestrado, pelo incentivo recíproco e pelo ótimo convívio durante as aulas e pela saudade que ficou daqueles momentos inesquecíveis.

Aos colegas da CGU-Regional Alagoas, pelo apoio e contribuição ao trabalho.

À minha querida e amada esposa Suzy, pela correção gramatical do trabalho e por sua paciência e apoio durante esses dois longos anos de mestrado.

Aos meus queridos filhos, Lucas e Daniel, para que eles não deixem nunca de aprender.

Ao meu querido pai, Francisco, pelo seu exemplo, apoio e dedicação durante toda a minha vida, e a minha querida mãe, que Deus a tenha em suas mãos.

O dever mais sagrado do príncipe é velar pela felicidade do povo antes de velar pela sua própria; como um pastor fiel, deve dedicar-se a seu rebanho, e conduzi-lo às pastagens mais férteis.

[...]

A sabedoria reside em procurar a felicidade sem violar as leis. A religião é trabalhar pelo bem geral. Calcar aos pés a felicidade de outrem, em busca da sua, é uma ação injusta. Ao contrário, privar-se de algum prazer, para comunicá-lo a outrem, é indício de um coração nobre e humano, e que, aliás, torna a achá-lo muito superior ao prazer sacrificado.

(Thomas Morus)

DINIZ JUNIOR, Francisco Sepúlveda. A Influência de Práticas de Gestão no Rendimento Escolar dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental: uma análise das práticas implementadas pela Secretaria de Educação de um Município de Alagoas. 2017. 171 f. Dissertação (Mestrado) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

RESUMO

Há consenso de que o povo, para que possa exercer a plenitude do direito à cidadania, necessita ter acesso à educação de qualidade, criando, então, condições para que possa se observar a redução das desigualdades. O Estado de Alagoas obteve os últimos lugares nas avaliações de larga escala do governo federal (Ideb), nas edições de 2013 e 2015. Há, porém, nesse mesmo estado, municípios que estão conseguindo se destacar no cenário estadual e nacional nos exames realizados na etapa inicial do ensino fundamental, nos quais as suas escolas vêm atingindo, e até superando, as metas previstas pelo MEC. As práticas de gestão e organização vêm sendo apontadas como fatores diferenciais que influenciam positivamente o desempenho dos alunos. Sendo assim, o objetivo deste trabalho foi de identificar as práticas de gestão educacional implantadas na Secretaria de Educação de um Município de Alagoas que vem se destacando nos resultados do ensino fundamental, bem como analisar as práticas de gestão escolar que explicam a diferença de rendimento entre duas escolas desse mesmo sistema de ensino. Este trabalho tem uma abordagem qualitativa, com estudo de caso único integrado e com recorte temporal de 2013 a 2016. Foram utilizadas como modelo de análise as dimensões de gestão escolar da Professora Heloísa Lück, subsidiadas pelas teorias da administração e pelas pesquisas sobre fatores e práticas que influenciam o desempenho escolar.

A pesquisa apontou que determinadas decisões políticas da equipe dirigente da secretaria foram fundamentais para o sucesso na implementação de boas práticas de gestão. Complementarmente, revelou práticas desenvolvidas no município de enfrentamento à baixa qualidade educacional, tendo o monitoramento do desempenho dos alunos como fundamental no alinhamento de objetivos dos diversos atores sociais, bem como o apoio dado aos alunos mais necessitados pelos profissionais das escolas.

A pesquisa mostrou, ainda, que a liderança exercida pelos diretores escolares teve influência no rendimento dos alunos nas escolas analisadas. Entretanto, as evidências coletadas indicam também que avanços mais robustos na redução das desigualdades educacionais passam, necessariamente, pelo enfrentamento da pobreza e redução da desigualdade econômica.

Palavras-chave: Gestão Escolar. Gestão Educacional. Liderança. Escolas Eficazes. Sistema de Ensino.

DINIZ JUNIOR, Francisco Sepúlveda. The Influence of Management Practices on Elementary School Attainment in Elementary Education: an analysis of the practices implemented by the education department of a municipality of Alagoas. 2017. 171 f. Dissertation (Master degree) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

ABSTRACT

There is a consensus that the people, in order to be able to exercise the full right to citizenship, need access to quality education, thus creating conditions for reduction of inequalities. The State of Alagoas occupied the last position in the large scale assessments of the federal government (Ideb), in the editions of 2013 and 2015. There are, however, in this same state, municipalities that are managing to excel in the state and national scenario in the examinations carried out in the initial stage of elementary education, in which their schools have been reaching, and even surpassing, the goals set by the MEC. Management and organizational practices have been identified as differential factors that positively influence student performance.

Thus, the objective of this work was to identify the educational management practices implemented in the Department of Education of a Municipality of Alagoas that has been standing out on the results of elementary education, as well as to analyze the school management practices that explain the difference in performance between two schools of this same system of education. This work has a qualitative approach, with a single integrated case study with a time frame from 2013 to 2016. The school management dimensions of Professor Heloísa Lück, supported by management theories and research on factors and practices that influence school performance, were used as the model of analysis.

The research pointed out that certain political decisions of the senior management team of the secretariat were fundamental to the success in the implementation of good management practices. In addition, it revealed practices developed in the municipality that confront the low educational quality, with the monitoring of students' performance as fundamental in the agreement of the objectives of the various social agents, as well as the support given to the students that need it most by school professionals.

The research also showed that the leadership of school principals influenced the performance of the students in the analyzed schools. However, the collected evidence also indicates that rougher advances in the reduction of educational inequalities necessarily go through confronting poverty and reducing economic inequality.

Keywords: School Management. Educational Management. Leadership. Effective Schools. Education System.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Gráfico 1	Percentual de escolas municipais do ensino fundamental dos anos iniciais no Brasil, em Alagoas e no Município Alfa x Notas do Ideb/2015	19
Gráfico 2	Percentual de municípios brasileiros por faixa de IDH (2010)	22
Figura 1	Fórmula de cálculo do Ideb	28
Figura 2	Linhas de monitoramento	93
Figura 3	Fluxo de alunos do 1º ano de 2011 até o 3º ano de 2013	126
Figura 4	Fluxo de alunos do 4º ano de 2014 até o 5º ano de 2015	127
Gráfico 3	Quantidade de Professores que os alunos tiveram (2011 a 2015)	131

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Posição dos indicadores demográficos do Município Alfa no Estado de Alagoas (ano base 2010).....	54
Quadro 2	Relação das pessoas entrevistadas.....	63
Quadro 3	Cronograma de visitas ao Município Alfa	64
Quadro 4	Dimensões de enquadramento das práticas de gestão	66
Quadro 5	Atitudes identificadas em pessoas que expressam comportamentos de liderança	68
Quadro 6	Documentos utilizados pela Secretaria de Educação	92
Quadro 7	Indicador de Nível Socioeconômico por escola (2013)	101
Quadro 8	Média de Alunos por Turma – 2015	106
Quadro 9	Distorção Idade-Série – 2015	107
Quadro 10	Taxa de Rendimento em 2015.....	107
Quadro 11	Taxa de Reprovação em 2015	108
Quadro 12	Taxa de Abandono em 2015.....	108
Quadro 13	Quantidade de funcionários por escola no período de 2013 a 2015.....	117
Quadro 14	Nível de esforço docente em 2015 (% de docentes por nível).....	119
Quadro 15	Número de Docentes da Educação Básica na rede pública - Ensino Regular, Especial e/ou EJA da rede Municipal (2015).....	121

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Notas do Ideb/2015 x Percentual de escolas municipais do ensino fundamental dos anos iniciais no Brasil, em Alagoas e no Município Alfa	19
Tabela 2	Resumo estatístico das notas do Ideb das escolas municipais do ensino fundamental dos anos iniciais – Brasil – Alagoas – Mun. Alfa.....	20
Tabela 3	Resumo estatístico das notas do Ideb das escolas municipais do ensino fundamental dos anos finais – Brasil – Alagoas – Mun. Alfa.....	21
Tabela 4	Percentual de municípios brasileiros por faixa de IDH (2010).....	23
Tabela 5	Percentual de escolas por categoria de Nível Socioeconômico – NSE (2013).....	101
Tabela 6	Censo de 2013 a 2015	108
Tabela 7	Alocação e vínculo dos profissionais da educação nas escolas A e B (2016)	120
Tabela 8	Origem dos alunos constantes da matrícula inicial do 5º ano de 2015	125
Tabela 9	Quantidade de alunos por turma nas escolas A e B (2011 a 2015).....	129

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Aneb	Avaliação Nacional da Educação Básica
APM	Associação de Pais e Mestres
CF	Constituição Federal do Brasil
CME	Conselho Municipal de Educação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSE	Índice de nível socioeconômico
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
NSE	Nível Socioeconômico
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PEE	Plano Estadual de Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PNAIC	Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político-pedagógico
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
Semed	Secretaria Municipal de Educação de Alfa
SME	Secretaria Municipal de Educação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	POLÍTICA EDUCACIONAL E GESTÃO ESCOLAR	25
2.1	POLÍTICA EDUCACIONAL – ARCABOUÇO LEGAL	25
2.2	AVALIAÇÃO ESCOLAR - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB	27
2.3	ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR	29
2.4	PRÁTICAS DE GESTÃO E OUTROS FATORES QUE INFLUENCIAM O RENDIMENTO DOS ALUNOS	44
3	CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO ALFA	54
3.1	INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DO MUNICÍPIO	54
3.2	NORMATIVOS E PROCEDIMENTOS EDUCACIONAIS	56
3.3	CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	57
4	METODOLOGIA	59
4.1	ABORDAGEM METODOLÓGICA	59
4.2	PERCURSO METODOLÓGICO	60
4.3	ETAPAS DA PESQUISA	61
4.4	MODELO DE ANÁLISE	65
5	PRÁTICAS DE GESTÃO IDENTIFICADAS NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO ALFA	70
5.1	ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.....	70
5.1.1	Organograma e funções dos diversos setores da Secretaria de Educação	71
5.1.2	Alteração de governos e impactos nas práticas de gestão.....	74
5.2	PRINCIPAIS OBJETIVOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	75
5.3	PRÁTICAS DE GESTÃO ESTRUTURANTES NO MUNICÍPIO	78

5.4	PRINCIPAIS PRÁTICAS POR ÁREA DE GESTÃO NA SEMED.....	84
5.4.1	Gestão Democrática e Participativa	84
5.4.2	Gestão de Pessoas	85
5.4.3	Gestão Pedagógica.....	87
5.4.4	Gestão Administrativa	97
6	INFLUÊNCIA DA GESTÃO MUNICIPAL NO NÍVEL DA ESCOLA PARA O SUCESSO DA POLÍTICA EDUCACIONAL. AVALIAÇÃO DE DUAS REALIDADES DISTINTAS.....	100
6.1	CARACTERIZAÇÃO DAS ESCOLAS.....	100
6.1.1	Aspectos das escolas analisadas e de sua comunidade	102
6.1.2	Indicadores das escolas analisadas	106
6.1.3	Matrícula nas escolas	108
6.1.4	Planos e normativos internos das escolas.....	108
6.2	PRINCIPAIS PRÁTICAS POR ÁREA DE GESTÃO NAS ESCOLAS	112
6.2.1	Gestão Democrática e participativa.....	112
6.2.2	Gestão de Pessoas	117
6.2.3	Gestão Pedagógica.....	124
6.2.4	Gestão Administrativa	136
6.3	INFLUÊNCIA DA GESTÃO ESCOLAR NA GESTÃO EDUCACIONAL MUNICIPAL.....	138
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	141
	REFERÊNCIAS.	154
	APÊNDICES -	158
	APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista do Secretário de Educação (Anterior)	158
	APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista para a Equipe Técnica da Secretaria de Educação.	159
	APÊNDICE C - Roteiro de Entrevista para os Profissionais das Escolas.....	161

APÊNDICE D - Roteiro de Entrevista para Membros do Conselho Municipal de Educação.....	163
APÊNDICE E - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	165
APÊNDICE F - Indicadores de Desenvolvimento Humano Municipal.....	166

1. INTRODUÇÃO

A Cidadania constitui um dos fundamentos da Constituição Federal do Brasil (CF/88), promulgada em 1988, conforme o artigo 1º. Segundo Houaiss (2009), a Cidadania é definida como a “qualidade de cidadão”. O cidadão, por sua vez, é definido também por Houaiss como “indivíduo que goza de direitos e deveres civis e políticos num país”. O exercício desses direitos e deveres depende que a sua população tenha capacidade cognitiva suficiente para poder compreender o que está contido na Constituição e na legislação de seu país, sob pena de ficar excluída dos benefícios oriundos dessa qualidade, com prejuízos sociais e econômicos para todos. A educação vem, então, ser fator fundamental para o desenvolvimento da capacidade cognitiva de um povo que almeja alcançar o pleno exercício da cidadania e, por consequência, a busca verdadeira da democracia.

A Constituição Federal elenca no artigo 6º a educação como um direito social e no artigo 205º estabelece:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CF/88). (BRASIL, 1988)

Vê-se assim a importância da educação para o legislador originário, como forma de inserção da pessoa no ambiente de direitos e deveres.

A Constituição atribuiu à União a competência de legislar privativamente quanto às diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inciso XXVI), como também definiu que os entes federados organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (art. 211), sendo que os municípios deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (§ 2º, art. 211).

No artigo 214, a Constituição Federal define que a Lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação (PNE), com a finalidade de articular o sistema nacional de educação, tendo como objetivos a erradicação do analfabetismo e a melhoria da qualidade do ensino, dentre outros. O Plano Nacional da Educação vigente foi estabelecido pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), contendo o planejamento da educação para o decênio 2014-2023. No artigo 8º dessa lei, consta o mandamento de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar os seus respectivos planos de educação.

Em 1996, foi criada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), a fim de atender ao mando constitucional e tendo como princípios e fins:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VIII gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

IX garantia de padrão de qualidade;[...] (BRASIL, 1996)

Novamente aqui percebe-se a preocupação com o preparo para o exercício da cidadania por meio da educação, bem como a garantia de padrão de qualidade.

Carvalho (2016) afirma que, mesmo após o fim da ditadura, ainda estamos com problemas como: “violência urbana, o desemprego, o analfabetismo, a má qualidade da educação, a oferta inadequada dos serviços de saúde e saneamento, e as grandes desigualdades sociais e econômicas”. Segundo o autor, tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais, compreendendo-se como cidadão pleno aquele que possui todos os três direitos. Pela descrição, os direitos sociais seriam aqueles que garantem a participação na riqueza coletiva, como o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e à aposentadoria. O exercício desses direitos permite a redução dos excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e a garantia de um mínimo de bem-estar para todos em sociedades politicamente organizadas, cuja ideia central se baseia na da justiça social. Carvalho (2016) salienta que T.A. Marshall, que fez a distinção entre as dimensões da cidadania, afirma que a educação popular é pré-requisito para a expansão dos outros direitos. Segundo ele, foi a educação popular na Inglaterra que permitiu que as pessoas tomassem conhecimento de seus direitos e se organizassem para lutar por eles. Para o autor, a ausência de uma população educada tem sido um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política.

A LDB (BRASIL, 1996) também estabeleceu em seu artigo 4º que o dever do estado para com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino e, no artigo 9º, inciso VI, definiu que a União é incumbida de:

VI assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; (BRASIL, 1996)

Em 2007, o Inep criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como um condutor de política pública em prol da qualidade da educação e como ferramenta para o acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a educação básica. Segundo o Inep, o Ideb é comparável nacionalmente e expressa em valores os resultados mais importantes da educação: aprendizagem e fluxo.

Na era da globalização, a concorrência expõe os países às suas ineficiências, principalmente na educação. Países como a Coreia do Sul já superaram o Brasil há muito tempo no que se refere à instrução de seu povo. Internamente, a educação não se estabelece de forma homogênea nas diversas unidades federativas. O Estado de Alagoas, por exemplo, vem obtendo índices do Ideb (2015) que o colocam na penúltima posição do país nas duas etapas do ensino fundamental, com resultados do Ideb de 4,3 para as séries iniciais (1º ao 5º ano) e de 3,2 para as séries finais (6º ao 9º ano), à frente apenas de Sergipe, que obteve 4,1 e 3,1, respectivamente. Os maiores resultados foram 6,2 para o Estado de São Paulo nas séries iniciais e 4,9 para o Estado de Santa Catarina nas séries finais.

É importante ressaltar ainda o baixo IDH do estado e as condições socioeconômicas relativamente homogêneas nos municípios. Ainda assim, os resultados do Ideb apontam alguns municípios que se destacam positivamente, principalmente nos anos iniciais do ensino fundamental. A etapa inicial do ensino fundamental é a porta de entrada do ensino formal, sendo necessária para o início da vida educacional do aluno. Entender quais são as práticas de gestão educacional adotadas pelo município e como isso influencia o desempenho das escolas nesta etapa de ensino passou a ser uma oportunidade para conhecer as dificuldades locais e contribuir para o conhecimento acadêmico sobre essas práticas.

O Ensino fundamental dos anos iniciais compreende a faixa etária de seis a dez anos de idade, segundo a Resolução nº 3, de 03 de agosto de 2005, do Conselho Nacional de Educação (CNE), sendo a etapa posterior à educação infantil e com duração de cinco anos (1º ao 5º ano).

Ressalte-se que existem municípios em Alagoas que vêm obtendo bons resultados na avaliação do Ideb nas séries iniciais, estando entre os 600 primeiros municípios do país, em um total de 4.988 que foram avaliados pelo Inep em 2015. Dentre esses municípios, existe um que tem atingido as metas do Ideb estabelecidas pelo MEC e que possui escolas que estão entre os 300 melhores resultados das séries iniciais, de um total de 30.659 escolas públicas municipais com avaliação pelo Inep em 2015. A totalidade das escolas públicas gerenciadas por esse município atingiu em 2015 as metas previstas pelo MEC para o Ideb das séries iniciais.

Para fins de proteção da integridade das pessoas e das entidades que contribuem para o bom desempenho das escolas desse município, este município é chamado de agora em diante de Alfa.

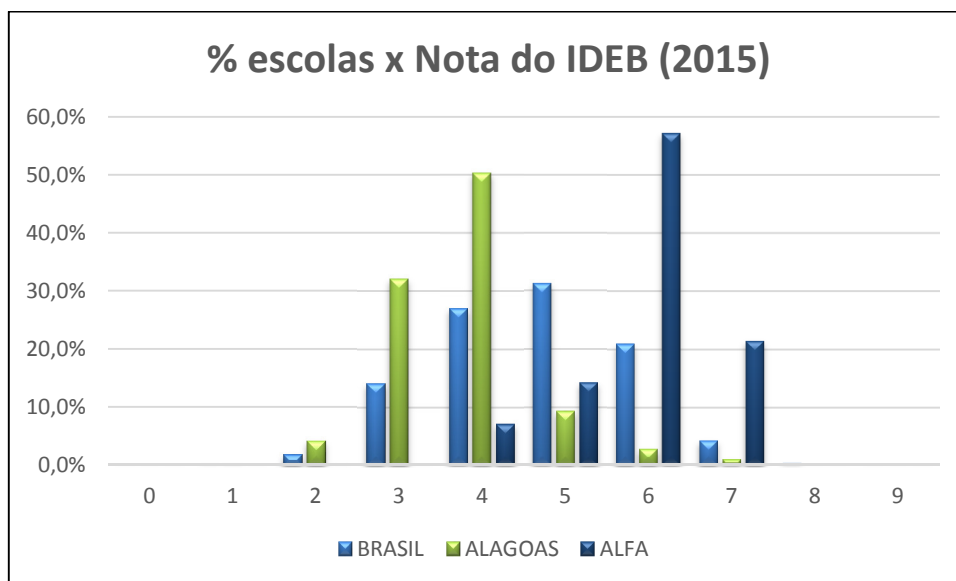
Segundo os dados do Inep, tem-se a seguinte tabela com a distribuição em classes das notas das escolas municipais de ensino fundamental dos anos iniciais do Brasil, de Alagoas e do Município Alfa:

Tabela 1- Notas do Ideb/2015 x Percentual de escolas municipais do ensino fundamental dos anos iniciais no Brasil, em Alagoas e no Município Alfa

Notas do Ideb/2015	BRASIL	ALAGOAS	ALFA
[9 a 10]	0,1%	0,0%	0,0%
[8 a 9[	0,4%	0,0%	0,0%
[7 a 8[	4,3%	1,1%	21,4%
[6 a 7[	20,9%	2,9%	57,1%
[5 a 6[	31,2%	9,3%	14,3%
[4 a 5[	27,0%	50,3%	7,1%
[3 a 4[	14,1%	32,1%	0,0%
[2 a 3[	1,8%	4,1%	0,0%
[1 a 2[	0,1%	0,1%	0,0%
[0 a 1[	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: Inep (2017a)

Gráfico 1 - Percentual de escolas municipais do ensino fundamental dos anos iniciais no Brasil, em Alagoas e no Município Alfa x Notas do Ideb/2015



Fonte: Inep (2017a)

Como se observa, a moda dos resultados do Ideb das escolas do município Alfa está situada na faixa de valores compreendidos de seis a sete, 57,1% das escolas. A moda do resultado do Ideb das escolas municipais do Brasil se situa na faixa de cinco até seis (31,2%). A situação no Estado de Alagoas é diferente, estando a sua moda situada na faixa de quatro a cinco, abrangendo 50,3% de escolas, isto é, abaixo da moda dos resultados nacionais.

Em 2015, de um montante de 1.075 escolas municipais dos anos iniciais em Alagoas que constam do relatório do Inep sobre o Ideb/2015, foram avaliadas 729 escolas e, dessas, 478 (66%) atingiram as metas. O resultado no Brasil também apontou o mesmo percentual (66%). No Município Alfa, no entanto, o percentual de escolas que atingiram as metas previstas pelo MEC e que foram avaliadas subiu de 87% em 2011 para 92,8% em 2013, finalizando 100% em 2015. Salienta-se que o município Alfa está entre os quatro municípios de Alagoas em que todas as escolas avaliadas conseguiram atingir as metas previstas pelo MEC com notas acima de quatro e tendo escolas que alcançaram notas acima de sete no Ideb (2015). Ressalta-se que há escolas no Município Alfa com resultados contrastantes, com notas que variam de 4,7 a 7,8.

Em relação aos resultados do Ideb das séries iniciais, tem-se os seguintes dados nacionais, estaduais e do Município Alfa:

Tabela 2 - Resumo estatístico das notas do Ideb das escolas municipais do ensino fundamental dos anos iniciais – Brasil – Alagoas – Mun. Alfa

Indicador	BRASIL	ALAGOAS	ALFA
Média	5,15	4,24	6,54
Mediana	5,2	4,2	6,6
Moda	5,6	4,2	6,5
Desvio padrão	1,12	0,83	0,78
Intervalo	9	5,9	3,1
Mínimo	0,8	1,9	4,7
Máximo	9,8	7,8	7,8
Número de escolas	30.659	729	14

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Ideb 2015 (INEP, 2017a)

Com relação às séries finais, o resultado ainda é favorável ao Município Alfa, estando acima das médias nacional e estadual.

Tabela 3 - Resumo estatístico das notas do Ideb das escolas municipais do ensino fundamental dos anos finais – Brasil – Alagoas – Mun. Alfa

Indicador	BRASIL	ALAGOAS	ALFA
Média	4,05	3,27	4,62
Mediana	4	3,2	4,7
Moda	3,7	3,1	4,7
Desvio padrão	0,89	0,73	0,67
Intervalo	6,9	4,3	2,7
Mínimo	0,9	1,6	3,2
Máximo	7,8	5,9	5,9
Número de escolas	14.324	337	11

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Ideb 2015 (INEP, 2017a)

Diante desses resultados, constata-se que há diferenciais no sistema de ensino do Município Alfa em relação aos demais municípios que fazem com que os seus alunos consigam um bom desempenho nas avaliações do Inep.

Libâneo (2015) aponta que práticas de gestão e organização provêm as condições, meios e recursos necessários para que haja uma otimização do funcionamento da escola e do trabalho dos professores e alunos no intuito de favorecer a efetiva aprendizagem por todos.

Pergunta-se então: quais são as práticas de gestão educacional implementadas pela Secretaria de Educação do Município Alfa que permitem que os anos iniciais (1º ao 5 ano) das escolas municipais do ensino fundamental atinjam bons resultados e quais são as práticas de gestão adotadas nas escolas que explicam a diferença de rendimento entre elas sob a mesma coordenação municipal?

Diante do exposto, optou-se pelas seguintes hipóteses de pesquisa:

- H1: Existem práticas de gestão adotadas pela Secretaria Municipal de Educação de Alfa que justificam as ocorrências de bons resultados nas escolas municipais dos anos iniciais.

- H2: Há diferenças importantes entre as práticas de gestão escolar adotadas pelas escolas do município que explicam a variação do rendimento escolar, ainda que sob uma mesma coordenação.

Este trabalho objetivou então identificar as práticas de gestão educacional implementadas pela Secretaria de Educação do Município Alfa nas escolas do município que expliquem o bom resultado dos anos iniciais dessas escolas nas avaliações de larga escala – Ideb, bem como verificar a adoção dessas práticas em duas escolas similares do município e de rendimento contrastante, a fim de identificar fatores que justifiquem a diferença de rendimento.

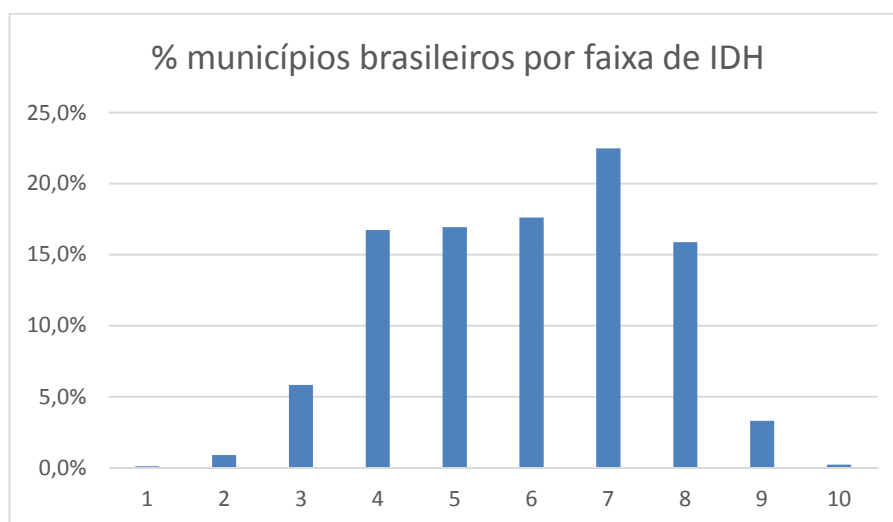
Para atingir o objetivo geral, foi necessário cumprir os seguintes objetivos específicos, assim definidos:

- Identificar as práticas de gestão da educação desenvolvidas pela Secretaria de Educação que justifiquem os resultados diferenciados do Município Alfa.
- Selecionar duas escolas similares do município e de rendimento contrastante para avaliar em que medida as práticas específicas de gestão escolar inibem ou favorecem os resultados das práticas desenvolvidas no nível da gestão municipal.
- Compreender os diferenciais da gestão nas escolas, inclusive como ela impacta as práticas desenvolvidas pela Secretaria de Educação.

Esta pesquisa fornece informações sobre práticas de gestão pública em um sistema de ensino municipal que se correlacionam com os rendimentos escolares, servindo de reflexão sobre as práticas de gestão escolar, principalmente em Alagoas, que maximizam o rendimento dos alunos, subsidiando ações de políticas públicas na área de educação. Salienta-se que o município analisado possui valor do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de 2010, de 0,626, estando acima da média dos municípios do Estado de Alagoas (0,564) por 0,9 vezes o valor do desvio padrão nacional (PNUD, 2017). Com relação aos municípios brasileiros, o Município Alfa está abaixo da média nacional por 0,5 desvio padrão.

Para fins de apresentação, os valores do IDH dos municípios brasileiros, conforme o último levantamento feito em 2010, foram divididos em dez faixas de tamanho igual, desde o menor até o maior índice apresentado, obtendo a seguinte distribuição:

Gráfico 2 - Percentual de municípios brasileiros por faixa de IDH (2010)



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do IDH por município (PNUD, 2017)

As faixas do IDH foram construídas da seguinte maneira:

Tabela 4 - Percentual de municípios brasileiros por faixa de IDH (2010)

Faixa	Limite Inferior (IDH)	Limite Superior (IDH)	Qtde de Municípios	% de Município
1	0,418	0,462	6	0,1%
2	0,462	0,507	50	0,9%
3	0,507	0,551	324	5,8%
4	0,551	0,596	931	16,7%
5	0,596	0,640	943	16,9%
6	0,640	0,684	980	17,6%
7	0,684	0,729	1251	22,5%
8	0,729	0,773	884	15,9%
9	0,773	0,818	184	3,3%
10	0,818	0,862	12	0,2%
Total				100%

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do IDH por município (PNUD, 2017)

Conforme se observa na tabela anterior, o município analisado se situa na 5ª faixa de IDH, estando, portanto, caracterizado como um município com menor índice de desenvolvimento humano que a média dos municípios brasileiros. Entender como o município está conseguindo superar as suas deficiências no ensino em condições socioeconômicas adversas contribui para o conhecimento prático e acadêmico, sendo uma ótima oportunidade de observar quais as práticas de gestão que influenciaram o rendimento escolar no município.

Esta pesquisa é formada por seis capítulos, além dessa introdução. No primeiro capítulo estão descritos os normativos legais sobre a política educacional a cargo dos municípios, bem como uma discussão sobre modelos de gestão pública. Neste capítulo ainda são apresentadas: a avaliação escolar em larga escala com os fundamentos de sua realização e comentários a respeito da diversidade de seus resultados; gestão escolar como fator necessário para o atingimento dos objetivos educacionais e as práticas de gestão indicadas em pesquisas como fatores diferenciais no rendimento escolar dos alunos. O segundo capítulo aborda aspectos do município analisado no intuito de contextualizá-lo no cenário socioeconômico e na política educacional local. O terceiro capítulo é voltado à apresentação da metodologia, bem como das etapas da pesquisa e o modelo de análise. No quarto capítulo, estão descritos os aspectos relacionados à Secretaria de Educação Municipal, como estrutura e organograma; as práticas

estruturantes implementadas e as práticas educacionais identificadas que se relacionam com o desempenho dos alunos das séries iniciais, segundo o modelo de análise. O quinto capítulo inicia-se por uma descrição dos aspectos relacionados a duas escolas selecionadas pela sua similaridade e por seu desempenho contrastante em termos do Ideb. Dados públicos são utilizados para realizar essa abordagem, bem como informações e documentos obtidos na Secretaria de Educação e nas escolas. Segundo o modelo de análise, são apresentadas as práticas de gestão escolar identificadas, incluindo uma análise longitudinal sobre matrículas e aprovações dos alunos que realizaram a Prova Brasil de 2015, desde o início da etapa inicial em 2011, a fim de poder abordar similaridades e diferenças nas práticas de gestão adotadas nas escolas. São também identificadas as práticas de gestão escolar que complementam as práticas educacionais adotadas pela Secretaria de Educação. No último capítulo são feitas as considerações finais sobre as práticas de gestão que explicam o desempenho das escolas municipais e os fatores que influenciaram esse resultado.

Para fins de uniformização nesta pesquisa, a Secretaria de Educação do Município Alfa será chamada de Semed ao longo deste trabalho.

2. POLÍTICA EDUCACIONAL E GESTÃO ESCOLAR

Este capítulo se inicia apresentando os pressupostos legais relativos à política educacional no Brasil e o modelo da gestão pública vigente. Posteriormente, aborda a sistemática atual brasileira referente à avaliação da qualidade da educação ministrada pelos diversos entes federais. Em sequência, são abordados aspectos relacionados à gestão escolar e suas dimensões, incluindo aportes teóricos de administração. Finalizando, são apresentados os fatores que afetam o rendimento dos alunos segundo as diversas pesquisas identificadas sobre o assunto. Todos esses aportes teóricos servem de suporte ao modelo de análise descrito no capítulo 4.

2.1 POLÍTICA EDUCACIONAL – ARCABOUÇO LEGAL

No presente trabalho o conceito de educação é inspirado nos princípios de liberdade e no pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho, artigo 2º da LDB (BRASIL, 1996). Também se baseia na ministração desse ensino com base nos princípios da gestão democrática e na garantia do padrão de qualidade, artigo 3º da LDB (BRASIL, 1996).

Dentre os modelos de gestão pública atualmente vigentes no país, o modelo burocrático (racional-legal) ainda persiste como solução prática, mesmo com suas disfunções. As escolas ainda são regidas por esse modelo, abrindo espaço, pouco a pouco, a uma maior participação da sociedade nas decisões de seus objetivos, principalmente pelas orientações normativas a esse respeito (LDB).

Sendo o objeto deste trabalho as práticas de gestão escolar em uma rede pública de ensino e na intenção de abordar o conceito de administração pública, apresenta-se a definição de Matias-Pereira (2008) sobre o assunto:

Em que pesem as limitações, pode-se argumentar que a Administração Pública, no sentido amplo, designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. Assim, a Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, segundo preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum. (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 60)

A garantia e a viabilização dos direitos do cidadão contidos na Constituição Federal têm a Administração Pública como uma de suas forças propulsoras, objetivando a promoção e o desenvolvimento integral do indivíduo, desde que atue de maneira efetiva. A sociedade, acostumada com os padrões mais altos de serviços da iniciativa privada, exige serviços públicos de qualidade e produtivos. Sendo assim, e diante de um quadro de poucos recursos fiscais, a melhoria no desempenho da gestão pública surge como única opção para otimizar esses serviços. Em que pese a inspiração da administração empresarial, não se deve esquecer que a administração pública tem uma função social e que questões abordando a efetiva eficácia e eficiência no setor público não devem ser desprezadas. Portanto, para atender as demandas consideradas prioritárias pela sociedade, surge o modelo gerencial, como forma de rever as prioridades da estrutura estatal, tendo como ponto central a atenção no cidadão. Dentre as ações dos governantes das três esferas de governo, objetivando melhorar o desempenho da Administração Pública e atender as demandas sociais, destaca-se a priorização na gestão por resultados, dentre outros. (MATIAS-PEREIRA, 2008)

Em relação a esse assunto, Peter Drucker, na década de 50, desenvolveu uma técnica de gestão de recursos humanos denominada de Administração por Resultados. Essa técnica foi percebida como uma opção ao rígido controle burocrático e se baseia na definição pelos gerentes e empregados dos objetivos e metas específicas a serem atingidas, sendo o empregado avaliado, para fins de progressão na empresa, após um certo período de tempo e de acordo com o que foi negociado anteriormente. O sucesso dessa técnica está na definição específica dos objetivos almejados. Algumas características desse modelo estão em conceder uma maior autonomia para os empregados e na descentralização de responsabilidades e procedimentos. A regra pressupõe que o empregado é a melhor pessoa para controlá-lo, processo conhecido como internalização do controle. Drucker diz que cabe ao gerente criar boas condições de trabalho para seus subordinados, zelando pelo papel social da empresa. (MOTTA e VASCONCELOS, 2015)

O modelo de gestão pública por resultados vem se contrapor ao modelo burocrático, a partir da crítica a um excessivo apelo às regras e procedimentos deste, defendendo a flexibilização dos meios e a orientação da organização e dos agentes públicos para o alcance de resultados, conforme abordado por Gomes (2009), adotando os valores de eficiência e democracia. Esse modelo veio como solução para as dificuldades culturais para o fortalecimento dos elementos meritocráticos de alocação dos recursos humanos necessários à

consecução das políticas públicas, oriundos de uma herança patrimonialista e de práticas clientelistas na administração pública brasileira (GOMES, 2009).

2.2 AVALIAÇÃO ESCOLAR - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB

Para que se tenha educação e que ela seja de qualidade, conforme os preceitos constitucionais e normativas, há a necessidade de que essa qualidade seja medida. Kaplan e Norton (1997) abordam a necessidade de medição de desempenho, como segue:

[...] Medir é importante: “O que não é medido não é gerenciado.” O sistema de indicadores afeta fortemente o comportamento das pessoas dentro e fora da empresa. Se quiserem sobreviver e prosperar na era da informação, as empresas devem utilizar sistemas de gestão e medição de desempenho derivados de suas estratégias e capacidades. (KAPLAN e NORTON, 1997)

Sendo competência da União, conforme a LDB, o Inep criou em 2007 o Ideb, no intuito de avaliar o rendimento escolar dos alunos e, com isso, ter um parâmetro para a melhoria da qualidade da educação. O Ideb vem se apresentando como ferramenta fundamental para a execução do PDE, principalmente, quando se pretende diagnosticar e reverter, por meio de suas ações, a realidade educacional brasileira, conforme Barbosa e Mello (2015).

Trabalhos como o de Cunha (2012) ressaltam a importância dessa avaliação pelo governo federal, em que esse indicador está sendo utilizado, inclusive, para a alocação de recursos.

[...] Os resultados do Ideb das escolas divulgados nos meios eletrônicos possibilitam que professores e gestores identifiquem qual a situação de suas unidades em relação a outras instituições e em relação às médias municipal, estadual e nacional. [...] Ideb tem sido tema de discussões nos últimos anos, por ser um instrumento utilizado como orientação para efetivação de ações das políticas públicas educacionais, definindo, inclusive, a alocação de recursos. (CUNHA, 2012)

Conforme o Inep, o Ideb é calculado da seguinte forma:

O Ideb é calculado a partir de dois componentes: taxa de rendimento escolar (aprovação) e médias de desempenho nos exames padronizados aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente pelo Inep. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil (para Idebs de escolas e municípios) e do Saeb (no caso dos Idebs dos estados e nacional). (INEP, 2017e)

Figura 1 – Fórmula de cálculo do Ideb

O cálculo do Ideb

A forma geral do Ideb é dada por (1):

$$IDEB_{ji} = N_{ji} P_{ji}; \quad 0 \leq N_j \leq 10; 0 \leq P_j \leq 1 \text{ e } 0 \leq IDEB_j \leq 10 \quad (1)$$

em que,

i = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar;

N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade j , obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino;

P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j ;

Fonte: INEP (2017e)

Como se observa, dois aspectos são levados em consideração no Ideb: fluxo e rendimento em matemática e português. O sistema de avaliação da educação vem evoluindo desde a sua implantação a partir de 1990, tendo obtido resultados crescentes ao longo das edições de 2007 até 2013. Há, no entanto, diversidades quanto aos resultados do Ideb pelo Brasil, como apresentadas por Fischer (2012), mostrando que há diferenças até ao nível intrarregional.

[...] Essas desigualdades podem ser verificadas pela política de ensino fundamental, que, na avaliação do Ideb realizada pelo INEP, tem apresentado resultados bastante diferentes entre as regiões do Brasil. O Sul e o Sudeste apresentam índices superiores às regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. Assim, o bom desempenho de uma região não garante igualdade dentro dessa região, no município ou rede escolar, pode-se perceber, também, que há desigualdades no nível inter e intrarregiões. (FICHER, 2012).

Cunha (2012) também reforça essa diversidade:

[...] Ao se deter ao mesmo nível de ensino, observa-se que as regiões Norte e Nordeste obtiveram os piores resultados, em contraposição com as regiões Centro-oeste, Sudeste e Sul, que atingiram os melhores índices. (CUNHA, 2012)

Por isso, a divergência nos resultados do Ideb entre as escolas brasileiras é motivo de pesquisa, no intuito de identificar formas de melhorar a qualidade da educação no Brasil e reduzir essas desigualdades. A avaliação escolar pelo Ideb por si só não mede a efetiva aprendizagem, porém é um indicador do nível de educação pelos conceitos mais básicos, português e matemática. O português pela capacidade de comunicação e interpretação da realidade, a matemática pelo poder de raciocínio lógico.

As escolas, por estarem subordinadas à Secretaria de Educação do município, se sujeitam às suas orientações normativas, sendo assim afetadas pelo seu direcionamento político-ideológico. Na execução das políticas educacionais, vários interesses estão em jogo e pelos mais diversos atores sociais participantes desse processo, desde políticos, profissionais, a interesses pessoais. Todos esses fatores fazem parte da vida de uma escola pública.

2.3 ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR

Libâneo (2015, pag. 21), ao tratar das escolas, as define como instituições sociais que atendem as demandas sociais por meio de ações educativas. Ele ressalta também o enfoque político na definição dos objetivos da escola, conforme segue:

Não é de hoje que se sabe que a definição desses objetivos subordina-se a pressões de forças sociais presentes na sociedade envolvendo os interesses do mundo econômico e financeiro global, dos poderes político e econômico do país, inclusive aqueles que emergem de contextos locais como os municípios e pequenas comunidades. Desse modo, objetivos da educação subordinam-se a outros objetivos sociais conforme interesses da classe e grupos sociais, ou seja, eles são eminentemente políticos, no sentido mais amplo. (LIBÂNEO, 2015, pag. 21)

Por outro lado, o autor afirma que a função da escola deve ser a de preparar os alunos para o seu “desenvolvimento intelectual afetivo e moral visando a inserção crítica no mundo do trabalho e ao exercício da Cidadania” (LIBÂNEO, 2015, p. 21)

Sander (2007, p.16) também ressalta que a “política e a administração são inseparáveis na vida das organizações humanas, incluindo as instituições educacionais.”. Afirma ainda que:

[...] Na realidade, somos testemunhas e partícipes de um processo de construção e reconstrução permanente de concepções e soluções educacionais e administrativas que respondem, em grande parte, aos acontecimentos políticos que marcam as distintas etapas de nossa história. (SANDER, 2007, p. 26)

Para fins de atingimento dos objetivos da escola, tem-se a administração escolar como um processo importante e necessário na atividade de ensino e que tem por finalidade o alcance dos objetivos inerentes à existência da própria escola. Não se concebe uma escola como um fim em si mesmo, mas como um meio para o aprimoramento da sociedade que ela atende. Sem o desenvolvimento da população, incluindo os profissionais da educação, os estudantes e a sociedade em geral, não há razão para a escola existir.

O modelo de administração escolar está intimamente relacionado com a teoria de administração, principalmente as teorias sobre motivação e liderança. Cunha (2012, pag. 34) ressalta a influência do modelo empresarial de administração nas concepções e práticas da administração escolar. As escolas, por sua vez, recebem influências do ambiente social, econômico e político onde estão instaladas e as diferentes formas e estruturas de administração são adaptações necessárias para que sejam atingidos os fins previstos. A base da teoria da administração está relacionada com os conceitos de eficiência (economia de recursos) e eficácia (realização dos objetivos). A escola municipal, sendo um ente público financiado com recursos públicos e para um fim público, tem o dever de prestar o melhor serviço, como diz Meirelles (1998):

[...] Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 1998, p. 93)

Cunha (2012, p. 37), entretanto, ressalta que o termo de administração escolar não mais atendia o campo da teoria administrativa educacional, sendo então adotado o conceito de gestão escolar¹, tendo em vista a necessidade de se atribuir novos significados que representassem a área, incorporando além dos aspectos de administração também os aspectos políticos inerentes aos processos decisórios. Lück (2015, p. 43) também corrobora dizendo que a gestão “é que permite superar a limitação da fragmentação e da descontextualização e construir, pela ótica abrangente e interativa, a visão e orientação de conjunto, a partir da qual se desenvolvem ações articuladas e mais consistentes.”

¹ Para os objetivos desse trabalho, em que pese as discussões acerca do tema, serão considerados como sinônimos os termos de gestão e administração escolar referentes aos aspectos exclusivamente da escola. O termo de gestão ou administração educacional se referirão à política educacional vigente no município, seja federal, estadual ou municipal.

Para a análise da gestão da educação, apresenta-se a contribuição de três autores: Libâneo, Sander e Lück.

Libâneo (2015) diz que a gestão escolar tem a função de criar e manter as condições necessárias, tanto pedagógicas como operacionais, para o bom desempenho dos professores, a fim de que haja a efetiva aprendizagem não só pelos alunos, mas por todos. O autor aborda a gestão escolar em três áreas de atuação que estão interligadas:

a) Sistema de organização e gestão escolar

Essa área está relacionada com outras seis subáreas que se articulam entre si para garantir o suporte pedagógico e operacional ao trabalho realizado pelos professores dentro da escola, conforme segue:

- Planejamento, formulação e execução do projeto pedagógico-curricular;
- Organização e desenvolvimento do currículo;
- Organização e desenvolvimento do ensino;
- Práticas de gestão técnico-administrativas e pedagógico-curriculares;
- Desenvolvimento profissional;
- Avaliação institucional e da aprendizagem.

b) Ações de coordenação do trabalho pedagógico;

Essa área aborda a coordenação do trabalho dos profissionais, tendo em vista os objetivos a serem atingidos. As seguintes ações a compõem:

- Formação de uma boa equipe de trabalho;
- Construção de uma comunidade democrática de aprendizagem;
- Promoção de ações de formação continuada;
- Instituição de formas de associação e participação dos alunos;
- Implementação de ações que visem a participação dos pais dos alunos na escola;
- Criação e manutenção de formas de difusão de informações entre os profissionais de educação, pais e alunos;
- Criação e manutenção de ações que visem a melhoria das relações interpessoais na escola;

- Estabelecimento e aprimoramento dos procedimentos de avaliação do sistema escolar, relacionados à aprendizagem dos alunos.

c) Procedimentos e técnicas:

Essa área aborda a instrumentalização do trabalho escolar, por meio da definição de procedimentos e técnicas, sendo especialmente relacionada à coordenação pedagógica, conforme segue:

- Planejamento e elaboração de projetos;
- Reunião de professores;
- Entrevistas;
- Observação das aulas;
- Modelo clínico de formação continuada;
- Seminários;
- Conselhos de classe.

Já Sander (2007), em seu estudo sobre a gestão educacional no Brasil, descreveu o paradigma multidimensional da gestão da educação, que objetiva apresentar respostas organizacionais e administrativas às demandas e necessidades atuais das instituições educacionais, com base em fatores como eficiência, eficácia, efetividade e relevância. Segundo o autor, “a administração é concebida como um fenômeno complexo e global, com múltiplas dimensões analíticas e praxiológicas articuladas simultaneamente entre si”. A análise em separado de cada dimensão se apoia na tese da especificidade da gestão da educação como área de estudo e de intervenção educacional. O paradigma multidimensional, descrito por Sander (2007), é composto pelas seguintes dimensões e critérios de desempenho da gestão da educação:

a) Dimensão Econômica

Essa dimensão aborda os aspectos que envolvem recursos financeiros e materiais, estruturas, normas burocráticas e mecanismos de coordenação e comunicação. O critério definidor dessa dimensão é a eficiência na aplicação dos recursos sob a ótica econômica.

b) Dimensão Pedagógica

Essa dimensão aborda os aspectos referentes aos princípios, cenários e técnicas educacionais relacionados com os objetivos e fins do sistema educacional. O critério definidor dessa dimensão é a eficácia no atingimento dos objetivos.

c) Dimensão Política

Essa dimensão engloba as estratégias de ação organizada dos atores sociais que atuam na escola. O critério definidor dessa dimensão é a efetividade no atendimento às demandas sociais e políticas da comunidade em que a escola está inserida.

d) Dimensão Cultural

Essa dimensão envolve as crenças e valores dos atores sociais que atuam na escola. O critério definidor dessa dimensão é a relevância cultural da administração da educação, baseado em conteúdos substantivos e éticos, de validade geral e intrinsecamente relacionados com a promoção da qualidade de vida e do desenvolvimento humano. (SANDER, 2007)

Lück (2009, p. 23) define gestão escolar como “meio para a realização das finalidades, princípios, diretrizes e objetivos educacionais orientadores da promoção de ações educacionais com qualidade social”. Ela atribui à gestão escolar realizada por um profissional da educação a função de planejar, organizar, liderar, orientar, mediar, coordenar, monitorar e avaliar os processos educacionais, com o fito de promover a efetiva aprendizagem dos alunos.

A qualidade de educação, por sua vez, se fundamenta na competência dos profissionais de educação, que deve ser desenvolvida continuamente com o objetivo de poder oferecer ações educacionais efetivas para a sociedade na sua preparação para enfrentar os desafios de um mundo globalizado. (LÜCK, 2009)

A definição de padrões de desempenho focados nas competências dos profissionais da educação é fundamental em processos de melhoria contínua e na busca pela qualidade. A definição desses padrões também é essencial para direcionar o desenvolvimento da educação, sendo um desafio dos sistemas e redes de ensino, entre outros, na busca pela melhoria da qualidade do ensino. (LÜCK, 2009, p.12)

Lück (2009) aborda a gestão escolar por meio de dimensões, sendo divididas em dimensões de organização e dimensões de implementação. Segundo a autora, essa divisão serve apenas para efeitos de estudo, pois todas as dimensões são de fato inter-relacionadas e interdependentes com maior ou menor intensidade, conforme a situação envolvida. Lück (2009, p. 28) segue dizendo que “a sua aplicação deve ser entendida como um processo dinâmico e interativo, em vista do que a sua aplicação isolada pode representar o empobrecimento das ações de gestão escolar.” Seguem as descrições das dimensões de Lück (2009):

Grupo 1: Organização – nesse conjunto estão agrupadas as dimensões que tenham por objetivo a preparação, a ordenação, a provisão de recursos, a sistematização e a retroalimentação do trabalho a ser realizado. Essas dimensões “não promovem diretamente os resultados desejados, mas são imprescindíveis para que as dimensões capazes de fazê-lo sejam realizadas de maneira mais efetiva” (Lück apud Lück, 2009. P. 26). As dimensões desse conjunto e sua caracterização são:

Fundamentos e princípios da educação e da gestão escolar

Sobre essa dimensão, Lück (2009, p. 15) aborda que:

A ação do diretor escolar será tão limitada quão limitada for sua concepção sobre a educação, a gestão escolar e o seu papel profissional na liderança e organização da escola. Essa concepção se constrói a partir do desenvolvimento de referencial de fundamentos legais e conceituais que embasem e norteiem o seu trabalho. (LÜCK, 2009, p. 15)

Planejamento e organização do trabalho escolar

Faz parte dessa dimensão a elaboração dos diversos planos, como por exemplo: Projeto Político-Pedagógico – PPP, Plano de ensino e Plano de aula. Lück (2009) aborda essa dimensão, como segue:

Planejar a educação e a sua gestão implica em delinear e tornar clara e entendida em seus desdobramentos, a sua intenção, os seus rumos, os seus objetivos, a sua abrangência e as perspectivas de sua atuação, além de organizar, de forma articulada, todos os aspectos necessários para a sua efetivação. Para tanto, o planejamento envolve, antes de tudo, uma visão global e abrangente sobre a natureza da Educação, da gestão escolar e suas possibilidades de ação. (LÜCK, 2009, p. 32)

Monitoramento de processos e Avaliação institucional

Lück (2009, 2013) define o Monitoramento como um procedimento sistemático, regular e contínuo que visa verificar se as condições de tempo e recursos estão sendo empregados conforme previstos nos planos ou projetos, de modo a garantir a sua efetividade.

Em relação à Avaliação, Lück (2009, 2013) a caracteriza como um processo de análise e interpretação dos resultados parciais e finais de planos ou projetos, a fim de aferir o nível de atingimento dos objetivos pretendidos.

As atividades de monitoramento e avaliação em educação são fundamentais para uma boa gestão. Entretanto, essas práticas são raramente encontradas nas escolas, tendo sido identificado o seu uso recente em sistemas de ensino como práticas de gestão. A não utilização dessa importante prática em parte tem a ver com as fortes reações dos profissionais de educação na implantação dessa sistemática, tendo em vista a visão que se tem do monitoramento como uma atividade negativa de aspecto controlador, bem como a da avaliação como um procedimento para se encontrar erros e causar punições. (LÜCK, 2009, p.44).

Lück (2009) complementa ao afirmar o caráter essencial dessa sistemática:

Resgata-se, pois, o entendimento de que a ação intencional para ser efetiva, necessita ser planejada, resultando em um plano que deve seguir de guia contínuo de sua implementação e que essa implementação deve ser monitorada e seus resultados avaliados continuamente. Sem tais práticas, o que se tem é a ação aleatória, assistemática e desarticulada, de que resultam sérios prejuízos educacionais, apesar das boas intenções e entendimento sociopolítico do trabalho educacional que se estabeleça na escola. (LÜCK, 2009, p.44)

Libâneo (2015, p. 206) afirma que as práticas de avaliação promovem a prestação de contas à sociedade por meio de uma auto regulação institucional e que precisam ser encaradas com mais seriedade. Ele diz que essa prática também promove uma cultura de responsabilização por parte da equipe escolar, fazendo com que estes possam melhorar os seus processos de ensino-aprendizagem. Outro aspecto positivo é a avaliação emancipatória, como descrito por Hernandez e Sancho (apud LIBÂNEO, 2015), induzindo uma autonomia nas escolas:

A tendência nas práticas de avaliação, numa perspectiva de educação emancipatória, é assegurar cada vez mais nas instituições o caráter educativo da avaliação: meio de revisão das ações do professor - práticas de ensino, interação com os alunos - de modo que tome decisões com maior conhecimento de causa. Avaliação emancipatória tem três características:

- Avaliação compreensiva e global do processo de ensino e aprendizagem;
- Avaliação democrática em que os resultados da avaliação são discutidos e negociados entre os participantes do trabalho escolar.
- Autoavaliação, mediante um processo reflexivo rigoroso de planejamento-observação- análise- reflexão- planejamento, em que o professor é também um investigador. (HERNANDEZ e SANCHO apud LIBÂNEO, 2015, p. 213)

As atividades de monitoramento e avaliação são complementares entre si, pois estão relacionadas à efetividade das ações pedagógicas realizadas na escola. Essa efetividade depende da eficiência e da eficácia com que essas ações são implementadas. A eficiência se caracteriza pelo bom emprego dos recursos disponíveis e a eficácia está relacionada ao atingimento dos objetivos pretendidos nos planos ou projetos. (LÜCK, 2009, p.47)

Como aporte teórico da área de administração, aborda-se aqui a contribuição de Besanko et al. (2012) sobre a teoria da agência, como forma de tratar os problemas de motivação das pessoas e, com isso, atingir os objetivos da organização. A teoria de agência se baseia na relação entre duas partes na qual uma, denominada de “principal”, contrata outra parte, denominada de “agente”, para a realização de ações ou para tomar decisões que causam impacto na recompensa do principal. Esse modelo de análise é aplicável em várias situações, desde o mundo de negócios bem como fora dele, pois, os problemas nas relações entre o principal e o agente, também chamados de problemas de agência ou conflitos de agência, são comuns. Em um sistema de ensino, poderia se atribuir a qualidade de principal e agente a uma cadeia de pessoas, desde a comunidade atendida pelos serviços educacionais, passando pelos dirigentes políticos, até os profissionais da educação, que seriam os agentes finais. Para fins deste trabalho, os dirigentes políticos estão sendo considerados como principal.

O problema de conflito de agência surge quando os interesses entre as duas partes divergem e as ações do agente não são de fácil observação pelo principal, também chamadas de ações ocultas ou informações ocultas. Com relação aos interesses divergentes, tem-se que o objetivo do principal é a maximização do valor entre o que ele recebe pelas ações do agente menos o que ele paga ao agente. O agente, por sua vez, na ausência de mecanismos de alinhamento, estará mais interessado em maximizar o benefício que recebe do principal, que pode ser de várias fontes, do que em atender aos interesses do principal. A capacidade de atendimento dos interesses do principal pelo agente tem relação inversa ao risco dos benefícios gerados para ele próprio. Para reduzir ou eliminar os problemas de ação ou informação oculta, tem-se as seguintes ferramentas (BESANKO et al., 2012):

- **Monitoramento** – Ação de observação do agente pelo principal. Salienta-se que esse monitoramento não é perfeito, tendo em vista o volume de informação envolvido na observação e o custo da observação, que pode envolver mais uma camada na relação de agência, como na contratação de monitores.

- **Incentivos baseados em desempenho** – Utilizar o pagamento ao agente, atrelado à recompensa ao principal, como forma de alinhar os interesses.

- **Burocracia** – Estabelecer limites ao conjunto de ações realizadas pelos empregados, como, por exemplo, a de combater as desvantagens dos planos de incentivos baseados no desempenho, tendo em vista a liberdade que o agente tem na maximização de seus benefícios, em detrimento da recompensa ao principal. (BESANKO et al., 2012)

Outro problema descrito por Besanko et al. (2012) é o de coordenação, conforme segue:

Os problemas de coordenação surgem da observação de que a melhor ação para uma pessoa realizar geralmente depende das ações realizadas por outras ou das informações detidas por outras. Em casos como esse, é importante que os indivíduos encontrem maneiras de coordenar suas ações. (BESANKO et al., 2012, p. 102)

Existem duas questões que precisam ser confrontadas em qualquer plano para solucionar esses problemas. A primeira se baseia no fluxo de informações dentro da empresa - necessário para coordenar as ações. A segunda está na definição do processo decisório. A estrutura organizacional da empresa é fundamental na definição dos processos informacionais e decisórios na resolução dos problemas de coordenação. As estruturas organizacionais podem ser de dois tipos (BESANKO et al., 2012):

Centralizadas: são aquelas em que há uma concentração na tomada de decisões. Há duas desvantagens nessa estrutura: uma se baseia na dificuldade da organização em responder a informações locais em tempo hábil, e a segunda, na limitação da capacidade da organização em processar essas mesmas informações.

Descentralizadas: são aquelas em que as decisões são mais dispersas e a coordenação é atingida usualmente por meio do fluxo de informação entre os tomadores de decisão, com base em planos previamente acertados. Uma desvantagem dessa estrutura está no surgimento de problemas de agência entre os níveis de autoridade, prejudicando ações de coordenação. (BESANKO et al., 2012)

Segundo Besanko et al. (2012) a maioria das empresas utiliza uma mistura das duas estruturas, a depender do tipo de decisão a ser tomada. Segundo os autores, é provável que a coordenação seja imperfeita, independentemente das ferramentas que se utilize, e que os problemas de coordenação deverão aumentar em função do tamanho da organização.

Gestão de resultados educacionais

A gestão de resultados educacionais se baseia na análise dos processos e das práticas de gestão traduzidos por indicadores de desempenho, sendo um desdobramento das ações de monitoramento e avaliação que objetivam a melhoria do aprendizado dos alunos. Esse assunto tem tido pouca atenção das escolas. Entender como os diversos fatores afetam o rendimento dos alunos, tanto dentro como fora da escola, é condição primordial para a eficácia escolar e é a base da gestão de resultados – que tem a característica de ser sistemática e contínua dentro de

um sistema de ensino, para fins de comparabilidade, e está relacionada à definição de metas de desempenho, internalizando uma cultura de melhoria do ensino. (LÜCK, 2009).

A definição dos indicadores de desempenho é de fundamental importância, como forma de reduzir a termos simples e facilitar o entendimento dos fenômenos e processos envolvidos. O Ideb, por exemplo, é um desses indicadores que combinam duas informações: fluxo escolar e desempenho em exame padronizado (Prova Brasil ou Saeb). Os indicadores de desempenho são utilizados para orientar a tomada de decisão, bem como para avaliar as ações realizadas. (LÜCK, 2009, p.58)

Os indicadores de desempenho, segundo Lück (2009), devem ter as seguintes características:

- Representar adequadamente aquilo que se refere, fornecendo informações condensadas da sua realização.
- Ser facilmente mensurável.
- Ser facilmente entendível.
- Ter um enfoque integrador.
- Permitir a relação com outros indicadores.
- Permitir a comparação de resultados agregados de grupos diferentes. (LÜCK, 2009, p.58)

Já Bittencourt (2004) acrescenta outras qualidades desejadas para os indicadores, conforme segue:

- Homogeneidade: na construção de indicadores e na sua interpretação devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas.
- Praticidade: o indicador deve realmente funcionar na prática e servir ao processo de tomada de decisão.
- Confiabilidade: a fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve ser confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados empíricos.
- Seletividade: deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer monitorar.
- Cobertura: os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado. (BITTENCOURT, 2004)

Lück (2009) também classificou os indicadores de desempenho escolar em indicadores de processo e de resultado, dando destaque aos seguintes:

- Eficiência interna
 - Número de anos escolares necessários para produzir um concluinte (graduado).

- Porcentagem de alunos aprovados.
- Proporção alunos-professor.
- Proporção estudantes-sala de aulas.
- Nível de rendimento dos alunos.
- Taxa de fluxo escolar.
- Taxa de evasão.
- Taxa de conclusão do segmento escolar.
- Eficiência externa
 - Média de desempenho escolar de alunos da escola em relação aos de outras escolas, segundo avaliações externas de desempenho. (LÜCK, 2009, p.60)

Grupo 2: Implementação – nesse conjunto estão agrupadas as dimensões que tenham “a finalidade de promover, diretamente, mudanças e transformações no contexto escolar.” (LÜCK apud LÜCK, 2009). As dimensões desse conjunto são:

Gestão democrática e participativa – essa dimensão se baseia no pleno exercício da democracia pela participação dos atores sociais na definição dos destinos e objetivos da escola e está relacionada ao atendimento legal contido na LDB e na Constituição Federal do Brasil/88. A partir dessa necessidade, surge então a figura do líder como aquele que irá mobilizar e organizar as pessoas a atuarem coletivamente, visando alcançar os objetivos da escola. Dentre os vários aspectos de liderança, destaca-se a liderança compartilhada, por seu caráter democrático, em que a tomada de decisão é realizada por consenso pelos atores sociais, tendo estes a liberdade de se expressarem em relação aos objetivos escolares. (LÜCK, 2009, 2014)

Dentre os diversos tipos de autoridades, ressalta-se aqui a contribuição de Weber (apud MOTTA e VASCONCELOS, 2015), quando de seu estudo sobre as relações entre a economia e a sociedade, a seguir enumerados:

- Autoridade tradicional - A autoridade tradicional é baseada nos costumes e tradições de uma cultura. [...]
- Autoridade carismática - A autoridade carismática é baseada nas características pessoais de um indivíduo. [...]
- Autoridade racional-legal – [...] Refere-se à autoridade baseada nas regras e normas estabelecidas por um regulamento reconhecido e aceito por todos os membros de dada comunidade. O ordenamento jurídico estabelece competências, direitos e deveres atribuídos a cada função e a autoridade se impõe pela obediência a esses princípios. O exercício da função e da autoridade é assim limitado pela regra. (WEBER, apud MOTTA e VASCONCELOS, 2015)

A autoridade racional-legal, segundo Motta e Vasconcelos (2015), é o fundamento do Estado Moderno, pois as leis criadas são consideradas legítimas quando estabelecidas por procedimentos legalmente aceitos na sociedade e definidas em bases racionais, isto é, em função de interesse das próprias pessoas e não em função de interesses alheios. Atualmente, boa parte das organizações possui características burocráticas. As escolas, como organização social, estão inseridas nesse modelo. Entretanto, as características de um líder, conforme Lück (2009), estão mais relacionadas com a autoridade carismática, que transcende a visão burocrática.

Em oposição à gestão democrática e abordando fatores que expliquem o comportamento humano com base na teoria contingencial, McClelland informa que pessoas inclinadas ao poder, como fator de motivação, buscam posições de liderança, a fim de controlar recursos e influenciar outras pessoas. O autor ressalta que essa necessidade de poder é oriunda de um desejo inconsciente de ter de tomar decisões que afetam outras pessoas ou grupos organizacionais em geral. (MCCLELLAND apud MOTTA e VASCONCELOS, 2015, p. 75)

Salienta-se também aqui a contribuição do modelo de gerenciamento participativo, criado pela Toyota nos idos de 70 e 80, quando os carros japoneses começaram a ter sucesso no mercado norte-americano. Os trabalhadores desse modelo, conforme vários estudos realizados, tinham a característica de ligação afetiva, de identificação e de comprometimento com a organização na qual trabalhavam e por isso produziam mais. Dentre os aspectos encontrados nesse modelo estão (MOTTA e VASCONCELOS, 2015):

- **Gerência democrática e participativa.** (grifo nosso)
- Maior integração horizontal dos diversos setores da organização por meio do estabelecimento de processos de produção transversais.
- Maior mobilidade dos empregados por meio do estabelecimento de critérios claros de promoção e de planos de carreira definidos.
- **Criação de valores** (grifo nosso) e de uma ética relacionados ao conceito de "cidadania". Os empregados eram vistos como parte de uma comunidade da qual eram cidadãos, tendo direitos e deveres estabelecidos. [...] (MOTTA e VASCONCELOS, 2015, p. 80)

Outras características encontradas nesse modelo eram:

- Participação dos empregados nas decisões gerenciais, gerando comprometimento e diminuindo a resistência na adoção dos novos padrões elaborados por eles mesmos;
- Reconhecimento aos empregados que contribuíam com a empresa com realização de cerimônias e entrega de prêmios, no intuito de integrá-los à empresa;

- Disseminação de informações sobre o mercado e a estratégia da empresa aos diversos níveis hierárquicos, como forma de integrá-los;
- Trabalho em equipe, dentre outras. (MOTTA e VASCONCELOS, 2015)

Em uma publicação na revista Business Week de 1986, havia a informação de compartilhamento dos escritórios dos executivos da Toyota, contrariando a regra de isolá-los para dar-lhes importância perante os demais funcionários. Esse procedimento impressionava as empresas locais (Estados Unidos e Europa) pela forma como os seus empregados eram tratados e pela técnica de produção superior. (MAXIMIANO, 2004)

Gestão de pessoas – a escola, por ser uma organização que tem um relacionamento interpessoal muito forte, tem a necessidade de que haja uma preocupação na relação e no tratamento dos profissionais que ali atuam, sendo considerado primordial o atingimento dos seus objetivos. Lück (2009, p. 82) considera a gestão de pessoas como o “coração do trabalho escolar”. Dentre os aspectos tratados nessa dimensão, destacam-se a motivação, a capacitação profissional, o trabalho em equipe e o desenvolvimento de uma cultura de autoavaliação. (LÜCK, 2009)

A teoria da administração de recursos humanos, segundo Motta e Vasconcelos (2015), baseia-se na concepção de que a energia vital produtiva das pessoas pode ser canalizada para o atingimento dos objetivos organizacionais, a partir do atendimento às necessidades dos indivíduos ligadas ao ego, ao seu desenvolvimento pessoal, à sua aprendizagem e à sua realização.

Ressalta-se aqui também a contribuição de Douglas McGregor, que, com base na teoria de Maslow, criou o modelo das Teorias X e Y, em que critica o modelo gerencial convencional (Teoria X), cujo controle burocrático e a centralização administrativa induzem as pessoas à insatisfação e promovem uma baixa produtividade, pois negligenciam as necessidades mais complexas do ser humano. Em oposição, a Teoria Y tem as seguintes linhas de pensamento (MOTTA e VASCONCELOS, 2015):

- A administração é responsável pela organização dos elementos produtivos da empresa - dinheiro, materiais, equipamentos e pessoas - para que esta atinja seus fins econômicos.
- As pessoas não são passivas, indolentes ou apáticas por natureza. Elas se tornam assim por suas experiências negativas em outras organizações.

- A motivação, a dedicação ao trabalho, o potencial de desenvolvimento e a capacidade de assumir responsabilidades e dirigir seu comportamento ativamente para a consecução dos objetivos organizacionais são elementos presentes em todas as pessoas. **Esses fatores são estimulados nos indivíduos pela administração** (grifo nosso). É responsabilidade dela proporcionar condições para que as pessoas reconheçam e desenvolvam, por si próprias, essas características.
- A tarefa essencial da administração é criar condições orgânicas e métodos de operação em que as pessoas possam atingir melhor seus objetivos pessoais, orientando seus esforços em direção aos objetivos da organização. (MCGREGOR apud MOTTA e VASCONCELOS, 2015, p. 68)

Como se observa, McGregor atribui à gestão educacional e escolar a responsabilidade de estimular e motivar seus profissionais na execução de suas atividades.

Gestão pedagógica – Lück (2009) considera essa dimensão como a mais importante e para onde as outras dimensões convergem, dando-lhe suporte e apoio, pois está diretamente relacionada com a promoção da aprendizagem e a formação dos alunos, sendo considerada como a “metodologia da educação”.

Gestão administrativa – essa dimensão envolve a administração dos recursos utilizados no processo da educação, servindo de substrato para as outras dimensões. Um alerta feito por Lück (2009) é que os dirigentes escolares dedicam a maior parte do seu tempo a essa dimensão, delegando a outras pessoas a responsabilidade pelas demais dimensões e que, com isto, perderiam em efetividade. Como ela diz sobre o diretor escolar:

Ao diretor escolar compete atender as necessidades administrativas da escola segundo os princípios da administração racional, com a perspectiva e a visão de apoio à promoção de ensino de qualidade facilitador e estimulador da aprendizagem dos alunos. (LÜCK, 2009, p. 114)

Gestão da cultura organizacional da escola – essa dimensão tem relação com o agir dos atores sociais da escola, baseado na suas crenças e valores. Segundo Lück (2009, p. 117), “a cultura organizacional é aprendida e formada coletivamente, a partir das experiências nas quais um grupo se envolve, na medida da influência de uma liderança, seja formal ou informal, seja intencional ou espontânea.” Segundo a autora, nem sempre a cultura expressa por seus atores está alinhada com os objetivos educacionais, tendo em vista as atitudes individualistas e corporativistas, podendo prejudicar a função social da escola. Uma das características

importantes da cultura organizacional escolar está no jogo de poder que se estabelece entre os seus atores e a influência de suas características e cargo sobre os outros. Esse jogo de poder, quando não objetiva o aprendizado dos alunos, acarreta disputas e acomodações entre os atores sociais² em detrimento da educação e formação do aluno. Pode haver a existência de centros de poder na escola, considerados como direitos adquiridos e definitivos a partir de critérios sem relação com os valores educacionais, mas sim pessoais. (LÜCK, 2009)

De acordo com a autora, a cultura formada em uma escola tem influência interna e externa, cabendo aos gestores um alerta quanto a sua omissão em cuidar da cultura organizacional com foco no desenvolvimento do aluno, conforme segue:

Os ambientes em que os gestores hesitam em exercer liderança nesse sentido, passam a ser objeto da criação de regularidades em que interesses individuais ou corporativos têm primazia inadequada e ilegítima como um direito funcional, em detrimento dos interesses de aprendizagem e formação dos alunos. Essas características passam então a ser subliminarmente socializadas para os novos membros da escola, que são influenciados a aceitá-las e assumi-las, ocorrendo então o reforço à consistência e estabilidade do modo de ser e de fazer estabelecido, mesmo que em contradição aos propósitos educacionais. (LÜCK, 2009, p. 118)

Gestão do cotidiano escolar - essa última dimensão está relacionada às práticas do dia a dia, em que o gestor escolar se depara na escola, com o fito de observar e agir na dinâmica escolar. Lück (2009) também aborda a caracterização do cotidiano escolar, conforme segue:

O cotidiano escolar constitui-se, pois, no ambiente onde se formalizam as práticas sociais construídas a partir das diversas atividades exercidas pelas pessoas que constituem esse ambiente. [...]

O estudo do cotidiano revela o que ocorre, enquanto que a cultura organizacional revela o que está por trás do que ocorre, a teia de significados que estabelece e mantém o que ocorre. São, portanto, conceitos complementares, que se integram e se associam. [...]

Para conhecer uma escola é preciso conhecer o seu cotidiano, que traduz o que ela realmente é. E ela é o que fazem dela os seus participantes. Nesse sentido, nenhuma escola é igual a outra, embora possam ser parecidas, por expressarem elementos comuns. (LÜCK, 2009, p. 129)

Ressalte-se que todas as dimensões descritas anteriormente atuam juntas em prol dos objetivos organizacionais e que a sua separação tem o cunho de estudo e análise dos diversos aspectos da gestão escolar, segundo Lück (2009). A inter-relação entre essas dimensões,

² Considera-se neste trabalho os atores sociais como todas as pessoas que atuam em uma escola, a saber: a equipe da Secretaria de Educação, a equipe dirigente escolar, os profissionais da educação, os pais e alunos e a sociedade em geral.

proposta por Lück (2009), se baseia no suporte dado pelas dimensões de organização às dimensões de implementação e na interação entre todas as dimensões.

2.4 PRÁTICAS DE GESTÃO E OUTROS FATORES QUE INFLUENCIAM O RENDIMENTO DOS ALUNOS

No intuito de identificar os recentes trabalhos sobre as práticas de gestão escolar que influenciam o desempenho dos alunos, foram realizadas pesquisas bibliográficas no site da Scientific Electronic Library Online (SciELO) e no site da Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), tendo como referência termos como: “gestão escolar”, “práticas de gestão” e “eficácia escolar”. Limitando-se as pesquisas publicadas ao período de 2011 a 2017, foram identificados os seguintes fatores.

NÍVEL SOCIOECONÔMICO

Um dos trabalhos pioneiros de pesquisa educacional sobre o efeito escola³ e a discussão sobre a escola eficaz foi capitaneado por James S. Coleman, em 1960. Essa extensa pesquisa foi encomendada por exigência de um dos artigos da Lei de Direitos Civis e que objetivou descrever a distribuição diferencial das oportunidades educacionais nos Estados Unidos. A pesquisa mostrou que há forte correlação entre a condição socioeconômica da família do aluno e o seu desempenho escolar, maior até que a diferença de qualidade entre as escolas. A essa condição se chamou de *background*⁴ familiar. Uma pesquisa posterior liderada por Christopher Jencks, em 1972, obteve conclusões similares às da pesquisa de Coleman, apresentando um novo fator que começava a aparecer nas pesquisas como diferencial no desempenho dos alunos, o clima escolar. Outra pesquisa que confirmou essa correlação foi realizada na Inglaterra sob a presidência de Bridget Plowden, em 1967, nas classes que correspondem à primeira etapa do ensino fundamental brasileiro. (BROOKE e SOARES, 2008)

A pesquisa de Coleman (2008) indicou também que a melhoria de qualidade da escola afeta positivamente mais os alunos de classes menos favorecidas. Outro fator relatado é a

³ O efeito escola, termo utilizado por Coleman (apud BROOKE e SOARES, 2008), se caracteriza na capacidade de escola em melhorar o desempenho do aluno independentemente da ação de fatores externos, como por exemplo as características dos alunos de maneira geral.

⁴ Neste trabalho se definiu *background* como o passado ou o histórico de uma pessoa, incluindo as nuances sociais, econômicas e culturais. (tradução do autor)

melhoria do desempenho de alunos com baixa tradição educacional, quando colocados com colegas com forte passado educacional.

Alves e Soares expuseram em uma pesquisa (2013), com base nos resultados do Ideb de 2009, que:

Entre os fatores analisados neste trabalho, o maior impacto no Ideb, como esperado e compatível com a literatura da área educacional, é a composição do grupo de alunos matriculados no estabelecimento de ensino. Para escolas que congregam mais alunos com condições socioeconômicas desfavoráveis, é muito mais difícil atingir as metas associadas ao Ideb. Entretanto, esse fator só mudará na medida em que políticas sociais tenham sucesso. (ALVES e SOARES, 2013, p. 190)

O trabalho de Almeida (2014), utilizando os microdados da Prova Brasil de 2011, identificou que a condição socioeconômica das famílias dos alunos influencia no seu desempenho mais que os fatores relacionados às condições da escola e do professor.

Andrews e Vries (2012), analisando os dados do resultado das avaliações do Ideb de 2005 a 2009, por meio de regressões lineares simples, identificaram que a pobreza foi a que mais afetou o desempenho, chegando a explicar até 60% da variação. Eles informam também que a expansão do ensino com a criação do Fundef, ocasionou nas escolas que mais ampliaram matrículas uma queda em seu desempenho, pelo aumento de alunos oriundos de famílias pobres. Em suas conclusões, eles dizem que as políticas públicas focadas no desenvolvimento econômico local teriam mais resultado na qualidade da educação do que programas educacionais que transferem essa responsabilidade para as escolas e professores. “É preciso reconhecer que a melhoria da qualidade da educação também passa pela superação da pobreza.” (ANDREWS e VRIES, 2012).

Alves, Soares e Xavier (2014), tendo em vista a influência do *background* familiar identificada nas pesquisas como as de Coleman, desenvolveram um índice para identificar o nível socioeconômico das escolas de educação básica, como parte de uma pesquisa mais ampla sobre a produção de indicadores contextuais para as pesquisas de educação no Brasil. Os pesquisadores utilizaram para a pesquisa as respostas aos questionários aplicados aos estudantes quando da aplicação dos testes das avaliações da educação básica organizados pelo Inep. Segundo eles, “o nível socioeconômico é um construto teórico que aloca os indivíduos em classes ou estratos sociais”. Não existe um padrão para a elaboração desse constructo na literatura, entretanto, “as dimensões de ocupação, rendimento e nível educacional” estão presentes nas diversas pesquisas, e que, portanto, foram utilizadas pelos pesquisadores. (ALVES, SOARES e XAVIER, 2014, p. 672).

As correlações obtidas quando comparadas com outras avaliações indicaram resultados positivos e muito altos. Entretanto, o índice NSE não deve ser utilizado em termos absolutos pois a inserção de novos dados, bem como um ajuste no modelo, pode alterar a posição de escolas próximas. (ALVES, SOARES e XAVIER, 2014)

Segundo Alves, Soares e Xavier (2014):

Em termos práticos, o índice de NSE pode ser usado como variável explicativa ou de controle em estudos educacionais, ou no planejamento de estudos comparativos para a definição dos grupos de escolas. Neste sentido, é importante evitar absolutizar os valores do NSE, porque há uma variação em torno das médias. [...]

Os agrupamentos de escolas propostos neste trabalho são mais estáveis do que a posição específica de uma escola na hierarquia obtida. Assim sendo, as comparações de resultados entre escolas dentro dos grupos homogêneos são mais justificativas. Hoje a ausência de um indicador como este induz a comparação entre escolas com alunados muito diferentes, como se vê nos rankings de escolas cujos alunos participam do Enem ou das escolas públicas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). (ALVES, SOARES e XAVIER, 2014, p. 694)

Segundo a Nota Técnica do Inep (2014), o Instituto começou a utilizar o Indicador de Nível Socioeconômico das escolas (INSE) a fim de contextualizar as medidas de aprendizado nas avaliações da educação básica, cujo objetivo “é situar o conjunto dos alunos atendidos por cada escola em um estrato, definido pela posse de bens domésticos, renda e contratação de serviços pela família dos alunos e pelo nível de escolaridade de seus pais.” Os dados utilizados para o cálculo do indicador foram obtidos da Prova Brasil, da Aneb e do Enem de 2011 e 2013. O INSE é calculado com média igual a 50, desvio padrão igual a 10 e expresso numa escala contínua. (INEP, 2014)

Segundo a Nota Técnica do Inep (2014), foram criados sete grupos, a partir da análise de cluster (K-means), para classificar as escolas segundo a média aritmética do nível socioeconômico de seus alunos, distribuídos da seguinte maneira: Muito Baixo, Baixo, Médio Baixo, Médio, Médio Alto, Alto e Muito Alto.

Voltar-se-á agora para as questões mais relacionadas à gestão escolar.

MELHORES PRÁTICAS ESCOLARES

Dentre diversas pesquisas voltadas para a compreensão das diferenças no desempenho escolar, uma realizada por Pam Sammons, publicada no final da década de 1990, refletiu o estado da arte da época em eficácia escolar, tendo sido objeto de interesse do governo Britânico (BROOKE E SOARES, 2008, p. 330). Sammons (2008) não só descreveu fatores-chaves que

frequentemente eram encontrados em escolas eficazes, como também ressaltou que o trabalho em conjunto desses fatores pode contribuir para explicar os mecanismos que levam a eficácia. Sammons (2008) relacionou 11 fatores, os quais estão descritos a seguir:

- 1) **Liderança profissional** – geralmente assumido pelo diretor, com uma característica proativa e de mediação de conflitos, abrindo espaço para que haja participação dos liderados por meio de compartilhamento de responsabilidades e tendo envolvimento e conhecimento sobre as atividades de dentro da sala de aula. Outro ponto levantado que está atrelada a eficácia é a seleção/recrutamento e a substituição de professores realizada pelo diretor, no intuito de obter consenso e unidade de propósitos entre os membros da equipe. A função de liderança do diretor é tão importante que quando somada aos outros dez fatores se torna uma ferramenta poderosa (SAMMONS, 2008). Murphy (apud SAMMONS, 2008) confirma esse fato:

O impacto que os diretores têm no desempenho e progresso de seus alunos provavelmente opera indiretamente, ao invés de diretamente, através da influência que ele exerce na cultura da escola e dos professores, nas atitudes e comportamentos, os quais, por sua vez, afetam as práticas de sala de aula e a qualidade do ensino e aprendizagem. (MURPHY apud SAMMONS, 2008, p. 355)

- 2) **Objetivos e visões compartilhados** – consenso entre os membros da equipe sobre os objetivos e valores da escola, decididas com a ampla participação com o objetivo de obter uma unidade de propósitos e o estabelecimento de práticas consistentes de seus membros a fim de servirem de modelos para os alunos. (SAMMONS, 2008)
- 3) **Ambiente propício para a aprendizagem** – o ambiente escolar deve ser calmo e orientado para as tarefas, sendo organizado, arrumado e conservado para manter a ordem, estimulando assim o aprendizado. (SAMMONS, 2008)
- 4) **Concentração no ensino e na aprendizagem** – A eficácia da escola e do professor têm correlação com o foco no ensino e na aprendizagem, conforme pesquisas. Este foco, por sua vez, estabelece relação com três fatores:
 - **Maximização do tempo de aprendizagem:** o tempo dedicado pelos professores ao processo ensino-aprendizagem, como a pontualidade das aulas e a ausência de distúrbios oriundos de fora da sala de aula, além da proporção do tempo das aulas dedicado à aprendizagem ou ao relacionamento entre os alunos. (SAMMONS, 2008)
 - **Ênfase acadêmica:** domínio do conteúdo acadêmico por meio de distribuição e monitoramento das tarefas que os alunos levam para casa, como também a existência

de *feedback* pelos professores. Nesse ponto, o domínio da matéria pelo professor influencia a ênfase acadêmica. A alta rotatividade e a falta de professores foram identificadas pelas pesquisas em escolas ineficazes. (SAMMONS, 2008)

- **Foco no desempenho:** pesquisas apontaram que a eficácia escolar é influenciada pela ênfase na aquisição de habilidades básicas. Estas habilidades são aferidas, em sua maioria, por testes de habilidades ou por desempenho em exames. (SAMMONS, 2008)

5) **Ensino e objetivos claros** – A qualidade dos professores influencia na eficácia escolar e que a sua ação deve ter as seguintes características:

- **Organização eficiente:** pesquisas indicaram que o professor deve ter absoluta clareza de seus objetivos e organizar e planejar proativamente e previamente as suas aulas com o intuito de alcançá-los. (SAMMONS, 2008)

- **Clareza de propósitos:** a explicação clara pelo professor aos alunos quanto aos objetivos da lição e a sua lembrança no decorrer da aula consegue manter o foco dos alunos e são práticas presentes em escolas eficazes. (SAMMONS, 2008)

- **Aulas bem estruturadas e ensino adaptável:** as aulas devem ser estruturadas de tal forma que estimule o progresso do aluno, tendo sido identificadas algumas práticas de professores eficazes como: ensinar para toda a sala; bom relacionamento com os alunos; foco na tarefa e ensino descontraído dentre outros. As aulas também devem ter espaço para liberdade para uso de estratégias apropriadas conforme a necessidade do momento. (SAMMONS, 2008)

6) **Altas expectativas** – pesquisas apontam que as altas expectativas quanto ao desempenho dos alunos quando dinamizadas por meio de estímulos e desafios são ferramentas poderosas como eficácia na aprendizagem. O inverso também foi identificado, isto é, a baixa expectativa dos professores em relação aos seus alunos foi encontrada em escolas ineficazes. O reforço positivo é importante e atua também como forma de comunicar essas altas expectativas aos alunos. (SAMMONS, 2008)

7) **Incentivo positivo** – alguns estudos mostraram que o incentivo positivo por meio de regras claras e de uma boa disciplina tem impacto positivo na eficácia escolar. Entretanto, o excesso de punições atua em sentido contrário. Segundo Sammons (2008), “a disciplina eficaz envolve manter a boa ordem, a aplicação de regras consistentes, justas, claras e bem entendidas e o uso pouco frequente de punição de

verdade.” O *feedback* aos alunos, neutro ou por meio de um elogio, também tem sido identificado como eficaz para se obter o controle mais que a crítica. (SAMMONS, 2008)

- 8) **Monitoramento do progresso** – esse procedimento contribui para fixar a atenção no ensino e na aprendizagem e está baseado em:
- **Monitoramento do desempenho do aluno:** tem sido identificado em escolas eficazes e tem o objetivo de: identificar se os objetivos foram alcançados, manter o foco dos profissionais da educação como de alunos e pais nesses objetivos; informar o planejamento, os métodos de ensino e avaliação e dar a conhecer aos alunos o interesse dos professores no seu progresso. (SAMMONS, 2008)
 - **Avaliação de desempenho escolar:** as pesquisas indicam que o monitoramento do desempenho dos alunos pelas escolas é considerado importante e tem sido identificado em escolas eficazes. Scheerens (apud SAMMONS, 2008) argumenta que medidas de melhoria de eficácia escolar em todas as áreas se baseiam em avaliações adequadas. (SAMMONS, 2008)
- 9) **Direitos e responsabilidades do aluno** – quando os alunos participam ativamente nas atividades escolares e quando é dado a eles, mesmo que parcialmente, a responsabilidade pelo seu aprendizado, aumentando assim a sua autoestima, há ganhos significativos, conforme características encontradas em escolas eficazes. (SAMMONS, 2008)
- 10) **Parceria casa-escola** – há benefícios positivos quando as escolas estimulam a participação dos pais no aprendizado dos filhos, seja acompanhando a leitura deles, seja estando presente nas escolas ou nos eventos por ela realizados. Salienta-se que o nível socioeconômico das famílias tem, frequentemente, forte correlação com a participação destes na escola. Coleman, Collinge e Tabin (apud SAMMONS, 2008) abordam a importância do relacionamento entre o professor e os pais a fim de tornar a casa uma aliada e não uma inimiga. (SAMMONS, 2008)
- 11) **Uma organização orientada à aprendizagem** – Sammons (2008) aborda o fato de que “as escolas eficazes são organizações que aprendem, com professores e administradores experientes continuando a ser aprendizes, mantendo-se a par de suas disciplinas e dos avanços na compreensão de práticas eficazes”. Pesquisas apontaram para o impacto positivo no apoio do governo local dado às escolas. O

desenvolvimento dos profissionais de educação na própria escola também foi indicado como característica das escolas eficazes, com o fito de melhorar as práticas e atividades escolares.

No Brasil, Salgado Junior et al. (2015), em uma pesquisa empírica fazendo uso de abordagens qualitativas e quantitativas conjuntamente, no intuito de estudar a eficiência escolar de escolas públicas municipais brasileiras do ensino fundamental e assim obter evidências das melhores práticas que possam ter tido influência no resultado dos alunos na Prova Brasil, selecionaram 10 escolas dentre um universo de 10.157, sendo sete escolas consideradas eficientes⁵ e três ineficientes, tendo o cuidado de formarem um grupo homogêneo em relação ao tamanho e condição socioeconômica, para um estudo de caso sobre as melhores práticas. Foram então identificadas as seguintes práticas frequentes nas escolas eficientes que quase inexistem nas outras escolas da amostra:

- Frequência de leitura;
- Baixa rotatividade de professores;
- Recuperação paralela e reforço no contraturno;
- Monitoramento do professor no rendimento do aluno;
- Preparação específica para a prova Brasil;
- Participação em reunião de pais;
- Acompanhamento do filho nos deveres escolares;
- Apoio e validação das ações das escolas;
- Existência do sistema de reprovação;
- Docente com autonomia no processo de reprovação;
- Regras Claras e definidas;
- Comportamento disciplinado;
- Respeito à figura do professor, diretor e funcionários. (SALGADO JUNIOR et al., 2015, p. 104)

Observa-se que algumas dessas práticas já foram apontadas na pesquisa de Sammons (2008).

Em outra pesquisa feita de forma similar por Regalo et al. (2016), utilizando uma adaptação da técnica desenvolvida por Salgado Junior e Novi (2015) e restringindo o universo aos municípios do Estado de São Paulo, foram escolhidas quatro Secretarias Municipais de

⁵ Salgado Junior et al. (2015) considerou como eficiente aquelas escolas que obtiveram a melhor relação entre investimentos financeiros e desempenho escolar na Prova Brasil de 2011, segundo a técnica DEA, e como ineficiente todas as demais escolas.

Educação (SMEs) e oito escolas consideradas eficientes, utilizando o desempenho aferido pelo Ideb. No outro grupo foram selecionadas mais duas SMEs e quatro escolas consideradas ineficientes de acordo com a similaridade em termos de tamanho do município, nível socioeconômico e investimento por aluno. Nos resultados obtidos, foram identificados 25 indicadores divididos em dois tipos: Diretoria e SMEs.

Quanto aos indicadores de diretoria, foram identificados os que seguem, segundo o grau de diferença encontrado entre as escolas eficientes e as ineficientes:

- Grau de cobrança da comunidade;
- Participação da comunidade no processo de tomada de decisão;
- Acessibilidade na comunicação com o secretário de educação;
- Preparação específica para a Prova Brasil;
- Acompanhamento do índice de absenteísmo docente;
- Montante de recursos providos da APM;
- Existência de indicadores internos de desempenho;
- Frequência das reuniões envolvendo professores do ensino fundamental I e II;
- Existência de mecanismos para que os alunos sejam alfabetizados na idade certa. (REGALO et al., 2016, p. 12)

Os indicadores de Secretaria (SMEs) identificados foram:

- Volume de projetos Federais e Estaduais;
- Frequência das reuniões com os diretores;
- Impacto dos resultados das avaliações externas no processo de tomada de decisão;
- Grau de alteração dos diretores ao final da gestão;
- Existência de indicadores internos de desempenho;
- Participação da Prefeitura no processo de tomada de decisão;
- Grau de autonomia para decisões financeiras;
- Frequência das reuniões com a equipe da SME;
- Existência de ações específicas para escolas com menor desempenho no Ideb;
- Continuidade de projetos elaborados na gestão anterior;
- Comunicação com o secretário e o público interno;
- Comunicação com o secretário e o público externo;
- Grau de conhecimento da situação educacional pedagógica geral do município;
- Grau de alteração do quadro de funcionários ao final da gestão;

- Oferecimento de capacitação em gestão para os diretores;
- Existência de um planejamento estratégico (indicadores, metas). (REGALO et al., 2016, p. 15)

Ressalte-se que os resultados apresentados nas duas pesquisas não podem ser generalizados, tendo em vista se tratarem de estudos de casos de amostras não representativas (SALGADO JUNIOR et al., 2015; REGALO et al., 2016), estando aqui para fins de conhecimento sobre as últimas pesquisas sobre essas práticas.

Almeida (2014, p. 181), na pesquisa com dados da Prova Brasil de 2011, identificou que a prática da leitura e a existência de programas que trabalhem com alunos com histórico de reprovação e/ou abandono afetam positivamente o desempenho dos alunos. Entretanto, os programas de reforço escolar não se mostraram conclusivos.

Menezes-Filho (2007), em uma pesquisa anterior trabalhando com os dados do SAEB de 2003, afirmou que as diferenças entre as escolas respondem de 10% a 30% no desempenho dos alunos e que a diferença entre os alunos e suas famílias respondem pelo restante da variação. Ressalta-se também outros fatores da pesquisa que indicaram afetar positivamente o desempenho dos alunos:

- a) a gestão das escolas;
- b) a idade de entrada no sistema escolar afeta o desempenho do aluno, indicando que os alunos que fazem a pré-escola têm desempenho melhor dos que entram no 1º ano;
- c) o tempo em que o aluno permanece na escola influencia consistentemente no seu desempenho. (MENEZES-FILHO, 2007)

Já outros fatores parecem não afetar ou afetam reduzidamente o rendimento, como:

- d) número de computadores na escola;
- e) processo de seleção do diretor;
- f) escolaridade, idade e salário dos professores;
- g) número de alunos por turma. (MENEZES-FILHO, 2007)

Alves e Franco (2008), quando em uma pesquisa sobre a eficácia escolar no Brasil, organizaram os fatores associados à eficácia escolar, indicados nas pesquisas brasileiras, em cinco grupos: recursos escolares; organização e gestão da escola; clima acadêmico; formação e salário docente e ênfase pedagógica. Segundo eles, “os pesquisadores reconhecem que alguns fatores associados à eficácia escolar estão fora do controle da maioria das escolas públicas, que

respondem por cerca de 90% das matrículas da Educação Básica”, porém fatores como “organização e gestão escolar”, “objetivos pedagógicos” e “clima acadêmico” estão sob a responsabilidade dos atores escolares por meio da autonomia que é dada às escolas pela LDB. (ALVES e FRANCO, 2008)

Em relação aos investimentos realizados em educação, Salgado-Junior et al. (2015) informam que, nas pesquisas identificadas, os melhores desempenhos educacionais estão relacionados à gestão dos recursos e não ao valor dos investimentos financeiros realizados (SALGADO-JUNIOR et al., 2015, p. 92), confirmando a conclusão de Diaz (2012) e de Soares e Alves (2013).

Os aportes teóricos realizados neste capítulo, com base nas teorias e nas pesquisas selecionadas, formam assim o referencial para as conclusões sobre os achados identificados no trabalho de campo.

Tendo em vista que a execução de práticas de gestão em si não é suficiente para explicar o desempenho dos alunos no Município Alfa, mas sim a atuação conjunta de vários fatores, adotou-se os diversos aportes teóricos apresentados neste capítulo como forma de uma abordagem mais ampla, além das práticas, a fim de que se possa compreender as interações desses fatores nos processos educacionais no município. Optou-se, portanto, como modelo de análise de identificação das práticas de gestão que influenciam no desempenho dos alunos no Município Alfa, as quatro primeiras dimensões de implementação de Lück (2009) como forma de abordagem, por conterem um campo amplo e identificável, a saber: gestão democrática, gestão de pessoas, gestão de pedagógica e gestão administrativa. As outras dimensões de gestão serviram de subsídio para as análises na medida da identificação das práticas. Os aportes teóricos da política educacional nacional, da influência dos fatores socioeconômicos e das práticas identificadas nas escolas eficazes serviram também de suporte para as reflexões feitas sobre as práticas escolares e educacionais no Município Alfa, conforme está detalhado no capítulo 4.

3. CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO ALFA NO QUE TANGE À EDUCAÇÃO MUNICIPAL

O objetivo deste capítulo é descrever a situação econômica e demográfica do município e seu contexto no cenário federal e estadual, bem como situar os principais normativos que regem a educação municipal e a atuação do Conselho Municipal de Educação.

3.1 INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DO MUNICÍPIO

O Município Alfa possui a seguinte classificação quanto às informações demográficas em relação aos outros 101 municípios do Estado de Alagoas:

Quadro 1 – Posição dos indicadores demográficos do Município Alfa no Estado de Alagoas (ano base 2010)

Indicador	Situação
Área territorial	Entre os 10 maiores de Alagoas.
População	Entre os 10 maiores de Alagoas.
PIB per capita	Entre os 10 maiores de Alagoas.
Salário médio mensal dos trabalhadores formais	Entre os 15 maiores de Alagoas.
Índice de Gini (Mapa de pobreza e desigualdade)	Entre os 50 melhores de Alagoas

Fonte: IBGE (2017)

O Censo de 2010 apresentou dados que mostram a realidade do Município Alfa. Em uma apresentação desses dados realizada pelo Pnud com a colaboração do Ipea e da Fundação João Pinheiro (2017), referente ao Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD, 2017), especificamente quanto aos municípios Brasileiros, foram mostrados os resultados de 232 indicadores relacionados ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com base nos censos de 1991, 2000 e 2010. Em uma análise em relação à média de cada indicador, verificou-se que o Município Alfa apresentou 40 indicadores com mais de 0,9 vezes o desvio padrão do universo em relação à média nacional no ano de 2000. Em 2010, esse número caiu para 18 indicadores. Dentre esses podemos destacar aspectos positivos e negativos obtidos por Alfa no comparativo entre os anos de 2000 e 2010, conforme apresentado no apêndice F, sendo assim discriminados:

Indicadores com desempenho positivo em relação à média nacional.

O Município Alfa obteve resultados positivos referentes à frequência dos alunos na escola (5 indicadores) tanto em âmbito nacional como estadual, nos seguintes indicadores:

- a) Percentual da população de 6 a 14 anos de idade frequentando o ensino fundamental que tem 2 anos ou mais de atraso idade-série;
- b) Taxa de frequência bruta ao ensino básico;
- c) Percentual da população de 4 a 5 anos de idade frequentando o ensino fundamental;
- d) Taxa de frequência bruta ao ensino médio;
- e) Percentual da população de 18 a 24 anos de idade frequentando o ensino médio.

Outros indicadores que também apresentaram melhora foram em relação à mortalidade infantil, sendo menor que a média estadual, entretanto, ainda acima da média nacional. São os que seguem:

- f) Mortalidade até um ano de idade;
- g) Mortalidade até cinco anos de idade.

Salienta-se o indicador, referente ao percentual de alunos de 6 a 14 anos com mais de 2 anos de atraso, em que o Município Alfa saiu de valores acima da média nacional em 2000 para valores abaixo em 2010, e estando a mais de 3 desvios padrão abaixo da média estadual.

Indicadores com desempenho negativo em relação à média nacional.

O Município Alfa obteve resultados negativos em dez indicadores quanto aos que se referem à sua escolaridade, ocupação, pobreza e longevidade, conforme segue:

- h) Taxa de analfabetismo da população de 25 a 29 anos de idade;
- i) Percentual da população de 18 a 20 anos de idade com o ensino médio completo;
- j) Percentual da população de 18 a 24 anos de idade com ensino médio completo;
- k) Percentual da população de 19 a 21 anos de idade com o ensino médio completo;
- l) Taxa de desocupação da população de 10 anos ou mais de idade;
- m) Taxa de desocupação da população de 18 a 24 anos de idade;
- n) Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade;
- o) % de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e que gastam mais de uma hora até o trabalho;
- p) % de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham e são vulneráveis à pobreza;
- q) Taxa de envelhecimento.

Em relação à escolaridade, observa-se um aspecto interessante pela existência de pessoas sem o ensino médio completo numa determinada faixa etária, entretanto, as taxas de frequência nessa mesma etapa de ensino são superiores à média nacional. Outros indicadores apresentam a realidade do município, como a longevidade de sua população – que não cresceu como a média nacional entre 2000 e 2010, como também em relação ao aspecto da pobreza e da falta de trabalho. Salienta-se que o aspecto socioeconômico tem bastante influência sobre o desempenho dos alunos, conforme Coleman (2008).

Em relação à média dos indicadores obtidos pelos municípios do Estado de Alagoas, o Município Alfa obteve resultado positivo quanto aos indicadores “h”, “i”, “j”, “k” e “p”, estando com piores resultados em relação ao restante, indicando que o município possui problemas de vulnerabilidade social.

Em termos de segurança pública, conforme dados do Mapa da Violência, elaborado por Waiselfisz (2016), o Município Alfa está entre os quarenta municípios em que houve mais mortes por arma de fogo no Brasil e entre os 10 de Alagoas, indicando o clima violento que impera na região.

3.2 NORMATIVOS E PROCEDIMENTOS EDUCACIONAIS

Os normativos legais que regem a educação no Brasil se iniciam pelas orientações e diretrizes da Constituição Federal de 1988 (CF/88), regulamentadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Em termos de planejamento, em cumprimento ao contido no art. 214 da CF/88, o governo federal criou o Plano Nacional de Educação (PNE), por meio da Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014, para vigorar no período de 2014 a 2024. Dentre as diretrizes contidas no PNE, destacam-se a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das desigualdades educacionais; a melhoria da qualidade da educação, a promoção da gestão democrática e a valorização dos profissionais da educação. Constam nesse documento as metas a serem atingidas até o ano final de vigência do plano, incumbindo o Inep de realizar avaliações bianuais sobre o cumprimento da meta. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão também adequar seus respectivos normativos legais ao PNE. O governo do Estado de Alagoas elaborou o seu Plano Estadual de Educação (PEE) para vigorar de 2015 a 2025 e contemplar as metas estabelecidas pelo PNE (ALAGOAS, 2017). O Município Alfa publicou o seu Plano Municipal de Educação (PME), tendo por base as orientações do PNE com vigência a partir de 2015 até 2025, conforme será apresentado ao longo deste trabalho.

Além desses dispositivos, o Município Alfa possui:

- Lei de criação do Conselho Municipal de Educação (CME), publicada em 1998 e modificada em 2009;
- Lei de criação do Regime Próprio de Previdência Social, publicada em 2010;
- Lei de Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do pessoal da rede pública municipal de ensino, publicada em 2013;
- Lei referente ao “Estatuto dos Servidores Públicos”, publicada em 2006 e modificada em 2014.

3.3 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

O Conselho Municipal de Educação é constituído atualmente por 20 membros, divididos entre as duas câmaras criadas: da Educação Básica e do Fundeb. Os seus membros são eleitos pelos pares, conforme o âmbito de sua participação, oriundos de várias áreas como:

- Da Educação Especial;
- Da Secretaria Municipal de Saúde;
- Do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Dos discentes das Escolas de Ensino Superior;
- Das Escolas Particulares de Ensino do Município;
- Dos docentes das Escolas Públicas Municipais;
- Dos diretores das Escolas Públicas Municipais;
- Dos servidores técnicos administrativos das Escolas públicas Municipais;
- Da Secretaria Municipal de Educação;
- Do Conselho Tutelar;
- Da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e da Mulher;
- De pais de alunos das Escolas Públicas Municipais;
- Dos discentes da Educação Básica Municipal. (LEI DE CRIAÇÃO DO CME/ALFA, 2015)

A lei define o CME como:

O Conselho Municipal de Educação (CME) é o órgão colegiado do Sistema Municipal de Ensino, representativo da comunidade, com funções consultiva, fiscalizadora e deliberativa, e competências normativas, constituindo-se no instrumento mediador entre a sociedade civil e o Poder Público Municipal na discussão, elaboração e implementação das Políticas Municipais de Educação, da gestão democrática do ensino público e na defesa da educação de qualidade para todos os munícipes. (LEI DE CRIAÇÃO DO CME/ALFA)

Observa-se assim a importância do CME na elaboração de políticas públicas de educação e da abrangência, em termos de participação, da comunidade envolvida com a educação no município.

O CME possui também um regimento interno que disciplina o seu funcionamento e a sua composição. Nesse, o presidente é eleito pelos membros para um mandato de quatro anos, sendo permitida a recondução.

O presidente do CME à época da pesquisa é funcionário efetivo da Semed desde o tempo de implementação das práticas de gestão do município em 2002, estando cedido pela Semed para exercer a função.

Nas entrevistas realizadas, foi questionado o nível de participação do CME nas práticas adotadas na Secretaria de Educação. Foram obtidas as seguintes informações:

Atuação do CME se restringe à Semed.

A participação do CME é mais conhecida pelos profissionais da Semed, em que há cobrança para o atingimento das metas do PME. Em relação aos profissionais das escolas, alguns não souberam informar sobre as atividades do CME ou de ter tido contato com um de seus membros. Outros indicaram que o Conselho poderia ser mais atuante.

Ausência de participação da comunidade.

Foi relatado que as pessoas não gostam de participar do CME, sendo apontada como causa disso a participação voluntária, diferentemente dos membros do Conselho Tutelar, que são remunerados. Há também problemas na participação dos membros nas reuniões do CME, dificultando o andamento dos trabalhos.

Ausência de atuação pelo CME nas práticas adotadas na Semed.

Percebeu-se que a atuação do CME se restringe a verificar o atingimento das metas do PME e que a Semed é a responsável por criar, implantar e alterar as práticas educacionais adotadas no município.

4. METODOLOGIA

Esse capítulo descreve a forma como foi formatada a pesquisa e as opções metodológicas realizadas, bem como os caminhos percorridos, a fim de que as questões da pesquisa fossem respondidas, e o modelo de análise utilizado para o enquadramento das práticas.

4.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A abordagem qualitativa de estudo de caso tipo exploratório permite analisar o funcionamento da Secretaria de Educação do Município Alfa em termos de práticas de gestão, a fim de identificar as suas especificidades e o modo como coordena e orienta os trabalhos que se relacionam com a melhoria de desempenho dos alunos da rede municipal, conforme modelo de análise. O enfoque em administração tem o objetivo de avaliar a gestão pela ótica da administração pública.

A abordagem foi realizada como um estudo de caso único integrado, englobando a análise sobre as práticas de gestão da Secretaria de Educação na orientação e acompanhamento das escolas e sobre os efeitos dessa orientação em duas escolas com desempenho do Ideb contrastante. O estudo de caso se aplica a esta pesquisa pelo caráter peculiar do assunto, conforme Yin (2015) e Lüdke e André (2015, p.20), tendo em vista o destaque das escolas do Município Alfa no cenário estadual e nacional na avaliação escolar realizada pelo Inep, mesmo com condições socioeconômicas similares a de outros municípios do estado de Alagoas com desempenho bastante inferior, indicando haver diferenciais na política educacional daquele município.

O recorte temporal se dá a partir de 2013, ano do levantamento do Ideb, até 2016, quando da coleta dos dados em campo, incluindo os dados recentes do Ideb de 2015.

O objetivo foi identificar as práticas executadas pela Secretaria de Educação do município e em duas escolas selecionadas que têm relação com as práticas contidas nas pesquisas e na literatura sobre as escolas eficazes, servindo de reflexão sobre a atuação das políticas educacionais municipais na melhoria do desempenho dos alunos.

No intuito de mitigar a influência de outros fatores e tornar as escolas comparáveis, a escolha das duas instituições teve por base a similaridade de tamanho (matrículas) e do nível

socioeconômico (NSE) que têm forte correlação com o rendimento escolar, conforme Alves, Soares e Xavier (2014), e que tenham obtido desempenho contrastante no Ideb de 2015. Esta análise tem o objetivo de verificar o nível de adoção das práticas de gestão induzidas pela Secretaria de Educação, bem como de práticas correlacionadas com o desempenho escolar, conforme Salgado Junior e Novi (2015). Sendo as escolas similares em relação aos aspectos relacionados, infere-se que a gestão pode ser o componente destoante.

4.2 PERCURSO METODOLÓGICO

Tendo em vista as disputas políticas acirradas em Alagoas, o que inclui o município pesquisado, definiu-se que o nome do município não fosse mencionado no trabalho, a fim de evitar qualquer especulação ou uso indevido da pesquisa, além do acadêmico. Salienta-se que não houve qualquer menção por parte da Secretaria de Educação sobre a não utilização do nome do município na pesquisa. Outro motivo da omissão foi garantir maior liberdade aos entrevistados, dificultando a identificação quando houver qualquer menção aos seus relatos. Portanto, optou-se por chamar o município pesquisado de “Alfa”. Esse procedimento visa a “proteção dos sujeitos humanos”, conforme abordado por Yin (2015, p. 81). A Secretaria de Educação do Município, ou Secretaria Municipal de Educação, será chamada neste trabalho de Semed, a fim de facilitar a leitura e deixar a escrita mais leve.

A análise teve por base as práticas de gestão executadas pela Secretaria de Educação do Município Alfa que se relacionam diretamente com a melhoria do desempenho dos alunos do município e quais os reflexos dessas práticas na gestão em duas escolas.

Primeiramente foram realizados contatos e visitas, em maio de 2016, na Secretaria de Educação do Município Alfa e nas escolas, com o objetivo de verificar as condições de execução da pesquisa, incluindo a permissão ao acesso às instalações e a disponibilidade da equipe técnica, diretores, coordenadores e professores. O primeiro contato se deu com o Secretário de Educação do Município Alfa, que permitiu que a pesquisa fosse realizada, bem como apresentou o seu corpo gerencial. Nesse momento, consumaram-se visitas a duas possíveis escolas, a fim de conhecer a realidade educacional do município.

No planejamento dos trabalhos e no intuito de selecionar duas escolas para compor as análises junto com a Semed, foram adotados 5 critérios, quais sejam: escolas da zona rural, com NSE mais baixo possível, de fácil acesso, de tamanho similar e com desempenho do Ideb

contrastante na etapa inicial do ensino fundamental. Tendo em vista que quase todas as escolas atingiram as metas do Ideb de 2013 (dados disponíveis à época da seleção), a ideia era selecionar escolas com o mais baixo NSE possível e de mesma classe e assim identificar as peculiaridades da escola com indicador positivo que permite que essa atinja as metas previstas pelo MEC. O NSE das famílias dos alunos tem forte correlação com o desempenho escolar (BROOKE E SOARES, 2008; ANDREWS E VRIES, 2012; ALVES E SOARES, 2013; ALVES, SOARES E XAVIER, 2014). Portanto, a seleção objetivou evitar a influência desse fator na análise das escolas.

Apesar da existência de apenas 14 escolas, que foram avaliadas pelo Inep, no município para a seleção, foram identificadas duas escolas que se aproximam bastante dos critérios estabelecidos. As duas são da zona rural e se localizam em comunidades que possuem as mesmas condições socioeconômicas. Quanto ao Ideb de 2015, referente à etapa inicial do ensino fundamental, o desempenho das escolas é contrastante, tendo uma das escolas alcançado um Ideb acima de quatro, denominada de agora em diante de escola A, e a outra escola atingido um valor acima de sete, denominada de escola B. O porte das duas escolas é similar em termos de sala de aula, número de profissionais da educação e número de matrículas, sendo a escola B um pouco maior que a escola A.

4.3 ETAPAS DA PESQUISA

Como estratégia metodológica, optou-se por realizar o trabalho em três etapas, conforme definido por Nisbet e Watt (apud LÜDKE e ANDRÉ, 2015), sendo constituídas por: fase exploratória, fase de coleta de dados e fase de análise dos dados e elaboração do relatório. A primeira etapa foi realizada em setembro de 2016, por meio de uma visita exploratória à Semed e às escolas selecionadas, com o objetivo de identificar os principais atores que poderiam prestar depoimentos, os procedimentos logísticos e as informações e documentos a serem coletados e que estivessem relacionados com as práticas de gestão que influenciam o desempenho dos alunos. O pesquisador foi bem recebido pelos profissionais, quando se percebeu que o aspecto profissional dos entrevistados colaboraria com a pesquisa pela confluência do objetivo de busca da melhoria do desempenho dos alunos.

Com base nas informações obtidas, elaborou-se um protocolo inicial de estudo de caso, orientando a execução da segunda etapa, que teve por objetivo o planejamento da coleta das

informações e documentos e a proteção dos sujeitos humanos. Optou-se por realizar essa etapa da pesquisa com base em três fontes de evidências: documentação, registros em arquivo e entrevistas semiestruturadas, conforme Yin (2015, p. 110).

Na parte documental, foram direcionados os trabalhos na coleta dos documentos identificados que se relacionam com as práticas de gestão tanto na Semed como na escola, os quais estão a seguir relacionados:

- Dispositivos normativos municipais relacionados à educação;
- Regimentos internos de funcionamento da Semed e das escolas, bem como organogramas;
- Planos e Planejamentos elaborados pela Semed e pelas escolas;
- Relatórios e outros controles utilizados pela Semed e pelas escolas no acompanhamento do desempenho dos profissionais e dos alunos;
- Informações sobre os profissionais da educação relacionados aos setores analisados;
- Informações sobre as turmas e matrícula dos alunos das escolas analisadas;
- Atas e demais registros escolares.

Na parte de registros em arquivos, foram obtidas informações oficiais sobre a educação do município na internet, principalmente no site do Inep, bem como informações gerais do município contidas no site do IBGE, com o fito de contextualizar o município no âmbito estadual e nacional e dar evidência às práticas de gestão adotadas.

Tendo por objetivo a obtenção de informações sobre a dinâmica das práticas de gestão realizadas tanto na Semed como nas escolas, e em virtude de questões de logística, optou-se por utilizar a entrevista semiestruturada como fonte de evidência dessas práticas. As entrevistas foram previamente agendadas e realizadas mediante o consentimento e assinatura dos entrevistados no “Termo de Consentimento Livre Esclarecido”, conforme o apêndice E. Os entrevistados selecionados foram os que seguem:

Quadro 2 – Relação das pessoas entrevistadas

Setor Abordado	Quantitativo / Função
SEMED	1 – Ex-Secretário de Educação; 1 – Gerente Administrativo; 1 – Gerente de Ensino; 7 – Integrantes da Equipe Técnica da Semed.
ESCOLA “A”	1 – Diretor; 1 – Coordenador Pedagógico; 3 – Professores; 1 – Merendeira.
ESCOLA “B”	1 – Diretor; 1 – Coordenador Pedagógico; 3 – Professores; 1 – Merendeira.
CME	1 – Presidente do Conselho.

Fonte: elaborado pelo autor.

Foram então estruturadas entrevistas, a fim de se obter informações sobre as práticas de gestão adotadas na Secretaria de Educação e nas escolas selecionadas, e sobre a participação dos diversos atores na elaboração e execução dessas práticas, conforme o contido nos apêndices A, B, C e D.

A ausência de um lugar adequado para as entrevistas, bem como a indisponibilidade dos entrevistados, dificultou um pouco o trabalho, entretanto, todas as reuniões foram realizadas num clima emocional, propício para que as informações pudessem ser expostas pelas pessoas. Antes de cada entrevista, foi apresentado o objetivo do trabalho e explicado que a mesma seria gravada para posterior registro e que o entrevistado era livre para falar e que poderia interromper a entrevista ou não responder a qualquer pergunta. Foi também garantida a omissão a qualquer referência que pudesse identificar os entrevistados. Após a assinatura do Termo de Consentimento, dava-se o início da entrevista. Em média, as entrevistas duraram cerca de 50 minutos. O roteiro de entrevistas serviu de base para os relatos, pois, em sua maioria, as informações vinculavam-se a contextos que eram descritos pelos entrevistados, viabilizando, no diálogo entre o pesquisador e o entrevistado, o aparecimento de outros questionamentos relacionados às práticas de gestão. Das entrevistas, posteriormente, foram transcritas apenas as

partes relacionadas às práticas de gestão, objetivando uma otimização do tempo do pesquisador, tendo em vista o grande volume de horas de gravação.

Todos os documentos, registros, fotos e gravações colhidos em campo compuseram um banco de dados em meio eletrônico que serviu de evidência para as conclusões contidas neste trabalho, conforme Yin (2015).

Na execução do trabalho de pesquisa, foram realizadas as seguintes visitas ao Município Alfa, sempre condicionadas à disponibilidade dos entrevistados:

Quadro 3 – Cronograma de visitas ao Município Alfa

DATA	LOCAL	ASSUNTO
19/05/2016	SEMED	Visita inicial à Semed, a fim de se obter permissão de acesso às pessoas, instalações e documentos, bem como obter informações sobre a logística de acesso às escolas.
15/09/2016	SEMED	Reunião com a Gerente Administrativa e de Ensino, buscando informações sobre o funcionamento da Semed.
19/09/2016	ESCOLA A	Reunião com o diretor escolar e equipe pedagógica, buscando informações sobre o funcionamento da escola.
20/09/2016		
21/09/2016	ESCOLA B	Reunião com o diretor escolar e equipe pedagógica, buscando informações sobre o funcionamento da escola.
22/09/2016		
26/09/2016	ESCOLA A	Realização de entrevistas exploratórias com uma professora.
27/09/2016	ESCOLA A	Realização de entrevistas exploratórias com dois professores e outro profissional da educação.
28/09/2016	ESCOLA B	Realização de entrevistas exploratórias com dois professores e outro profissional da educação.
29/09/2016	ESCOLA B	Realização de entrevistas exploratórias com o diretor e um professor.
15/02/2017	SEMED	Reunião com as Gerentes Administrativa e de Ensino da Semed, coletando documentos e mais informação sobre o funcionamento das práticas.
30/03/2017	SEMED	Realização de entrevista semiestruturada com dois técnicos da Semed.
31/03/2017	SEMED	Realização de entrevista semiestruturada com a Gerente Administrativa e com dois técnicos da Semed.
03/04/2017	SEMED	Realização de entrevista semiestruturada com a Gerente de Ensino da Semed.
03/04/2017	ESCOLA B	Realização de entrevista semiestruturada com o diretor, o coordenador pedagógico e dois professores.
04/04/2017	SEMED	Realização de entrevista semiestruturada com dois técnicos da Semed.

Quadro 3 – Cronograma de visitas ao Município Alfa.

DATA	LOCAL	ASSUNTO
04/04/2017	ESCOLA A	Realização de entrevista semiestruturada com o diretor e o coordenador pedagógico.
05/04/2017	ESCOLA B	Reunião com a equipe de direção para coletar documentos e informações.
06/04/2017	ESCOLA A	Realização de entrevista semiestruturada com um professor.
10/05/2017	CME	Realização de entrevista semiestruturada com a Presidente do Conselho Municipal de Educação (CME).
22/05/2017	MACEIÓ	Realização de entrevista com o Secretário de Educação ao tempo de implantação das práticas de gestão no Município Alfa.

Fonte: elaborado pelo autor

Todas as entrevistas e reuniões exploratórias e as entrevistas semiestruturadas foram gravadas, totalizando mais de 45 horas de gravação, todas consentidas pelos entrevistados. Entretanto, para a utilização como base de evidência, somente as entrevistas estruturadas foram usadas e totalizaram mais de 14 horas de gravação.

4.4 MODELO DE ANÁLISE

A última etapa do trabalho se baseou na análise dos dados, tendo como roteiro principal os relatos dos entrevistados. Esses relatos foram confrontados entre si e com as evidências documentais, a fim de se determinar a sua veracidade. Alguns desses relatos foram descritos neste trabalho mais pelo seu aspecto contextual e relevante, mesmo sem ter tido confirmação documental, como as informações sobre a implementação das práticas estruturantes no município. As dimensões de Lück (2009) foram escolhidas como base do modelo de análise, dentre as dimensões abordadas no item 2.3, por seu aspecto de divisão das dimensões por área de gestão que são mais adequadas ao presente estudo. Pela similaridade e conexão das seis dimensões de implementação de Lück (2009), pois a divisão em dimensões tem o aspecto apenas de facilitar o estudo e a análise, optou-se por enquadrar as práticas de gestão identificadas nas quatro primeiras dimensões, conforme o quadro 4.

Quadro 4 – Dimensões de enquadramento das práticas de gestão

DIMENSÃO DE IMPLEMENTAÇÃO	SEMED	ESCOLA
Gestão democrática e participativa	X	X
Gestão de pessoas	X	X
Gestão pedagógica	X	X
Gestão administrativa	X	X

Fonte: elaborado pelo autor

Tendo em vista a influência de vários fatores, além das práticas de gestão, no desempenho dos alunos, e como forma de contextualizar o ambiente de aplicação das práticas na Semed, foram desenvolvidos os itens 5.1 a 5.3 do capítulo 5, que abordam a estrutura e a composição da Semed, as principais diretrizes do Plano Municipal de Educação (PME) e as práticas estruturantes implantadas no município. Para a elaboração desses capítulos, foram utilizados os aportes teóricos oriundos da política educacional nacional e da administração escolar, explicitadas no capítulo 2. No mesmo sentido, foi contextualizado o ambiente das escolas, como forma de subsidiar a análise das práticas, a qual está consubstanciada no item 6.1.

As práticas de gestão identificadas foram categorizadas segundo o local de análise (Semed ou escolas) e foram enquadradas de acordo com as dimensões de implementação de Lück (2009), conforme quadro 4. As outras dimensões de Lück (2009) serviram de suporte na medida de sua ocorrência. Os aportes teóricos da política educacional nacional, da administração escolar, da influência dos fatores socioeconômicos e das práticas identificadas nas escolas eficazes serviram também de subsídio para as análises das práticas educacionais e escolares no Município Alfa, desenvolvidas nos itens 5.4 e 6.2, respectivamente. As práticas de gestão foram assim distribuídas:

SEMED

Práticas educacionais: são as práticas que compõem as atividades rotineiras da Semed e que objetivam a melhoria do desempenho dos alunos. Para análise dessas práticas, fez-se o enquadramento segundo as dimensões de implementação que podem ser utilizadas para o caso da Secretaria de Educação, conforme quadro 4. A análise dessas práticas está desenvolvida no item 5.4 por área de gestão (dimensão). Os seguintes aspectos foram considerados quando da análise das dimensões:

- Gestão Democrática e Participativa

Por meio do relato das pessoas entrevistadas na Semed, procurou-se identificar aspectos relacionados à liderança dos dirigentes que ali trabalham, tendo como base o grau de liberdade dos gestores nas diversas áreas de atuação e a relação com a sua equipe de trabalho e com outros gestores, incluindo os das escolas.

- Gestão de Pessoas

Nessa dimensão, procurou-se identificar, por meio das entrevistas, o tratamento dado pela Semed aos profissionais das escolas, como diretores, coordenadores e professores, no que se refere à capacitação profissional e à avaliação de desempenho, bem como a forma de relacionamento entre a Semed e os profissionais da educação das escolas.

- Gestão Pedagógica

Na gestão pedagógica realizada pela Semed, o foco se concentrou na identificação dos procedimentos realizados pela Secretaria a fim de acompanhar e colaborar para a melhoria do desempenho dos alunos.

- Gestão Administrativa

Nessa dimensão, os trabalhos se concentraram na identificação dos procedimentos adotados pela Semed no apoio às escolas, no que se refere aos aspectos administrativos e financeiros.

ESCOLAS

Práticas Escolares: são as práticas identificadas nas escolas que se relacionam com o desempenho dos alunos, segundo o enquadramento das dimensões de Lück, conforme quadro 4. Os seguintes critérios foram considerados quando da análise das dimensões, a fim de identificar aspectos que expliquem o desempenho das escolas, bem como a diferença entre elas:

- Gestão Democrática e Participativa

Por meio do relato das pessoas entrevistadas, tanto na Semed como nas escolas, procurou-se identificar aspectos relacionados à liderança do diretor escolar e a relação deste com os profissionais das escolas, tendo por base os seguintes comportamentos de liderança descritos por Lück (2014), conforme o quadro 5.

Quadro 5 – Atitudes identificadas em pessoas que expressam comportamentos de liderança.

Aceitação de desafios	Gosto pelo trabalho
Autoconfiança	Iniciativa
Autocontrole	Inteligência emocional
Autodeterminação	Inteligência social
Comprometimento	Laboriosidade
Dedicação	Maturidade psicológica e social
Determinação	Motivação
Empatia	Ousadia
Empreendedorismo	Perseverança
Entusiasmo	Persistência
Espírito de equipe	Proatividade
Expectativas elevadas	Resiliência
Flexibilidade	Tolerância aos desafios

Fonte: Lück (2014, p. 74)

Também foram levados em consideração os aspectos da participação da comunidade na vida escolar, como forma de atuação no desempenho dos alunos.

- Gestão de Pessoas

Nessa dimensão, procurou-se levantar aspectos que são apontados nas pesquisas como diferenciadores de escolas eficazes no que diz respeito à gestão de pessoas, por meio das entrevistas e dos registros no censo escolar, principalmente quanto aos que seguem:

- Qualidade dos profissionais quanto a sua atuação e o seu comprometimento;
- Características dos professores quanto a: graduação, vínculo empregatício e esforço docente;
- Capacitação dos profissionais da educação;
- Avaliação de coordenadores e professores.

- Gestão Pedagógica

Na Gestão Pedagógica, realizou-se um levantamento longitudinal das turmas que participaram da Prova Brasil em 2015, desde o ano de 2011, fechando assim o ciclo da primeira etapa do ensino fundamental. O levantamento objetivou identificar o fluxo dos alunos por essa etapa nas duas escolas, identificando o nível de aprovação, reprovação, abandono, quantidade de alunos por turma, permanência dos alunos na escola e quantidade de professores.

Nessa dimensão também foram levantados os seguintes aspectos realizados pelas escolas:

- Acompanhamento dos alunos em relação ao seu desempenho e frequência em sala de aula, bem como as providências tomadas em relação aos alunos com baixo rendimento;
- Acompanhamento do trabalho do professor em relação a sua presença em sala e quanto ao cumprimento da carga horária.

- Gestão Administrativa

Nessa dimensão, foram levantados aspectos relacionados à autonomia administrativa e financeira da escola e o tipo de apoio recebido pela equipe dirigente escolar nas suas atividades diárias. Ressalte-se que a literatura aponta que essa dimensão exerce uma sobrecarga sobre o diretor escolar, diminuindo a sua disponibilidade para acompanhar áreas mais importantes, como a pedagógica e a de pessoas.

Como última análise, elaborou-se o item 6.3, apresentando aspectos da gestão escolar que interferem na gestão educacional tendo por base os aportes da administração escolar.

5. PRÁTICAS DE GESTÃO IDENTIFICADAS NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO ALFA

Neste capítulo são descritos situações e fatos a partir das informações disponibilizadas por meio de entrevistas, documentos e observações no local, a fim de que se tenha uma visualização do contexto em que as práticas adotadas pela Secretaria de Educação estão inseridas. Os achados contidos nesse capítulo tiveram por base as entrevistas feitas com a equipe técnica da Secretaria e com professores e gestores das duas escolas com resultados contrastantes no Ideb, um positivo e outro negativo, das séries iniciais de 2015. O objetivo do trabalho foi o de captar as informações e detalhes nos discursos, a fim de que se pudesse compreender a realidade na qual as práticas de gestão estão inseridas. É necessária a descrição do contexto tendo em vista a existência de vários fatores que acabam dando suporte para que essas práticas sejam efetivas. Desses fatos e situações, inicia-se pelos subitens referentes à composição e estrutura da própria Secretaria em que as práticas são executadas, e pelo Plano Municipal de Educação que baliza e orienta as ações do órgão. Seguindo, são abordadas informações sobre as práticas estruturantes que dão suporte à execução das práticas educacionais. Por fim, fechando o capítulo, descreve-se os achados referentes às principais práticas educacionais identificadas que estejam relacionadas com a melhoria do desempenho do aluno das séries iniciais do ensino fundamental, classificadas segundo as dimensões de gestão de Lück (2009) e conforme o modelo de análise contido no capítulo 4.

5.1 ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

A fim de contextualizar as práticas de gestão educacional identificadas, descreve-se a estrutura encontrada na Semed, principalmente dos setores que mais se relacionam com as práticas nas escolas, bem como os impactos nessa estrutura nas mudanças de governo, percebidos pelos seus atores. O intuito dessa abordagem é verificar os aspectos burocráticos criados para dar suporte às práticas executadas, bem como as alterações estruturais realizadas para atender aos objetivos educacionais.

5.1.1 Organograma e funções dos diversos setores da Secretaria de Educação.

A Secretaria de Educação do Município não possuía um organograma até o final de 2016. Em 2017, identificou-se uma tentativa de apresentar uma estrutura funcional segundo os seus diversos setores. Pelo que foi observado, não existe uma linha de comando rígida entre os setores e estes existem para cumprir uma função específica conforme as necessidades das práticas de gestão implantadas, isto é, foi observado que os setores se ajudam mutuamente em prol de um objetivo comum, a melhoria dos alunos. Neste ano, por exemplo, foi recriada a Coordenação de “Correção de Fluxo”, tendo em vista o aumento de alunos distorcidos nas escolas. Essa dinâmica de reestruturação mostrou uma maleabilidade da estrutura da Secretaria para atender aos desafios surgidos no processo educacional. Essa maleabilidade é facilitada pela experiência das pessoas que integram a equipe da Secretaria. Sendo assim, segue uma descrição dos setores e suas respectivas atribuições, a partir das observações realizadas no local, bem como das informações obtidas por meio das entrevistas e de documentos.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

A Secretaria de Educação do município possui prédio próprio dotado de infraestrutura para suportar as atividades necessárias para as práticas de gestão. O prédio possui dois andares contendo diversas salas para abrigar as equipes. No primeiro andar, estão o setor de pessoal e da contabilidade, além de um auditório para cerca de 100 pessoas. No térreo, estão as salas do Secretário de Educação e dos demais setores, incluindo uma copa e recepção. O Regimento Interno da Semed foi aprovado por meio de portaria em abril de 2006, contendo as atribuições dos diversos setores, definindo a Secretaria como:

A Secretaria Municipal de Educação – SEMED constitui-se órgão da Administração Direta, tendo por finalidade elaborar, coordenar, executar e controlar as políticas públicas na área de educação municipal, que será efetivada com a guarda dos seguintes princípios:

[...]

II. manutenção de ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para todos aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria;

[...]

VI. desenvolvimento de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e saúde, destinados à clientela do ensino fundamental, sob a coordenação ou acompanhamento de profissionais de serviço social, com participação da comunidade escolar;

[...]

VIII. gestão democrática do ensino público na forma da Lei e dos instrumentos regulamentares;

[...]

XI. valorização dos profissionais do ensino, mediante instituição de plano de cargos e carreira para o magistério público e remuneração compatível com o grau de qualificação profissional; [...]. (Regimento Interno - SEMED, 2006)

A estrutura básica definida pelo Regimento Interno compõe-se de:

- Órgão de Administração Superior – Composto pelo Secretário e Chefe de Gabinete;
- Órgãos de assessoramento – nas áreas Técnico-pedagógica, Jurídica, TI, Planejamento e Orçamento, Contabilidade e Administrativa;
- Órgãos Colegiados – composto pelos Conselhos Municipais de Educação, Alimentação Escolar e do Fundo Municipal de Educação;
- Órgãos Executivos – composto por gerências, coordenações e diretorias escolares, compondo a atividade fim da Semed.

A estrutura encontrada quando da realização da pesquisa em 2016 e 2017 divergia em alguns aspectos do citado normativo, sendo descritos aqueles que têm mais relação com as práticas de gestão, conforme segue:

GERÊNCIA DE GESTÃO ESCOLAR

Essa gerência está diretamente subordinada ao Secretário de Educação e responde pela gestão escolar tanto administrativa quanto pedagogicamente, estando os outros setores subordinados a esta. É composta pela Gerente Administrativa e Pedagógica, a Gerente de Ensino e pelos Superintendentes e Coordenadores que atuam junto às escolas. Destacam-se as seguintes funções, conforme contido no regimento:

- Zelar pela qualidade da educação no município;
- Estabelecer critérios para que as escolas municipais possam elaborar o seu Projeto Político Pedagógico – PPP;
- Fortalecer o processo ensino-aprendizagem das escolas por meio de fundamentação teórico-metodológica e de processo de avaliação discente;
- Fortalecer as escolas da rede para que possam assumir a autonomia pedagógica assegurada por Lei, com responsabilidade.

A Gerente Administrativa e Pedagógica, conforme indicado nas entrevistas, é uma pessoa dinâmica, agregadora e que sabe trabalhar em equipe, como também cobrar pelo atingimento das metas.

A Gerente de Ensino é responsável pela coordenação do trabalho pedagógico, bem como pela análise dos dados sobre o rendimento dos alunos nas escolas. Subordinadas à Gerente de Ensino estão as Coordenações Pedagógicas, que têm a função de atuar junto às escolas, aferindo o desempenho dos alunos e contribuindo com o trabalho dos professores. Os Coordenadores selecionam as escolas conforme a situação das respectivas turmas e programam as visitas com uma semana de antecedência. As Coordenações são divididas conforme a etapa de ensino, sendo constituídas pelas Coordenações da Educação Infantil, do 1º ao 5º ano, do 6º ao 9º ano, da Educação Especial, do PNAIC, do EJA, da Correção de Fluxo, da Educação Ambiental – Mais Educação – PME, do Livro didático e da Educação Física.

Os Superintendentes têm a função de levar a Semed para dentro das escolas, sendo a ponte entre os diretores escolares e a Secretaria. Conforme o Regimento Interno, compete ao Superintendente: operacionalizar ações voltadas à gestão democrática nas escolas, assessorando os diretores escolares ante a sua autonomia pedagógica, financeira e administrativa; levantar as demandas das escolas para a Secretaria e acompanhar o seu atendimento e acompanhar e avaliar os resultados obtidos pelas escolas. As escolas são agrupadas em dois conjuntos, sendo um Superintendente responsável por cada conjunto. Segundo entrevistas, a ideia é fazer com que o Diretor escolar tenha mais tempo para se dedicar aos problemas pedagógicos e à melhoria de desempenho dos alunos, do que aos trabalhos administrativos.

GERÊNCIA DE DADOS E INFORMAÇÕES EDUCACIONAIS

Esse setor se mostrou útil para a identificação da origem dos alunos com deficiência na aprendizagem, a fim de confrontar com as informações oriundas das escolas, pois há a alegação de que as falhas de aprendizagem são de alunos oriundos de transferência. Disponibiliza dados confiáveis sobre a origem desses alunos, reforçando a imagem de que a Semed está monitorando as informações repassadas pelas escolas.

Conforme o Regimento Interno, o setor é responsável pelo levantamento do Censo Escolar e subsidia o Sistema Municipal de Educação com dados, informações e análises estatísticas para as tomadas de decisão das Políticas Públicas do Município.

GERÊNCIA DE INSPEÇÃO ESCOLAR

Essa gerência se apresentou nos relatos das entrevistas como necessária para a obtenção de dados mais confiáveis sobre os alunos, tendo em vista um número grande de alunos distorcidos. Foi criada por volta de 2006, a fim de tornar os registros de transferência e histórico

dos alunos mais fidedignos. Esse fato mitigou problemas de falta de informação e informação desencontrada, pois existiam alunos desistentes que eram colocados como transferidos pelas escolas incorretamente. Identifica-se, então, que esse setor contribui para a eliminação de erros nas informações e para a identificação correta dos alunos distorcidos ou com deficiências na aprendizagem, bem como para a regularidade das escolas perante o Sistema de Ensino Municipal.

Em relação às pessoas que trabalham nos setores citados, a equipe era composta somente por mulheres aprovadas em concurso público há mais de 10 anos. Em relação às pessoas entrevistadas, todas já foram professoras de escolas públicas do município.

Pelos relatos das entrevistas e pelas visitas realizadas percebeu-se que o clima de trabalho na Semed é de harmonia entre os diversos setores e de trabalho constante, colaborando para uma cultura de trabalho em equipe e orientado a objetivos.

Em que pese a estrutura burocrática, pela definição das atribuições dos cargos e pela hierarquia, observou-se uma flexibilidade na montagem das equipes visando a consecução dos objetivos educacionais, como, por exemplo, a criação da coordenação de correção de fluxo e de uma Articuladora Municipal.

5.1.2 Alteração de governos e impactos nas práticas de gestão

Tendo em vista que as alterações de governo acarretam uma mudança na equipe dirigente da Secretaria e, com isso, a possibilidade de mudanças na política educacional do município, foi questionado nas entrevistas se as mudanças de governo desde a implantação dessas práticas têm alterado a rotina delas de modo que houvesse algum prejuízo ou melhoria. Há de ressaltar que desde 2000 o mesmo grupo político vem administrando o município. Das entrevistas, os relatos convergiam para uma manutenção das práticas adotadas, e em outros as mudanças eram citadas como impedimento de uma melhora ainda maior. Os relatos indicaram que cada troca de gestor ocasionava uma expectativa quanto às novas determinações e alterações na equipe dirigente. Após um período de acomodação e de conhecimento, havia a retomada dos trabalhos, quando o novo gestor começava a acreditar e ter confiança na equipe técnica, dando liberdade para que eles atuassem. Em outros relatos, foi colocado que a gestão da educação nos últimos anos não está conseguindo obter uma evolução significativa, mantendo apenas em

funcionamento aquilo que está dando certo e que uma mudança do grupo político poderia ocasionar as mudanças necessárias ao ensino municipal.

Dos relatos, percebe-se que os profissionais da educação conhecem as circunstâncias políticas que envolvem a manutenção das práticas de gestão, existindo uma linha tênue entre o sucesso e o fracasso em uma alteração da política educacional. O sucesso obtido pelo município nas avaliações em larga escala, como a Prova Brasil, advém de várias fontes e está apoiado em toda estrutura e cultura montada ao longo dos anos. Isso explica em parte a manutenção das práticas adotadas, tendo em vista o risco de se desestabilizar o processo, ocasionando também um prejuízo político. Há de ressaltar também a habilidade dos profissionais da educação em se ajustar aos novos dirigentes, pois isso é rotina em uma administração pública municipal.

5.2 PRINCIPAIS OBJETIVOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

O objetivo geral desse item é conhecer quais são as principais metas e estratégias relacionadas às séries iniciais do ensino fundamental que são trabalhadas pela Secretaria de Educação e contidas no Plano Municipal de Educação – PME.

O PME do Município Alfa atualmente vigente é oriundo da publicação de uma lei municipal de junho de 2015. Antes dele, existiu um plano com início de vigência em 2010.

No aspecto referente ao ensino fundamental das séries dos anos iniciais, ressalta-se algumas condições estabelecidas pelo plano, conforme segue:

- A carga horária mínima anual de 800 horas que deve ser distribuída ao longo de 200 dias letivos, no mínimo.
- O currículo adotado é a base nacional comum, podendo ser complementado pelos sistemas de ensino, desde que obedeçam aos ditames do art. 27 da LDB.
- A responsabilidade pela matrícula das crianças é dos pais, sendo dever da escola tornar público o período da matrícula.
- Dentre o perfil do professor, destaca-se a formação em pedagogia, a avaliação e monitoramento da compreensão dos conteúdos trabalhados e o conhecimento do sistema educacional e das políticas vigentes.

Outros aspectos abordados são a utilização da educação para pensar as relações étnico-raciais e as desigualdades sociais. A educação ambiental e a educação inclusiva também são aspectos contidos no plano. Já para as áreas rurais, o plano define que deverão ser feitas as adequações necessárias às peculiaridades da vida de cada região, como nos conteúdos curriculares, na organização e no calendário escolar. Quanto aos quilombolas, o plano informa que não há este público-alvo no município.

O plano também aborda a valorização dos profissionais da educação, indicando os seus direitos e garantias, tanto de docentes como de não docentes, e sua participação no processo democrático de gestão escolar por meio dos conselhos. O plano estabelece também o plano de cargos e salários dos profissionais da educação.

Quanto ao acompanhamento/monitoramento e avaliação do PME, destacam-se as seguintes competências contidas no plano:

- À Secretaria Municipal de Educação, como órgão responsável pela gestão da política pública de educação, compete cumprir, monitorar e avaliar o cumprimento das metas e estratégias estabelecidas no PME.
- Ao Conselho Municipal de Educação, as funções de normatização do sistema, bem como o acompanhamento e avaliação do PME.
- Ao Fórum Municipal de Educação cabe o acompanhamento e avaliação da implementação do PME, bem como o acompanhamento de projetos referentes à educação junto à Câmara de Vereadores.

Encontros bianuais também são previstos, com o objetivo de promover a reflexão sobre os resultados alcançados, sendo a primeira avaliação a ser realizada em 2017.

O Plano estabelece 20 metas para a educação, assim como o Plano Nacional de Educação - PNE. Observa-se que os dois planos são similares em quase todas as metas, tendo pequenas variações.

Foram identificadas no PME, como principais metas relacionadas com o desempenho escolar das séries iniciais do ensino fundamental, as descritas a seguir, contendo também as principais estratégias:

Meta 2 - Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de 06 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME.

Principais Estratégias

- Garantir a implantação de programas de formação continuada do professor a partir da aprovação do PME.
- Promover a busca ativa de crianças em idade correspondente ao ensino fundamental, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância.

Meta 5 - Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até os 08 anos de idade, durante os primeiros 05 anos de vigência do plano; no máximo, até os 07 anos de idade, do sexto ao nono ano de vigência do plano; e até o final dos seis anos de idade, a partir do décimo ano de vigência do plano.

Principais Estratégias

- Estimular os professores e coordenadores pedagógicos para formação continuada visando uma prática pedagógica inovadora e tecnológica, para o ensino fundamental do 1º ao 3º ano, desenvolvendo a aprendizagem do aluno através do ensino eficaz e contemporâneo.
- Colocar em ação o Projeto Político Pedagógico da escola por meio do currículo e das atividades desenvolvidas, visando direitos e deveres para o exercício da cidadania.
- Assegurar o sistema de avaliação interno, adequando a avaliação nacional periódica e específica para aferir a alfabetização dos alunos aplicada a cada ano, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar crianças.

Meta 7 - Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb.

Principais Estratégias

- Assegurar que, no quinto ano de vigência deste PME, pelo menos 70% dos alunos do Ensino Fundamental tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento intitulados no currículo.

- Estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.

Meta 19 -Garantir, em leis específicas aprovadas pelo Município, União e Estado, a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho, à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades.

Principal Estratégia

- Orientar em 100% das escolas do [Município Alfa], em até 3 anos de funcionamento do PME, que os Conselhos Escolares sejam implementados, ativos e participativos na gestão escolar.

Meta 20 -Ampliar o investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB no final do decênio.

Principal Estratégia

- Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar, mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos visando a ampliação da transparência e o efetivo desenvolvimento da gestão democrática.

Em termos legais, existe um arcabouço normativo descrito pelo PME que orienta as ações realizadas pela Semed.

5.3 PRÁTICAS DE GESTÃO ESTRUTURANTES NO MUNICÍPIO

Os fatos aqui descritos baseiam-se exclusivamente nas entrevistas realizadas por pessoas que estiveram presentes à época, pois ocorreram no período compreendido entre 2001 a 2007, na intenção de apresentar as situações e motivações que fizeram parte da implantação das práticas de gestão adotadas no município, permitindo assim a sua contextualização. Porém, não

foram localizados/apresentados documentos que pudessem subsidiar as afirmações aqui apresentadas, estando a sua interpretação limitada aos efeitos dessas atitudes na atualidade.

A origem da mudança nas práticas de gestão começou pela dificuldade de informação e coordenação dentre as várias escolas existentes no município por volta do ano de 2001. As escolas, de uma maneira geral, eram pequenas e formadas por salas multisseriadas, isto é, alunos de várias séries estudam juntos com o mesmo professor que ministra assuntos de cada série por vez. Os professores que atuavam nessas escolas, em sua maioria, não possuíam nível superior de graduação. As escolas, em geral, não tinham um gestor escolar, nem coordenador pedagógico. A comunicação era difícil e o contato com os professores não era frequente.

Segundo as entrevistas realizadas, o Secretário da época não era uma pessoa da área, entretanto, realizou parcerias com entidades ligadas à educação que então atuaram como assessoras na reforma institucional da Semed e das escolas. Os relatos apontam que a decisão política foi fundamental para que as reformas fossem feitas, tendo em vista a grande dificuldade na quebra de paradigmas, tanto por parte dos profissionais de educação da Semed e das escolas, como em relação às famílias dos alunos afetados pelas mudanças.

Sendo assim, foram realizadas várias alterações na composição das escolas a fim de viabilizar um trabalho conjunto com a Semed, descritas a seguir:

- REESTRUTURAÇÃO E INVESTIMENTO NAS ESCOLAS

Conforme entrevistas, houve no ano de 2001 a necessidade de nucleação das pequenas escolas e da extinção das turmas multisseriadas no município, como forma de melhorar a ação da Secretaria nas escolas. Para que isso fosse implantado, houve um trabalho de convencimento da população por meio de reuniões, a fim de que os pais pudessem deixar os filhos frequentarem uma escola maior, chamada polo, e distante das antigas escolas. A motivação para essa nucleação se baseia na deficiência de preparo dos professores e na dificuldade de coordenação e acompanhamento dos trabalhos. Só em uma localidade do município, existiam 27 pequenas escolas que foram nucleadas. Com isso, foi possível implantar as figuras de gestor escolar e de coordenador pedagógico. Houve também investimentos na ampliação das escolas polos, a fim de que pudessem suportar a chegada desses novos alunos. Os relatos indicam que a nucleação das escolas impactou o aumento nas despesas do município com o transporte escolar.

Não se pode dizer que a nucleação por si só resolveria os problemas de desempenho escolar. Seria necessário investir na infraestrutura e no pessoal para dar retorno, conforme relato de um entrevistado:

O primeiro mandato dele foi antes de 2000, [...] Ele investiu muito em educação. Na época do [Secretário] aqui na Secretaria de Educação, foi um trabalho muito bom, investir. Eles investiram nas pessoas, era capacitação, era formação, eles investiram mesmo e continuam investindo, e, quanto a isso, nós não podemos reclamar. [...] A maioria não tinha uma faculdade, [O Prefeito] trouxe para cá, para dar oportunidade todinha ao pessoal, e foi dando, além de ajudar muito o professor para que eles crescessem, os espaços das escolas, as escolas mudaram, nós temos escolas lindas. [...] (ENTREVISTADO E-01)

A nucleação das escolas melhorou a supervisão da Semed em relação aos professores, bem como criou condições para que pudessem ser realizados trabalhos coordenados pelos técnicos da Secretaria junto aos profissionais das escolas, visando a melhoria do desempenho dos alunos.

- CORREÇÃO DE ALUNOS DISTORCIDOS

Após essa nucleação, detectou-se a presença de muitos alunos distorcidos, isto é, alunos que estavam com idade avançada para a série/ano que estavam cursando, e ainda muitos alunos não alfabetizados. Estabeleceram-se parcerias com algumas fundações e institutos, com o fito de corrigir essa distorção, por meio de capacitação dos professores e orientação de como atuar sobre o problema. Ainda, conforme as entrevistas, foi detectada, em um primeiro diagnóstico, a presença de mais da metade de alunos distorcidos. A implantação começou com poucas escolas, depois se estendeu para todas as outras. Segundo relatos, começou com o acompanhamento de 850 alunos, alcançando posteriormente mais de dois mil alunos.

Esse trabalho teve um impacto positivo pelo compromisso das pessoas em querer recuperar os alunos distorcidos, apesar dos riscos envolvidos, pois existiam aqueles que se envolviam com drogas, conforme um entrevistado da Semed:

Nada disso adianta se você não tiver pessoas comprometidas em querer fazer, entendeu, acho isso importantíssimo porque às vezes você fala: eu vou fazer a correção de fluxo. Mas quem é que você vai colocar? Vai ter o compromisso? a preocupação? por que na época a gente arriscava muito a vida, eu e a minha equipe. (ENTREVISTADO E-02)

Em outro momento, esse mesmo entrevistado relata a experiência de ter passado pelo programa de correção de fluxo de alunos distorcidos, indicando a melhoria profissional, o modo de como se chegar aos alunos e a situação em que estes se encontravam, mostrando a difícil

realidade e os obstáculos com os quais o profissional de educação tem que conviver para poder recuperar os alunos:

Todas nós saímos melhores profissionais, pois foi uma lição de vida pessoal e profissional, porque as meninas entravam na boca de fumo para ir buscar os alunos que não estavam indo para a aula, a escola não fazia, mas nós fazíamos, [...]a gente chegava lá, tá lá os alunos fumando, muitas vezes estavam dentro da escola e quando eu chegava lá perguntava ‘cadê fulano de tal?’ Porque a gente tinha que aprender os nomes deles, né! ‘Não quis assistir a aula não, tá lá atrás’, quando eu chegava, ele estava usando drogas. [...], mas ele sempre dizia a mim para lembrar, para não esquecer: ‘caboeta vive pouco, entendeu!’ Porque se eu dissesse, eles me tiravam a vida. Então, a gente arriscou muito a vida, eram meninos muito pobres, eram meninos que iam para escola muito sujos, eram meninos que não queriam nada com a vida. (ENTREVISTADO E-02)

Segundo relatos, algumas pessoas que trabalharam com a correção do fluxo atualmente são gestores escolares, indicando que a experiência prática na recuperação de alunos influenciou a vida profissional deles.

- SELEÇÃO DE GESTORES POR COMPETÊNCIA TÉCNICA

Conforme entrevistas, houve, no período entre 2002 e 2005, uma seleção de gestores escolares e coordenadores pedagógicos por competência técnica. A justificativa é de que era necessário o conhecimento pelos gestores de assuntos relacionados à administração financeira, administrativa, de pessoal e, principalmente, ao conhecimento pedagógico.

O processo de seleção desses profissionais foi fruto de orientação das parcerias realizadas pela Semed e tinha como critério a seleção de gestores por prova técnica, avaliação psicológica e avaliação de currículo. Na primeira avaliação de gestores, houve uma capacitação prévia para todos os diretores e coordenadores pedagógicos, no intuito de aumentar as competências necessárias dos candidatos e obter assim uma boa aprovação. O resultado foi desanimador, em termos de aprovação nos testes. Fizeram então uma segunda capacitação e uma nova avaliação. Pelo que foi relatado, a última seleção foi aberta para todas as pessoas, incluindo aquelas que não tinham participado de qualquer capacitação. Nesse processo, houve a saída de diretores antigos que não quiseram participar e a entrada de novos gestores, com vontade de fazer uma gestão diferente. Houve na época uma constante troca de informações entre os novos gestores. Para aqueles que não participaram das capacitações, a figura dos Superintendentes, que haviam sido capacitados para tal, ajudava em suas tarefas. Salienta-se que os gestores selecionados não escolhiam as escolas em que iriam trabalhar. A seleção dos gestores por escolas ainda ficava sob a indicação da Semed. Um fator dificultador à época foi

a seleção de gestores que não eram da comunidade da escola que iriam gerir. Entretanto, houve casos de novos gestores que se deram tão bem que conseguiram obter ganhos de desempenho no Ideb em suas escolas. Após essas seleções, iniciava-se a fase de diagnóstico da situação dos alunos, em que alguns gestores utilizavam os próprios professores para darem aulas de reforço aos mais necessitados.

Ressalta-se que, segundo relatos, não houve outra seleção para gestores desde aquele período, tendo a Semed passado pela gestão de três Secretários. A justificativa alegada é que houve investimentos na capacitação dos novos diretores e que estes estavam desempenhando bem as funções após a última seleção, tendo sido obtidos resultados significativos, e que os novos dirigentes municipais não sentiam a necessidade de realizar novas seleções. Desde aquela época, os gestores escolares são escolhidos por indicação política⁶.

Um entrevistado menciona a necessidade de renovar o quadro, sendo a seleção necessária para avaliar a competência do gestor, pois muitos diretores gostam de estar no cargo de diretor, pelo próprio cargo, e não querem se aprimorar, nem deixar a função. Outro entrevistado informa que o bom seria a troca de gestor a cada três anos, a fim de oxigenar a gestão.

- AUTONOMIA FINANCEIRA DAS ESCOLAS

O município definiu por meio de uma Lei municipal de 2003, regulamentada atualmente por um decreto de 2014, o Programa de Autonomia Gerencial das Unidades Escolares do Município, denominada de Pagem. Por meio deste, recursos são repassados para as escolas, a fim de prover as despesas de custeio e de capital na manutenção das unidades e para a consecução de suas atividades pedagógicas.

Conforme o citado decreto, os recursos são destinados para:

Despesas de custeio: para pagamento de tarifas de energia elétrica, água e esgoto e de telefonia; para compra de materiais de consumo, de expediente e de serviços de manutenção para pequenos reparos, bem como para a aquisição de gêneros alimentícios para as reuniões escolares, como de pais e professores.

Despesas de capital: para a aquisição de produtos de informática, de eletrodomésticos para o preparo da merenda escolar e de livros para a composição do acervo da biblioteca.

⁶ Entende-se por indicação política a livre escolha pelo Secretário de Educação do gestor escolar.

A descentralização desses recursos aumenta a liberdade administrativa do gestor escolar, melhorando a sua flexibilidade na aplicação de recursos para o atingimento de seus objetivos. O normativo também incumbe ao Conselho Escolar a função consultiva na aplicação dos recursos do Pagem.

Foi observado que as escolas analisadas também possuem uma autonomia relativa nas áreas pedagógica e administrativa, a fim de poder gerir a instituição. Na área pedagógica, as escolas têm liberdade de criar os seus planos e projetos a serem realizados ao longo do ano, bastando para isso que sejam apresentados à Semed e aprovados por esta. A seleção de pessoas para trabalhar também é de responsabilidade da diretoria da escola, tendo em vista que uma boa parte de seus profissionais são prestadores de serviço contratados temporariamente.

- IMPLEMENTAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE MONITORAMENTO

Um dos procedimentos implementados quando das parcerias realizadas na reforma da estrutura da Semed e das escolas foi o da sistemática de monitoramento. Essa sistemática, originada de um plano de gestão escolar de um dos institutos parceiros, se baseia na coleta mensal de informações levantadas pelas escolas segundo indicadores já previamente definidos e sua posterior análise, primeiramente realizada pelos técnicos da parceria, posteriormente, readequada a fim de incorporar a visão do pessoal da Semed. Quando da visita à Semed e à escola B, foram observados os manuais técnicos da antiga parceria, entretanto, hoje funcionam apenas como instrumentos de consulta, não sendo operacionais. A Semed já criou os próprios procedimentos em substituição aos estabelecidos no tempo da parceria, adequando e ajustando ao longo das experiências obtidas desde o início da implantação. A partir de então, as informações produzidas servem para a tomada de decisão no apoio às ações das escolas, bem como para a cobrança das metas estabelecidas, principalmente quanto ao desempenho dos alunos. As escolas passaram também a elaborar seus planos de ação como resposta às informações produzidas pelo monitoramento, quando o desempenho dos alunos não era satisfatório, antecipando as ações e cobranças por parte da Semed. A sistemática de monitoramento está detalhada no item 5.4.3

5.4 PRINCIPAIS PRÁTICAS POR ÁREA DE GESTÃO NA SEMED

Esse item se refere às práticas de gestão identificadas na Semed que foram consideradas nas entrevistas como mais diretamente relacionadas à melhoria do desempenho dos alunos nas escolas, estando classificadas pelas áreas de gestão de Lück (2009). Ressalte-se que essa classificação não é absoluta e serve apenas para fins de estudo e análise acadêmicos, pois as práticas em sua maioria são multidimensionais, estando classificadas nas áreas que mais se relacionam. Salienta-se que essas práticas por si só não melhoram o desempenho dos alunos, pois a ação de diversos fatores atuando conjuntamente é que tem ocasionado essa melhoria. Entretanto, foram classificadas como fundamentais pelos atores sociais entrevistados, os quais reconhecem que sem elas o desempenho dos alunos das escolas do município ficaria bastante prejudicado ou à mercê de outros interesses que atuam na gestão tanto da Semed como das escolas, os quais não estariam diretamente relacionados à melhoria do desempenho dos alunos.

5.4.1 Gestão Democrática e Participativa

- AUTONOMIA NA MONTAGEM DA EQUIPE

Uma prática identificada na Semed e que se relaciona com a gestão democrática foi a autonomia atribuída à Gerente Administrativa e Pedagógica de montar a sua própria equipe. Segundo relatos, essa autonomia foi estendida aos gerentes e assim por diante, gerando a participação de todos e um comprometimento e corresponsabilidade das respectivas chefias nos resultados do seu setor para o atingimento dos objetivos educacionais. Segue o relato de um dos entrevistados em relação à época da implantação das práticas:

“Eu escolho as pessoas que gostem e acreditem no que fazem, e eu acho que isso faz a diferença. [...] O [Secretário], ele dava liberdade, ele acreditava muito assim, ele dizia: ‘monte a sua equipe, monte’, então essa autonomia de selecionar as pessoas contribui muito” (ENTREVISTADO E-02)

Foi observado também nas visitas à Semed que o clima interno é de respeito às opiniões dos outros e de cordialidade entre os membros da equipe de maneira geral. Essa participação das pessoas é corroborada por Lück (2009), quando se identificou o aspecto da liderança como aglutinadora e mobilizadora da equipe que atua na Semed.

Também foi observada a adoção de estruturas burocráticas em relação às funções exercidas pela Semed, mais especificamente quanto aos conceitos de impessoalidade e de profissionalismo, conforme Weber (apud MOTTA e VASCONCELOS, 2015). As regras e a obediência são verificadas mais pelas características dos cargos do que pelos normativos legais. Os setores criados têm atribuições específicas, porém, existe a flexibilidade de criação de setores ou de redistribuição de funções para o atingimento dos objetivos educacionais, o que dá um aspecto dinâmico à Semed, aproximando-a de uma gestão por resultados, conforme Drucker (apud MOTTA e VASCONCELOS, 2015) e Gomes (2009).

5.4.2 Gestão de Pessoas

- FORMAÇÃO DOS PROFESSORES

No intuito de interromper a produção de alunos não alfabetizados nas séries iniciais, à época de implantação das práticas, foram realizadas ações, por meio de incentivos, para que os professores se graduassem. Segundo relatos, foi estabelecida uma parceria com a Universidade Estadual de Alagoas – Uneal, a fim de que os professores pudessem se formar em Pedagogia, através do ensino à distância. As entrevistas indicavam que quase todos os professores eram graduados e que a Semed estimulava essa graduação, pois existem à disposição dos professores cursos, inclusive à distância. Os dados obtidos do Censo de 2015, entretanto, apresentavam informações divergentes quanto à graduação dos professores, conforme será apresentado mais adiante neste trabalho, indicando que ainda há um caminho a percorrer.

- ELEVAÇÃO DA AUTOESTIMA DO PROFESSOR

Os relatos indicaram uma preocupação da equipe técnica com a autoestima do professor, sendo este considerado como primordial no atingimento dos objetivos, conforme os extratos a seguir:

Porque várias vezes acontece, eu vejo o trabalho, então hoje para um professor estar do 1º ao 5º ano e, principalmente, em 4º e 5º anos, ele tem que amar a profissão, ele tem que gostar, porque se ele não fizer com prazer, porque se ele não tiver aquele prazer do aluno aprender, não é! ‘Ah [Fulano], aquele aluno ali’, eu digo: vai que você consegue. ‘[Fulano], essa turma que me entregaram esse ano tá muito difícil!’ Mas só lhe entregaram sabe porquê? Porque você tem a capacidade, você é a pessoa certa, e daí passa um bimestre..., e eu não disse que você era pessoa certa! Olha só como essa turma está hoje! (ENTREVISTADO E-01)

Vamos supor que hoje o professor [...]ouviu alguma coisa que não gostou ou que aconteceu alguma coisa com a gestão ou coordenação da escola, e a gente chega lá [...] e deixando ele sempre pra cima, mostrando para ele o outro lado que não é do jeito que ele está vendo, mesmo que ele esteja errado, mas a gente tem que dizer de uma forma que ele não se magoe, que ele se sinta importante, porque eles são muito importantes e nós precisamos muito desses nossos professores. (ENTREVISTADO E-01)

Eu acho que a gente não pode perder o foco no investimento dos profissionais, entendeu? Eu acho que as pessoas são muito importantes para esse resultado, em especial, os nossos professores. (ENTREVISTADO E-02)

A melhoria da autoestima dos professores tem como objetivo a melhoria da produtividade dos profissionais. Segundo Mayo e McClelland (apud MOTTA e VASCONCELOS, 2015), as necessidades de reconhecimento e de realização são importantes em relação ao desempenho dos professores. Essa ação deve ser estimulada pela própria organização (MCGREGOR apud MOTTA e VASCONCELOS, 2015), como forma de atingir os seus objetivos e otimizar os recursos disponíveis.

- AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DIRETORES ESCOLARES

A Semed realiza a avaliação dos diretores escolares. Segundo as entrevistas, a visita dos Superintendentes nas escolas é um dos meios de se verificar o trabalho realizado pelos diretores, sendo as informações consubstanciadas em relatórios que são encaminhados à equipe dirigente da Secretaria para análise e tomada de decisão. Salienta-se que a destituição e indicação de um diretor escolar é atribuição específica do Secretário de Educação e que não foi identificada nas entrevistas qualquer sistemática quanto à manutenção do cargo de diretor por meio das avaliações realizadas. Essas avaliações servem de reflexão, como ocorre nos encontros periódicos com a participação de diretores e a equipe dirigente da Semed, apresentando o desempenho de cada escola e atuando no sentido de estimulá-los na busca da melhoria do desempenho dos alunos. Regalo et al. (2016) abordou que a frequência das reuniões da Semed com os diretores indicou afetar positivamente o rendimento dos alunos das escolas analisadas em sua pesquisa.

Os relatos informaram que houve reuniões pedagógicas, nas quais a Secretaria apresentava os resultados de cada escola, sendo oito reuniões em 2015 e quatro em 2016.

- OUTROS ASPECTOS IDENTIFICADOS EM RELAÇÃO À GESTÃO DE PESSOAS

Pelos relatos apresentados, se verificou um bom relacionamento entre a equipe técnica e os profissionais de educação das escolas. Esse relacionamento é muito importante quando se objetiva a melhoria do desempenho dos alunos. Outra questão também está relacionada à

atuação de vários atores, no sentido de identificar pontos de deficiência no processo educacional e assim encontrar soluções conjuntas para a resolução dos problemas. Segue relato de um entrevistado que explicita esse assunto.

Nós os apoiamos e pedimos o apoio deles [coordenadores pedagógicos] porque aquilo que nós vimos, muitas vezes tem coisas que eu não vou conseguir resolver, mas aí eu dou um toque para eles, auxilie o professor nisso, observe isso no professor, observe isso naquele aluno, isso aí já vai, as coisas começam a andar melhor. Então assim o trabalho nosso é um trabalho bom e necessário, acho muito necessário esse trabalho, porque é outra visão. (ENTREVISTADO E-01)

Foram percebidos também a paixão e o carinho com que os profissionais se dedicam ao trabalho, quer seja pela equipe técnica da secretaria, quer seja pelos profissionais da educação das escolas visitadas, conforme os seguintes relatos.

Isso eu chamo de amor pela profissão, é o amor pela profissão em ver o aluno crescer, não querer perder o aluno, [...] é de não perder ele para o mundo, não é? Porque a escola abre uma oportunidade grande para ele de vida. [...]

Esse carinho que a equipe tem mesmo, porque se fosse dizer assim: não é por conta de salário, não, [...] é o que nós escolhemos. [...]

Nós temos pessoas apaixonadas por educação e isso faz uma grande diferença, são apaixonados mesmos, que quando fala parece que tá falando do filho, eu acho até interessante. (ENTREVISTADO E-01)

[..] E também os nossos professores, acho que a gente não conseguiria chegar em um bom Ideb se não fosse o trabalho de nossos professores, capacitados, profissionais, gabaritados, com altos conhecimentos, que põem a mão na massa, estão com a gente e vestem a camisa, coordenador que deixa até o lar para estar na escola, acho que isso interfere muito. (ENTREVISTADO E-04)

5.4.3 Gestão Pedagógica

Nesse item são descritas as práticas identificadas na Semed que têm correlação com a aprendizagem dos alunos, sendo, portanto, classificadas nessa área de gestão.

- MONITORAMENTO DO DESEMPENHO DOS ALUNOS

Pelas entrevistas realizadas com a equipe técnica da Secretaria de Educação, com os diretores, coordenadores pedagógicos e professores das escolas analisadas, e pelos documentos apresentados, foi evidenciada, como questão fundamental e que se relaciona diretamente com a melhoria no índice do Ideb, uma verdadeira preocupação com o desempenho escolar do aluno. Essa motivação esteve presente no discurso das entrevistas realizadas, tanto nas pessoas que

integram a equipe técnica, como nos profissionais da educação que compõem a equipe escolar, permeando o ambiente de trabalho e integrando a cultura da organização, conforme relatado por um entrevistado, quando em resposta ao questionamento sobre o diferencial na gestão do município:

O olhar no aluno. Quem são os alunos? Quem são os professores desses alunos? Quem é o coordenador desse professor? Sendo primordial o recolhimento dos relatórios sobre o desempenho dos alunos. Esse acompanhamento por turma e por aluno é fundamental. (ENTREVISTADO E-02)

Essa preocupação da Semed em relação ao aluno se materializou nas ações efetuadas por meio de um processo de acompanhamento sistemático sobre coordenadores pedagógicos, professores e alunos, segundo indicadores considerados prioritários pela própria Semed. Para monitoramento dessas práticas, existem estruturas na Secretaria para apoio pedagógico e acompanhamento na educação infantil, na educação das séries iniciais (1º ao 5º ano) e na educação das séries finais (6º ao 9º ano) do ensino fundamental. Outras estruturas também dão suporte e colaboram para que o conjunto das ações resulte em um bom desempenho dos alunos.

A sistemática de acompanhamento consiste, primeiramente, na exigência pela Secretaria de vários procedimentos a serem executados pelas escolas, a começar pela definição de metas do exercício, consubstanciadas pelo Plano de Metas de cada escola, segundo padrão de indicadores priorizados pela Secretaria, e no encaminhamento de informações sobre o desempenho desses indicadores ao longo do ano. O trabalho da Secretaria, então, era o de: averiguar se as informações fornecidas eram coerentes, confrontando-as com o desempenho em levantamento anterior; programar visitas às escolas, identificando aquelas mais necessitadas de atenção; e levantar dados e diagnósticos realizados na própria escola. O trabalho da equipe técnica nas escolas se concentrava, principalmente, junto aos professores e coordenadores, na solução das deficiências de aprendizagens identificadas, fornecendo orientações e ideias que ajudassem na recuperação das falhas de aprendizagem dos alunos. Como resultado desse acompanhamento, eram também enviadas cartas circulares para os diretores das escolas contendo um resumo das deficiências encontradas, a fim de que as próprias escolas pudessem realizar a correção de suas falhas. Com relação ao período de 2015 e 2016, não se evidenciou o envio sistemático dessas circulares para as escolas analisadas, nem como se deu o acompanhamento das ações das escolas pela Secretaria. Segundo um entrevistado, foram enviadas circulares somente em 2015, porém ele não localizou qualquer documentação sobre isso.

Salienta-se que em uma das entrevistas foi explicitado que um dos pontos principais do acompanhamento é a análise que a equipe da Secretaria faz nos relatórios enviados mensalmente (Acompanhamento Mensal) pelas escolas sobre o desempenho dos alunos na fluência e na escrita. O cruzamento dessas informações foi apontado como crucial nesse processo, pois, segundo um entrevistado, é assim que são identificados os meios de colaborar para o desempenho dos alunos, conforme segue:

Não adianta você mandar um monte de formulário para a escola no início do mês e a escola retornar com esse formulário no final do mês, se você não fizer um cruzamento dessas informações. [...] os dados dessa turma, o que é que os dados dizem? Vamos cruzar ficha de leitura. Como está essa turma? [...] o relatório bimestral está de acordo com a ficha de leitura e o relatório da aula? Então a gente sempre cruza essas informações para detectar qual a dificuldade daquela sala, qual a dificuldade daquele aluno e como é que a secretaria pode intervir para ajudar. (ENTREVISTADO E-02)

Além desse cruzamento, a Secretaria também identifica os alunos que estão com deficiência na aprendizagem, como forma de mostrar para as escolas que está monitorando o seu desempenho e dar *feedbacks* sobre os trabalhos realizados.

Outra prática adotada é a de realizar avaliações nas escolas, como forma de aferir a aprendizagem do aluno e confrontar os relatórios de desempenho enviados pelas escolas.

Essa forma de monitoramento reduz o índice de informação oculta, mitigando assim um dos problemas na relação entre o agente e o principal, incentivando os profissionais da educação a manterem coerência com os objetivos almejados pela Secretaria no atingimento das metas estipuladas no Plano Municipal de Educação, conforme Besanko et al. (2012). Lück (2009, 2013) também considera o monitoramento como fundamental para o atingimento dos objetivos educacionais.

Nesse monitoramento, realizado mensalmente, conforme as entrevistas realizadas e as informações apresentadas, destacam-se os seguintes indicadores:

- Acompanhamento do calendário escolar para cumprimento da carga horária de 800 horas e de 200 dias letivos na escola por ano;

O acompanhamento desse indicador mostra a preocupação no cumprimento das metas contidas na legislação. É fato que a diminuição da carga horária reduz proporcionalmente as possibilidades de aprendizagem dos alunos.

- Frequência dos alunos;

O monitoramento desse indicador indica a preocupação da Secretaria em fazer com que se busque meios de trazer o aluno para dentro da escola, pois a aprendizagem só acontece quando o aluno está dentro de sala de aula. A ausência do aluno prejudica o seu desenvolvimento e, conseqüentemente, o seu desempenho. As escolas são induzidas, assim, a descobrir a causa da ausência e com isso modificar a cultura da comunidade onde estão inseridas, a fim de que se reconheça a importância da educação. Pelas entrevistas realizadas, observou-se, então, a criação de uma cultura dentro da Secretaria e das escolas que é a busca pelos alunos infrequentes, se utilizando de vários meios, incluindo atividades pedagógicas, musicais e artísticas para estimular a frequência desses estudantes. Para as ausências não resolvidas, as escolas são incentivadas a buscar o apoio no Conselho Tutelar.

- Frequência e carga horária dos professores às aulas;

Esse indicador, junto com a frequência dos alunos, integra a condição básica para a aprendizagem, isto é, a presença do professor e dos alunos na sala de aula. Demonstra a preocupação da Secretaria com o cumprimento da carga horária, pois sem professor não há aula e sem aula não há aprendizagem. Esse monitoramento também acabou integrando a cultura dos profissionais da educação no município, chegando algumas entrevistas a conterem afirmações de que o trabalho no município é maior do que em outros. No caso de falta de professores, as entrevistas revelam a sistemática de cobrança para a reposição desses dias, a fim de que haja o cumprimento dos 200 dias letivos.

- Frequência dos professores à formação continuada;

A presença dos professores em formação continuada, além de ser uma exigência legal, era estimulada pela Secretaria como forma de aprimorar as técnicas pedagógicas e realizar a interação entre os professores e coordenadores. Entenda-se formação como uma capacitação de professores visando o seu aprimoramento na execução das atividades. A Secretaria colaborava também com o transporte desses professores, a fim de que participassem das capacitações. Esse fato foi relatado nas entrevistas tanto pela equipe técnica da Secretaria como pelos professores, porém, não foram apresentados registros sobre as formações realizadas em 2015 e 2016.

A formação de professores (as capacitações realizadas mensalmente) foi apontada também por parte dos entrevistados como fator preponderante para os resultados alcançados no Ideb pelo município.

- Diagnóstico de leitura e escrita com os alunos, segundo a série escolar;

Essa avaliação foi indicada nas entrevistas como uma das principais práticas do monitoramento, tendo relação direta com a aprendizagem dos alunos. É realizada primeiramente pelos professores ao final de cada mês, sendo depois aferida, tanto pelos coordenadores pedagógicos como pela equipe técnica da Secretaria. Esse monitoramento acabou induzindo uma cultura nos professores de aferir o próprio trabalho e de alterar as técnicas pedagógicas aplicadas ou introduzir novas metodologias, conforme os resultados dos alunos, em tempo hábil para que se possa corrigir as deficiências ao longo do ano letivo.

- Diagnóstico sobre as habilidades em matemática, segundo a série escolar;

Esse indicador tem a mesma função que o de leitura e escrita e juntos formam a base de avaliação de desempenho escolar dos alunos.

- Número de livros lidos;

Esse indicador visa estimular professores e alunos à prática da leitura e à internalização dessa prática na cultura escolar e tem relação direta com a fluência e a escrita dos alunos.

- Número de reuniões pedagógicas realizadas;

Esse indicador estimula a internalização de uma cultura de encontros periódicos que possam reforçar a interação entre professor e coordenador pedagógico, visando a existência de espaços onde o trabalho pedagógico possa ser discutido e avaliado.

- Número de visitas às aulas pelo coordenador pedagógico.

Esse indicador tem como foco a análise da prática pedagógica de ensino pelos coordenadores pedagógicos, a fim de que estes possam dar subsídios ao professor e melhorar a sua atuação na aprendizagem dos alunos.

Conforme as entrevistas realizadas, tanto na Secretaria de Educação como nas escolas, a prática do acompanhamento/monitoramento começava logo no início do ano letivo, quando os professores realizavam o levantamento das habilidades dos alunos entrantes, a fim de identificar as deficiências de aprendizagem (leitura, escrita, e matemática), segundo padrão de informações estabelecido pela Secretaria conforme a série do aluno, sendo repassadas essas informações em formato de relatórios consolidados para a Secretaria (Acompanhamento Mensal). A Secretaria por sua vez realizava então o confronto das informações com levantamentos anteriores, a fim de identificar as turmas que precisavam ser priorizadas, como forma também de averiguar problemas na realização dos diagnósticos. Com base nessa análise, eram programadas as visitas

semanais dos técnicos às escolas. Nessas visitas, a equipe técnica realizava inicialmente uma identificação dos alunos que tinham deficiência na aprendizagem e realizavam o seu próprio diagnóstico. Após essa análise, os técnicos se reuniam com os coordenadores pedagógicos, a fim de lhes repassar as conclusões obtidas e estabelecerem planos de ação para a recuperação das deficiências de aprendizagem encontradas. Das entrevistas realizadas, observou-se que a equipe técnica também identificava falhas e deficiências de maneira geral, a fim de que outros fatores pudessem ser corrigidos e não prejudicassem o desempenho dos alunos.

A sistemática de acompanhamento da Secretaria de Educação acaba por induzir nas escolas a cultura de que suas ações estão sendo monitoradas, criando processos e modos de agir e pensar que se internalizam como práticas comuns, a fim de que elas próprias identifiquem as suas deficiências e encontrem as respectivas soluções. Conforme relatos, há casos em que a direção da escola já havia identificado os principais problemas e já havia elaborado o seu plano de ação, antes da chegada da equipe técnica. Esse fato ressalta o poder de internalização dessas práticas nas escolas do município.

O trabalho dos coordenadores pedagógicos também era avaliado pela Secretaria de Educação por meio do envio periódico das fichas de avaliação elaboradas pelos gestores escolares. Essas fichas objetivavam alinhar os critérios de atuação dos coordenadores pedagógicos nas escolas, internalizando processos padronizados para o atingimento dos objetivos específicos de assessorar e orientar o professor na sua missão institucional.

A Secretaria se utiliza de relatórios padronizados para fins de coleta de informações e de avaliações, referentes às ações por ela monitoradas, conforme detalhado no quadro 6.

A figura 2 contempla as linhas de monitoramento identificadas que acompanham o desempenho dos atores sociais envolvidos na melhoria de qualidade da educação do aluno.

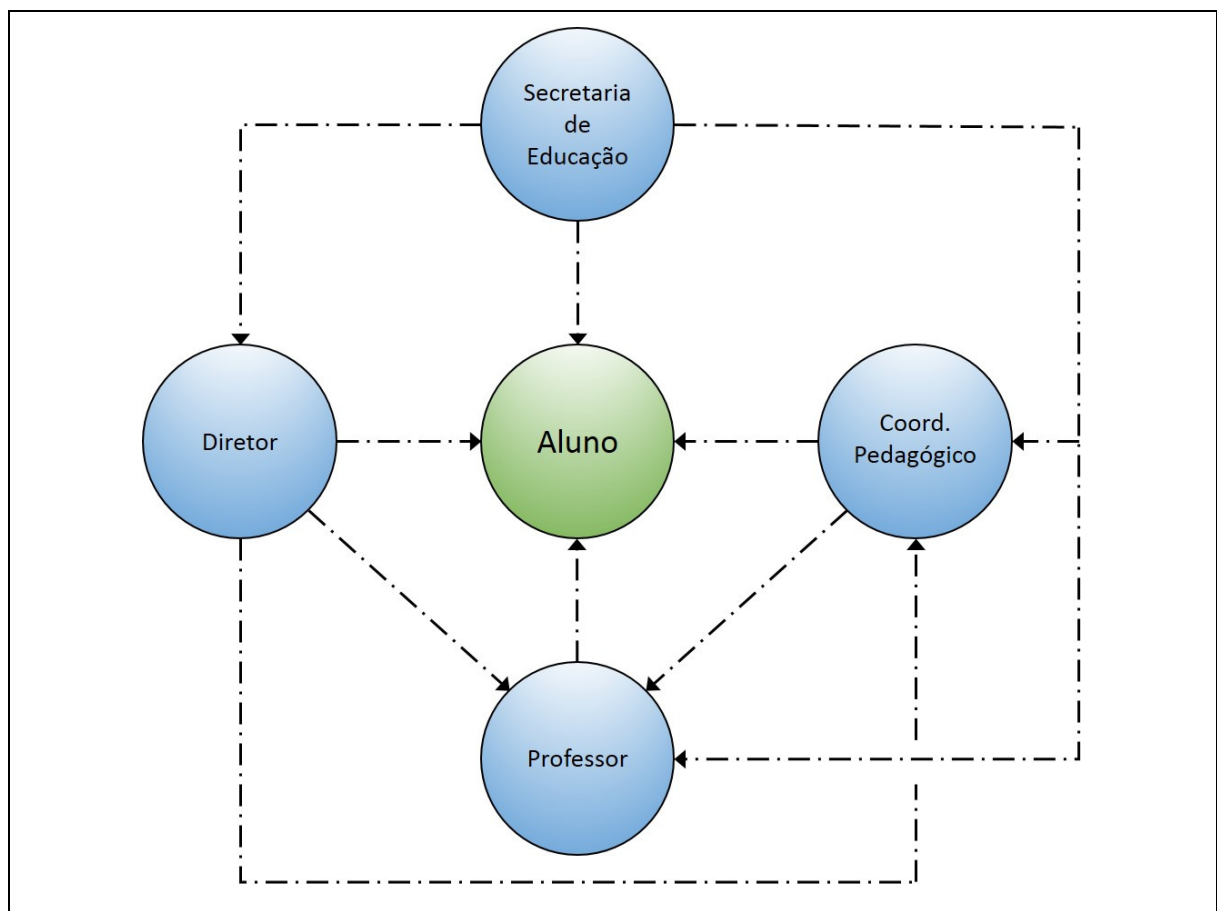
Quadro 6 – Documentos utilizados pela Secretaria de Educação

Documento	Função
Fichas de Leitura e Fichas de Matemática.	Utilizada pelo professor para a coleta das informações sobre a fluência e escrita do aluno e de suas habilidades em matemática. É preenchida ao final de cada mês.

Quadro 6 – Documentos utilizados pela Secretaria de Educação

Documento	Função
Relatório de Acompanhamento Mensal	Elaborado pelo Coordenador pedagógico com base nas fichas de leitura e em outras informações, segregado por turma e ano escolar, consolidando informações sobre: <ul style="list-style-type: none"> - número de alunos; - número de faltas de alunos; - número de faltas de professores; - número de alunos com fluência e escrita em português; - número de alunos com habilidades em matemática; - número de livros lidos; - avaliação do professor pelo coordenador pedagógico; - número de reuniões pedagógicas; - número de visitas pedagógicas; e - pontos positivos e negativos na atividade pedagógica.
Ficha de avaliação do Coordenador	Elaborada pelo Diretor da escola, contendo aspectos objetivos e subjetivos de sua atuação pedagógica junto aos professores.

Fonte: Elaborado pelo autor

Figura 2 – Linhas de monitoramento

Fonte: Elaborado pelo autor

Dos questionamentos realizados nas entrevistas sobre a adoção das práticas como rotina anual, percebeu-se que as avaliações em larga escala, tipo Prova Brasil, de certa forma influenciam as práticas de gestão adotadas pelo município, tendo em vista os relatos de que nos anos em que há essas avaliações toda a equipe de educação, incluindo a Secretaria de Educação e os profissionais nas escolas, se esforça para obter um bom resultado. Existem, inclusive, os denominados professores do Ideb, aqueles professores que se destacam na melhoria do desempenho dos alunos dos 5º e 9º anos, conforme identificados nas escolas analisadas. Os relatos também apresentam as justificativas de que as práticas são adotadas todos os anos e que não há modificação nem relaxamento dessas, entretanto, eles indicam que têm um cuidado e uma atenção maior nesse período.

Conforme o relato das entrevistas, não se identificou a existência de uma sistemática que padronizasse a forma de arquivamento dos documentos referentes ao monitoramento realizado. Esses documentos servem de base para a verificação das alegações contidas nas entrevistas, entretanto, a forma e o local onde esses documentos eram arquivados indicaram a inexistência de padrão, ficando a cargo dos usuários a sua guarda. Dentre esses documentos, se destacam o planejamento das visitas realizadas pela equipe técnica, principalmente o da área pedagógica, os relatórios produzidos pelas visitas realizadas, os planos de ação elaborados etc. Toma-se, por exemplo, o registro do cronograma das visitas realizadas que não é arquivado.

Ressalta-se também a ausência de registros sobre a avaliação dos trabalhos realizados pela secretaria no processo de monitoramento, a fim de que se explicitasse a motivação das melhorias sugeridas para o próximo período, baseada no desempenho do ano anterior, ficando como registro para futuras avaliações. O adequado arquivamento dos documentos utilizados no processo de monitoramento contribui para que outros gestores e dirigentes possam continuar com o trabalho já executado, evitando problemas de descontinuidade por alterações na equipe técnica.

Outro fato identificado se relaciona à avaliação sobre a fluência em português. O ensino da língua materna é básico para que o aluno e futuro cidadão possa se comunicar com a sociedade e exercer os seus direitos civis e políticos. Sendo o diagnóstico dos alunos uma peça importante para se avaliar a aprendizagem, o exame da fluência em português se torna crítico, pelo padrão que se adota e pela dificuldade de sua avaliação, pois depende de fatores que não são de todo controlados pelo avaliador. A condição emocional do aluno na hora do exame é fator preponderante para uma boa avaliação, segundo relatado nas entrevistas. Outra questão é

verificar se os padrões de fluência estão uniformizados ao nível da Semed e das escolas. Essa dificuldade é expressada por um dos entrevistados sobre a fluência:

Às vezes, a compreensão do que é fluência, o que é ler fluente, a gente tem muita dificuldade, o que é fluência para 6 anos [e assim por diante]? A gente diz que é quando o aluno consegue ler dependendo da fase. (ENTREVISTADO E-02)

Em que pese a discussão sobre a fluência, as visitas da equipe técnica tendem a uniformizar um entendimento básico sobre o assunto. Segundo um dos entrevistados, as divergências nas avaliações ocorrem mais com professores que estão chegando, porque, com os antigos, já são trabalhados os critérios de fluência, conforme a série do aluno, nas formações realizadas.

- AUXÍLIO AOS PROFESSORES, COORDENADORES E DIRETORES NA EXECUÇÃO DOS SEUS PLANOS DE AÇÃO.

A Semed colabora com os planos de ação elaborados pelas escolas para corrigir as deficiências de aprendizagem dos alunos, por meio de pagamento de professores para darem aulas de reforço escolar no contra turno e na compra de material didático para reforço escolar, em complementação ao PNLD. Esse fato indica o apoio dos dirigentes na consecução das atividades da Secretaria.

- APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL – DISSEMINAÇÃO DE MATERIAL COM OS PROFESSORES E COORDENADORES.

A equipe técnica da Semed serve de referência para intercâmbio de informações e de material didático entre os profissionais das escolas na execução de suas atividades. Esse procedimento amplia a capacidade de disseminação das melhores práticas adotadas entre as escolas, tanto nas visitas realizadas pelos técnicos, quanto nos encontros promovidos por estes nas formações⁷ dos professores.

- MECANISMOS DE FEEDBACK - ATUAÇÃO SOBRE OS ALUNOS COM DISTORÇÃO E INFREQUENTES.

⁷ A formação aqui se refere às capacitações realizadas periodicamente ao longo do ano no intuito de manter os professores atualizados com as melhores técnicas, bem como promover a troca de experiências entre os profissionais.

Observou-se também uma preocupação da secretaria com alunos infrequentes e distorcidos, isto é, aqueles alunos que estão fora da idade certa para a série. Identifica-se que a metodologia a ser aplicada a esses alunos deve ser diferente, conforme é mostrado por um entrevistado:

Porque para eles serem alfabetizados tem questões ou para aprenderem certos conteúdos, não é da mesma forma quando eles estão lá na sala, tem que ser de uma forma dinâmica, diferente, não pode ser cansativo. Eles não podem estar em dois horários na escola, mesmo que não seja todos os dias, mas se for uma coisa cansativa eles..., então é reencantá-los, é ainda pior porque encantá-los quando eles chegam é uma coisa, mas reencantá-los é outra coisa, é um trabalho muito maior, muito maior mesmo. Eles têm aquela paixão por saber que ele tem condições de aprender igual ao coleguinha que tem a idade dele, não se sentir diferente. (ENTREVISTADO E-01)

Outro fato também identificado nas visitas e entrevistas realizadas, tanto na Semed quanto nas escolas, foi uma preocupação quanto à condição alimentar do aluno quando este chega à escola. As áreas atendidas pelas escolas possuem famílias desprovidas das condições mínimas de alimentação, ou, às vezes, pela falta de atenção dos próprios pais, não sendo incomum a chegada de alunos sem a primeira refeição do dia. Esse fato mostra a realidade brasileira de muitos alunos, não se podendo exigir aprendizagem sem antes satisfazer o mínimo do atendimento a uma das condições básicas da vida, a alimentação. Nas duas escolas visitadas foram ouvidos relatos sobre o tratamento dado a esses alunos, conforme a seguir apresentado.

“Nós temos casos de aluno que não têm o café em casa, mas quando ele chega na escola tem um lanche bom, mas a escola já prepara e diz, fulano tá assim, a família tá passando por isso e isso.” (ENTREVISTADO E-01)

Essa preocupação se estende também na forma como os alunos são tratados, conforme este outro relato.

[...] né, se o aluno hoje chegou cansado. “Meu amor, o que aconteceu com você? Você foi dormir tarde porquê? O que é que você está com sono agora?” Esse cuidado também, esse trabalhar com esse emocional do aluno eu também acredito que ajuda muito a melhorar o desempenho.”

Então isso assim é o professor que faz, o desenvolver do aluno o aprender do aluno, já que com os pais a gente conta muito pouco. A comunidade não participa muito. A maioria, eu acho que uns 90% ou mais, é muito omissa. Os pais, não sei se é pela segurança de saberem que tem uma escola boa, não sei, entregam tudo para a escola, mas os nossos professores são show. (ENTREVISTADO E-01)

Os relatos refletem a realidade da maioria dos alunos das escolas públicas brasileiras, sendo a baixa condição socioeconômica de suas famílias um fator que influencia negativamente no rendimento escolar, conforme apontado por Coleman (apud BROOKE e SOARES, 2008),

Almeida (2014) e Alves, Soares e Xavier (2014). Ter mecanismos que possam alcançar esse tipo de aluno, além de ser uma forma de atacar o problema, também mantém os profissionais da educação focados no objetivo maior que é o da aprendizagem. Andrews e Vries (2012) ressaltam que os investimentos no combate à pobreza trariam mais resultados que os próprios investimentos diretos na educação.

5.4.4 Gestão Administrativa

Nesse capítulo são descritas as práticas identificadas na Semed que estão relacionadas às atividades administrativas das escolas, sendo, portanto, classificadas nessa área de gestão.

- GESTÃO ADMINISTRATIVA DAS ESCOLAS

Foi observado que a Secretaria acompanha as atividades administrativas nas escolas, por meio da visita periódica dos Superintendentes, assim denominados os gestores da Semed, que têm a função de trazer a Secretaria para dentro da escola. O trabalho desses profissionais é o de identificar, por exemplo, problemas administrativos, pedagógicos, de infraestrutura, de recursos humanos e de material, buscando a sua solução junto à Secretaria. A visita do Superintendente tem por objetivo também evitar que o gestor escolar se ausente para resolver esse tipo de problema.

As escolas também recebem a visita dos técnicos do setor de Inspeção e Registro. Esses profissionais têm a função de verificar a fidedignidade dos registros escolares, como diários, atas e históricos de alunos, recomendando correções. Esse acompanhamento sinaliza aos profissionais que trabalham na secretaria escolar, bem como aos professores, que estão sendo monitorados e que certos padrões de conduta devem ser adotados, tendo por base os normativos legais vigentes. Esse fato ocasiona uma confiabilidade nos dados produzidos referentes a alunos infrequentes, distorcidos, transferidos, aprovados etc., servindo de base para a tomada de decisão.

- CORPO DIRETIVO COM CONHECIMENTO TÉCNICO

A Secretaria definiu que os diretores das escolas sejam profissionais da área, como forma de garantir um melhor acompanhamento dos trabalhos dos coordenadores e professores,

bem como que estes sejam servidores efetivos do órgão. Segue um relato sobre a exigência da capacidade do diretor escolar:

“Porque se o gestor, ele não tiver conhecimento pedagógico, não vai saber como o professor dele está ensinando, como o aluno está aprendendo e que trabalho o coordenador está fazendo para ajudar tanto o aluno quanto o professor.” (ENTREVISTADO E-02)

Todas as pessoas entrevistadas na Semed possuíam uma graduação, quer em Letras ou em Pedagogia, indicando que o corpo técnico é composto por pessoas da área. Também nas escolas analisadas foi identificado o perfil técnico dos diretores na área de ensino.

- AUTONOMIA FINANCEIRA DAS ESCOLAS (PAGEM)

Conforme já descrito neste trabalho, a descentralização de recursos para as escolas deu autonomia para que elas pudessem definir as suas prioridades na alocação de recursos, visando a execução dos seus planos de ação, tendo em vista os objetivos educacionais.

- VALORIZAÇÃO DO PERFIL PROFISSIONAL

Pelas entrevistas, foi relatada a forma como a Semed encara problemas de cunho profissional nas escolas, a exemplo de quando não há uma identificação do professor em relação à sua turma ou à escola em que ele trabalha. Nesses casos, há tentativas de realocação do profissional, a fim de que ele possa apresentar melhoria no desempenho, conforme segue:

Por que o que nós queremos passar para as escolas é que nós estamos aqui para ajudar, não é para punir ninguém, quando, às vezes, a gente faz troca de professores, a substituição. Trocar ele de turma não é punição. É pensando que talvez o professor esteja na série errada, na escola errada [...] ou não se identificou com a turma, então ele merece uma outra chance, então vamos experimentar em outra turma, em outra escola né? (ENTREVISTADO E-02)

Esse fato apresenta uma flexibilidade das escolas e da secretaria em poder remanejar seus profissionais, a fim de se conseguir uma otimização dos seus recursos humanos e com isso uma melhoria dos processos educacionais, visando o desempenho dos alunos. Ressalta-se que está se falando aqui dos profissionais efetivos, contratados via concurso público e que, portanto, possuem a estabilidade no cargo. A impossibilidade de dispensa de profissionais com baixo desempenho ou de inadequação no trabalho, ou mesmo a sua realocação para outra escola, afeta negativamente o rendimento dos alunos, conforme apontado por Sammons (2008).

Salienta-se que há uma quantidade expressiva de profissionais contratados temporariamente, conforme será abordado neste trabalho, em que a Semed não possui qualquer obrigação em mantê-los no quadro devido a sua inadequação. Nesses casos, os gestores escolares, na ausência de pressões políticas, possuem controle na seleção e substituição de professores para atingimento de suas metas.

- GESTÃO POR METAS

Um discurso muito encontrado nas entrevistas foi o de a Semed encarar o serviço público como se fosse uma empresa privada. Esse fato está relacionado à forma como são realizadas as cobranças pelo alcance das metas, como relatado por um dos entrevistados:

E essa equipe aqui cobra demais, trabalhar com [Fulana] é show, ela faz com que a coisa ande... ela não para em nenhum momento, então ela dá esse suporte esse apoio, cobra da gente, olha tá faltando isso, quando é para parabenizar ela parabeniza, e assim vai, nesta satisfação. (ENTREVISTADO E-01)

Identificou-se que a equipe técnica da Semed utiliza intensamente os seus recursos no apoio às escolas, a fim de que estas possam atingir as suas metas. Esse apoio inclui transporte de pessoas, reformas e consertos nas escolas, bem como apoio técnico e de alocação de profissionais, desde professores a coordenadores pedagógicos.

Foi descrita pelos entrevistados a realização de reuniões periódicas na Semed com os diretores e coordenadores pedagógicos, em que são apresentados os resultados de cada escola pública municipal, como forma de reflexão e sensibilização dos gestores escolares sobre o desempenho de seus alunos. Percebeu-se, entretanto, apesar das cobranças, que a equipe técnica da Semed possui poucos mecanismos de intervenção nas escolas a fim de melhorar o desempenho geral de seus alunos, pois até a substituição dos diretores escolares passa pela decisão do corpo político⁸ que dirige a Secretaria. Salienta-se que o trabalho integrado Semed e escola vem induzindo os gestores escolares à aplicação de melhorias visando o desempenho dos alunos.

⁸ Entende-se por corpo político aquelas pessoas que foram eleitas ou indicadas pelos eleitos para compor os cargos do primeiro escalão da Prefeitura, como o Prefeito e os Secretários.

6. INFLUÊNCIA DA GESTÃO MUNICIPAL NO NÍVEL DA ESCOLA PARA O SUCESSO DA POLÍTICA EDUCACIONAL. AVALIAÇÃO DE DUAS REALIDADES DISTINTAS.

O objetivo desse capítulo é identificar o efeito das práticas de gestão municipal em duas escolas de condição socioeconômica similar e desempenho do Ideb (2015) contrastante, com o objetivo de identificar características específicas da gestão na escola que impactam os seus resultados. Para isso, são abordadas características como a estrutura física e os recursos humanos, bem com o contexto social em que elas estão inseridas. Posteriormente, são abordadas as práticas de gestão escolar que se relacionam com as práticas educacionais da Secretaria de Educação e que melhoram o desempenho dos alunos, bem como estas últimas são influenciadas pela execução das primeiras, discriminando aquelas que explicam a diferença de desempenho entre as duas escolas. A abordagem aqui não tem o objetivo de generalizar as ocorrências para as outras escolas da rede, e sim de detalhar aspectos percebidos nas entrevistas e nas observações no local para que se possa compreender o contexto da aplicação das práticas de gestão.

6.1 CARACTERIZAÇÃO DAS ESCOLAS

De modo geral, as escolas do município em questão têm desempenho das séries iniciais do ensino fundamental superior à média das escolas públicas do Estado de Alagoas, sendo assim, buscou-se identificar como as práticas de gestão adotadas pela secretaria são aplicadas em duas escolas da rede. A seleção teve como base o nível socioeconômico das famílias do corpo discente, conforme dados disponibilizados pelo Inep quando do levantamento do Ideb de 2013 (INEP, 2017d), no intuito de mitigar a influência desse aspecto no resultado e buscar mais informação sobre os seus desempenhos. Para tanto, procurou-se selecionar também aquelas escolas que fossem similares no quantitativo de matrículas das séries iniciais e cujo desempenho no Ideb de 2013 fosse contrastante, a fim de poder identificar as práticas de gestão da Secretaria de Educação em execução nas escolas e os aspectos ou fatores locais que pudessem explicar a diferença no desempenho.

Tendo por base o levantamento do Inep sobre a condição socioeconômica das famílias dos alunos (ano base 2013 – última publicação disponível) e restringindo a consulta

exclusivamente para as escolas municipais, montou-se a seguinte classificação em termos percentuais do Brasil, de Alagoas e do município analisado:

Tabela 5 – Percentual de escolas por categoria de Nível Socioeconômico – NSE (2013)

Categoria NSE	BRASIL	ALAGOAS	MUNICÍPIO
Muito Alto	0,1%	0,0%	0,0%
Alto	7,7%	0,0%	0,0%
Médio Alto	28,0%	0,5%	0,0%
Médio	23,6%	19,1%	17,6%
Médio Baixo	25,0%	50,1%	64,7%
Baixo	13,1%	28,3%	17,6%
Muito Baixo	2,5%	2,0%	0,0%
Total Geral	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Inep (2017d)

Como se observa, há uma prevalência da condição de nível socioeconômico “Médio-Baixo” nas escolas do município (64%), sendo também prevalente no Estado de Alagoas (50%), entretanto, no Brasil, somente 25% das escolas municipais se situam nesse nível.

As duas escolas selecionadas estão classificadas como de nível socioeconômico “Médio-Baixo” e se situam na zona rural do município, tendo uma escola obtido nota no Ideb de 2015, nas séries iniciais do ensino fundamental, acima de 7 (escola B) e a outra escola obtido um desempenho abaixo de 5 (escola A). Salienta-se que, mesmo apresentando essa diferença, a escola A obteve nota acima da média das escolas municipais do Estado de Alagoas. O estudo da escola A se torna interessante, a fim de identificar fatores que podem estar interferindo em seu desempenho, quando comparada à B. Segue no quadro 7 a classificação do nível socioeconômico das escolas analisadas.

Quadro 7 - Indicador de Nível Socioeconômico por escola (2013)

Escola	NSE 2013	Categoria - 2013
A	41,26	Médio Baixo
B	42,45	Médio Baixo

Fonte: Inep (2017d)

Os dados apresentados a seguir sobre as escolas se baseiam nas seguintes fontes:

- Censo escolar de 2013 a 2015 (INEP, 2017b);
- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb/2015 (INEP, 2017a);
- Indicadores Educacionais (INEP, 2017d);

- Sinopses Estatísticas da Educação Básica (INEP, 2017c);
- Informações Estatísticas do Ideb (QEDU, 2017)
- Diários de classe, Atas de Resultados Finais e Matrículas Iniciais de 2011 a 2015– (SEMED)
- Relação dos Profissionais das escolas analisadas – 2016 (SEMED)

Esses dados estão classificados conforme os assuntos abordados, realizando sempre que possível um comparativo entre as duas escolas. Num primeiro momento, utilizou-se como base as informações referentes ao ano de 2015 e especificamente quanto às séries iniciais do ensino fundamental, quando da disponibilidade destas. Em outros casos, foi abordado o ano de 2016, como também a apresentação de dados relacionados à escola de maneira geral, sem a divisão pelas etapas de ensino, pela forma como as informações foram disponibilizadas. É também apresentada uma análise longitudinal, acompanhando as turmas do 5º ano de 2015 desde o 1º ano de 2011, como forma de identificar aspectos que possam ter influenciado o seu desempenho.

6.1.1 Aspectos das escolas analisadas e de sua comunidade

As duas escolas foram selecionadas tendo em vista a similaridade da comunidade onde se localizam, isto é, povoado de zona rural e de baixa renda. Outro fator importante para a análise das diferenças entre as duas foi o seu desempenho contrastante. Portanto, a análise das práticas realizadas nas duas escolas com comunidades similares submetidas à mesma orientação da Semed tem a finalidade de identificar quais fatores interferem nesse desempenho, sem serem afetadas por diferenças socioeconômicas de seus alunos, como também identificar as práticas que estejam relacionadas ao bom desempenho das escolas.

Segue uma descrição dos aspectos encontrados, tanto nas visitas realizadas, como por meio das entrevistas e do Projeto Político Pedagógico - PPP das escolas, a fim de contextualizar o ambiente onde elas estão inseridas.

Escola A:

Pelas informações contidas no seu PPP, a escola existe desde 1974 e se localiza em zona rural do município. Os moradores vivem da pesca, do artesanato e do turismo, pois o local possui belas praias, bem como casas de veraneio. Segundo o PPP (escola A - 2008), a classe social predominante da clientela da escola é a de baixa renda, indicando ser essa situação a responsável pela falta de perspectiva de seu alunado.

A escola possui os seguintes ambientes:

- 11 salas de aula;
- Um pátio descoberto;
- Uma sala da diretoria;
- Uma sala da coordenação;
- Sala dos professores, cozinha, biblioteca e secretaria.

Um aspecto notado na escola é que não possui quadra de esporte. A quadra em que os alunos se exercitam fica numa praça da localidade que, além de ser longe, é descoberta. Segundo relatos, há atividades esportivas também na praia, pela proximidade desta.

Conforme as entrevistas, existem na comunidade problemas com drogas, prostituição e homicídios, havendo casos recentes de morte de alunos (2011-2015) por envolvimento com o tráfico de drogas. Também apresentam a forma como as crianças vivem, conforme relatos como a seguir apresentados.

A clientela lá [escola A] é um pouco difícil, [...] são meninos muito vulneráveis, que vivem mais na rua, que já foi feito um trabalho porque a situação já foi bem pior. [...]

São meninas novas que acabam deixando os filhos com os avós, e os avós precisam sair para trabalhar deixando os meninos só em casa e daí os meninos vão para a rua e na escola não chegam. (ENTREVISTADO E-03)

A questão de lá é que a população é muito livre, são crianças de praia, são criadas num povoado onde todo mundo se conhece, onde a criança chegou já jogou o livro e beira de praia não sei para onde, os pais sabem que mais tarde ela volta, então não tem muito aquela responsabilidade. (ENTREVISTADO E-01)

O desrespeito das crianças com os pais também é assunto dos relatos sobre a comunidade, sendo atribuída, em alguns casos, à falta de exemplo dos pais, que acabam perdendo o respeito dos filhos, conforme a declaração de um entrevistado:

“É difícil. A família perdeu valor, ou ela se fez perder o valor, os filhos só faltam dar na mãe e em alguns casos ficam xingando os pais.” (ENTREVISTADO E-09)

O entrevistado também comenta sobre a ausência da cobrança dos pais e dos cuidados quanto aos filhos, deixando as crianças irem para a aula sem alimento. Segundo ele, a equipe escolar acaba fornecendo alimento para essas crianças, bem como o material escolar para aquelas necessitadas.

Em outros relatos, se verifica a situação de abandono e liberdade em que as crianças vivem, sendo citado por um entrevistado o caso de um aluno abandonado pela mãe, cujo pai está vivendo com outra família, e ele (o aluno) mora com a avó e vive no mangue. No relato, o entrevistado conta que conversou com o aluno dizendo que estava com saudade dele, ao que o aluno replicou que ele é que sente saudade do mangue e por isso não vai à escola. O referido aluno só vai à escola dois dias da semana. Essa situação mostra quão difícil é o trabalho com as crianças da comunidade.

Em outro momento, o mesmo entrevistado relatou a afronta de um aluno do 9º ano, que se recusou a entregar o celular e avisou: “olhe, se você mandar chamar meu pai, vai se ver comigo, você não me conhece não”, ao que o entrevistado retrucou: “você também não me conhece, preste atenção no que você está dizendo, isso é uma ameaça”. Ele afirmou que tem que enfrentar o aluno, pois, se recuar, então o aluno acaba com ele. O relato mostra como é difícil o relacionamento entre os profissionais da educação e os alunos dessa comunidade.

Escola B:

A escola B “foi fundada em 1975 e seu nome é a uma homenagem a um fazendeiro que prestava serviços gratuitos aos moradores locais, conseguindo grande número de afiliados e simpatia de toda a comunidade.” (PPP – escola B, 2008). O corpo discente é constituído de pessoas carentes, conforme o contido no seu Projeto Político Pedagógico:

A escola pública em nosso país atende a maioria da população carente. Em nosso município não é diferente, entretanto, sabemos que ainda existem muitas crianças fora da escola, crianças estas que fazem parte de famílias que estão à margem da sociedade e por conta disso não conseguem entender a importância da educação escolar para o real desenvolvimento de um país. [...]

A clientela da escola [B] provém das classes populares. A situação socioeconômica é precária, cuja família de muitos não vai além de 01 salário mínimo, especificando o trabalho da agricultura, da pesca e algumas famílias do trabalho informal.

O aluno desse contexto apresenta problemas de desajustes familiares, refletindo na escola comportamentos agressivos, maus hábitos, desinteresse pelos estudos e muitas vezes desistência da escola. (PPP da escola B – 2008)

Quando da inauguração, a escola possuía apenas duas salas. Hoje, o prédio conta com:

- 16 salas de aula;
- Uma quadra coberta poliesportiva;
- Um pátio coberto;
- Uma sala da diretoria/coordenação;
- Sala dos professores, cozinha, biblioteca e secretaria.

O núcleo de direção é formado por um diretor e três coordenadores pedagógicos, cobrindo a educação infantil, as séries iniciais e as séries finais do ensino fundamental, respectivamente. A escola tem um Secretário Escolar fechando o grupo de direção.

Um aspecto a se destacar aqui é que não existe divisão entre a diretoria e a coordenação pedagógica, isto é, o diretor e os coordenadores dividem o mesmo espaço. Quando da visita à escola, verificou-se que essa forma de disposição ocasiona uma intensa interação entre o diretor e os coordenadores pedagógicos. Quando da ocorrência de problemas com alunos, conforme presenciado, o diretor e os coordenadores trabalham como se não houvesse distinção de função, agindo como uma equipe. Essa forma de agir se coaduna com o estilo de administração da Toyota, conforme apontado por Motta e Vasconcelos (2015), bem como de Lück (2009), ao abordar a gestão democrática e participativa.

O diretor da escola exerce essa função há mais de 20 anos na mesma escola B, tendo participado da elaboração do Projeto Político Pedagógico (2008) e do Plano Municipal de Educação vigente (2015). Participou também de capacitações para gestores escolares realizadas pela Semed, bem como foi aprovado em testes avaliativos e de seleção para cargos de gestores, realizados no período compreendido entre 2003 e 2006, continuando a exercer a direção da escola desde então. O diretor não é da cidade, entretanto, vive na comunidade há bastante tempo e já conhece todos pelo codinome (apelido). Segundo eles (equipe dirigente), até o carteiro vem pedir orientação para descobrir o endereço de determinada pessoa da qual só se conhece o apelido e não o nome da certidão de nascimento.

Pelo relato das entrevistas, na região também existem problemas de consumo e tráfico de drogas, da prostituição e dos homicídios, entretanto, a comunidade da escola tem respeitado e atendido o apelo de seus profissionais. Segundo um entrevistado, há na comunidade pessoas

com vontade de buscar algo mais, de ir em frente, de sonhar, apesar de sua realidade. Em outro relato, foi citado o caso de uma pessoa do local que chegou até a cursar doutorado.

6.1.2 Indicadores das escolas analisadas

As informações a seguir abordam as características dos alunos em 2015. Os dados foram extraídos dos indicadores educacionais de 2015 – INEP.

Indicadores de Complexidade de Gestão da escola – 2015

Conforme o Inep, a complexidade de gestão está relacionada a características como: porte da escola, número de turnos de funcionamento, quantidade e complexidade de modalidades/etapas oferecidas, com base nos dados disponíveis do Censo da Educação Básica. Os níveis elevados indicam maior complexidade. Assim, o Inep elaborou o indicador de complexidade de gestão da escola, sendo este classificado em seis níveis, de um a seis. A escola A obteve nota igual a 4, sendo esse nível caracterizado como: “Escolas que, em geral, possuem porte entre 150 e 1000 matrículas, funcionam em 2 ou 3 turnos, com oferta de 2 ou 3 etapas de ensino e apresentam o Ensino Médio, a Educação Profissional ou a EJA como etapa mais elevada” (INEP, 2017d). Já a escola B possui o maior nível de complexidade, 6, que equivale a: “Escolas que, em geral, possuem porte superior a 500 matrículas, funcionam em 3 turnos, com oferta de 4 ou mais etapas de ensino e apresentam a EJA como etapa mais elevada”. Em que pese a diferença, as escolas possuem a mesma oferta das etapas de ensino e a diferença é relacionada mais com a quantidade de matrículas entre as duas.

Média de Alunos por Turma - 2015

Esse indicador representa a média de alunos por turma das séries iniciais em 2015, tendo as escolas obtido os seguintes resultados:

Quadro 8- Média de Alunos por Turma – 2015

Escola	Anos Iniciais (média)	1º Ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
A	33,5	27,0	23,0	30,0	37,5	38,5
B	28,3	22,7	23,3	22,3	35,5	28,0

Fonte: Inep (2017d)

As escolas estão bem próximas quanto a esse indicador, porém, a escola A apresenta mais alunos por turma, principalmente no 3º e no 5º ano. Segundo Menezes-Filho (2007), o número de alunos por turma não mostrou afetar o desempenho dos alunos em sua pesquisa, informando

que o tempo de permanência na escola é que faz a diferença. Entretanto, o resultado desse indicador, correlacionado com o do esforço docente, informa como o trabalho e o esforço dos professores na escola A foram maiores que na escola B. Em outro ponto dessa pesquisa, esse assunto será mais detalhado.

Taxa de Distorção Idade-Série - 2015

Esse indicador informa o percentual de alunos que estão fora da faixa de idade para a série que o aluno está cursando. O município adota o ciclo para as primeiras três séries (1º ao 3º ano), isto é, não há reprovação por baixo nível de aprendizagem. Os valores apresentados indicam a situação dos alunos da comunidade onde as escolas estão inseridas. O fluxo de moradores conforme a oferta de empregos, somado à falta de conscientização da importância da educação dos filhos pelos pais e à existência de crianças abandonadas e criadas por parentes, ocasiona a demora na inclusão dos alunos nas escolas e sua consequente defasagem da idade-série. As escolas, em 2015, obtiveram os seguintes resultados:

Quadro 9- Distorção Idade-Série – 2015 (%)

Escola	Anos Iniciais (média)	1º Ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
A	13,1	1,9	6,5	6,7	18,7	24,7
B	11,4	1,5	5,7	9,0	21,1	17,9

Fonte: Inep (2017d)

Como se observa, os percentuais de alunos defasados em relação a sua idade-série nas duas escolas são próximos, sendo maior na média na escola A (13,1%) do que na escola B (11,4%). Verifica-se também que há mais alunos nessa condição, em termos percentuais, na escola A nos últimos anos das séries iniciais (4º e 5º ano) do que na outra escola.

Taxas de Rendimento, Reprovação e Abandono - 2015

Esses indicadores apresentam o percentual de alunos que foram aprovados, reprovados ou que abandonaram as séries iniciais em relação à matrícula inicial em 2015, tendo as escolas analisadas obtido os seguintes resultados:

Quadro 10- Taxa de Rendimento em 2015 (%)

Escola	Anos Iniciais (média)	1º Ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
A	97,7	98,1	100,0	98,2	97,3	95,9
B	93,3	100,0	100,0	100,0	85,3	83,1

Fonte: Inep (2017d)

Quadro 11- Taxa de Reprovação em 2015 (%)

Escola	Anos Iniciais (média)	1º Ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
A	1,7	0,0	0,0	0,0	2,7	4,1
B	6,7	0,0	0,0	0,0	14,7	16,9

Fonte: Inep (2017d)

Quadro 12- Taxa de Abandono em 2015 (%)

Escola	Anos Iniciais (média)	1º Ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
A	0,6	1,9	0,0	1,8	0,0	0,0
B	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Inep (2017d)

Como se observa, houve na escola B uma maior reprovação dos alunos em relação à escola A. Entretanto, não houve abandono de alunos na escola B, enquanto que 0,6% de alunos deixaram a escola A em 2015.

6.1.3 Matrículas nas escolas

Com relação ao número de matrículas no período de 2013 a 2015, cujas divulgações dos censos estão disponíveis, verifica-se que a escola B possui um número de matrículas nas séries iniciais superior ao da escola A em torno de 20%. Em termos totais, a escola B possui em média algo em torno de 40% a mais de matrículas em relação à escola A.

Tabela 6- Censo de 2013 a 2015

Escola	Ano	Educação Infantil	Ens. Fund. Anos Iniciais	Ens. Fund. Anos Finais	EJA	Total
A	2013	185	340	227	48	800
	2014	201	321	214	65	801
	2015	203	312	257	0	772
B	2013	259	416	278	89	1042
	2014	266	402	279	217	1164
	2015	263	360	292	168	1083

Fonte: Inep (2017f)

6.1.4 Planos e normativos internos das escolas

O arcabouço normativo e seu planejamento identificado nas escolas, conforme exigências oriundas da Semed, é composto basicamente pelo: Projeto Político Pedagógico – PPP, Regimento Interno, Plano de Metas, Matriz de Habilidades e Plano de Aula. No intuito de contextualizar a situação de cada documento e relacioná-los às práticas de gestão executadas

nas escolas, faz-se uma descrição de seus conteúdos, apresentando as similaridades e diferenças.

PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO

As duas escolas analisadas são acompanhadas pela Secretaria de Educação e de certa forma são obrigadas a atender às recomendações emitidas pelo Órgão, dentre elas se destaca a elaboração do Projeto Político Pedagógico - PPP e do Regimento Escolar. Esses dois documentos são essenciais, inclusive, para a regularização da escola perante o sistema de ensino municipal e, conseqüentemente, perante o Ministério da Educação. As duas escolas possuem os citados documentos, entretanto, estes foram elaborados em 2008. Em 2016, por recomendação da Semed, os projetos estão sendo reavaliados. O diretor da escola B participou da elaboração dos documentos, já o diretor da escola A não participou da elaboração do PPP nem do Regimento Interno à época de 2008.

Os PPP's das escolas possuem aspectos diferentes no que se refere à forma, indicando que não foram gerados a partir de modelos uniformizados. Os projetos contêm assuntos como: diagnóstico/marco situacional; marcos conceituais; objetivos gerais e específicos; estrutura física; perfil do corpo docente; organização administrativa e pedagógica etc. Segue uma descrição dos PPP's das escolas.

PPP da Escola A

O PPP se inicia historiando as transformações ocorridas no sistema de educação municipal a partir de 2004, relacionadas à estratégia de escolha de gestores e coordenadores pedagógicos e à autonomia administrativa, financeira e pedagógica dada às escolas. Complementa as informações abordando a forma participativa na elaboração do PPP, que iniciou em 2005 e foi reformulado em 2008. O PPP já descrevia problemas relacionados à frequência e à distorção de idade-série dos alunos, apresentando ações como o programa de alfabetização e de correção de fluxo. Já havia encontros para troca de experiências entre professores e coordenadores pedagógicos. O acompanhamento regular pela Semed também data daquela época. No PPP é descrito ainda o acompanhamento sistematizado dos avanços do corpo discente, com diagnóstico inicial e final realizado pelo professor, bem como o acompanhamento mensal pelo coordenador pedagógico sobre o resultado das avaliações mensais feitas por meio das fichas de leitura. O texto aborda o procedimento de recuperação paralela que é realizado ao longo do ano letivo, destinado ao atendimento dos educandos com dificuldades específicas não superadas, devendo ser objeto de planejamento e acompanhamento

pela escola. O PPP traz ainda como anexos formulários de levantamento de informações, como as fichas de leitura e de acompanhamento dos alunos, sendo oriundos do programa “Gestão Nota 10” da parceria realizada com terceiros.

PPP da Escola B:

O PPP da escola B não tem o mesmo formato da escola A, porém são similares em termos de conteúdo. O ano de emissão desse documento é 2007. O PPP aborda o início de um programa em 2003 que visava “alfabetizar crianças a partir dos 6 anos, através do método da sonorização, buscando a efetivação do processo da leitura e a total qualidade educativa.” Ressalta-se que tanto o PPP como Regimento Interno tiveram a participação do mesmo diretor que ainda se encontrava no cargo quando da realização dessa pesquisa (2016). Quanto ao PPP, destacam-se os seguintes pontos:

- Quanto à Organização Administrativa:

- A Escola Municipal [B], apesar de possuir uma estrutura formal organizada, trabalha numa postura democrática e dialética; em seu regimento deixa evidentes suas diretrizes e metas, estabelecendo prioridades que devem ser consideradas por todos os segmentos da comunidade escolar, para alcançar os objetivos propostos por essa unidade.
- Nesse estabelecimento de ensino, todos os problemas são tratados com seriedade, visando a melhoria das atividades pedagógicas e administrativas.

- Quanto à Organização Pedagógica:

- O trabalho com os docentes é acompanhado diariamente pela coordenação pedagógica que, semanalmente, realiza reuniões e, bimestralmente, planeja as atividades de cada unidade, pelos segmentos do ensino fundamental; objetivando conciliar os conteúdos, os projetos, as datas comemorativas, problemas de aprendizagem, comportamento e reforço de conhecimentos.
- O corpo docente desenvolve as atividades pedagógicas, através de projetos, livros didáticos e outros recursos que contribuam para a melhoria do ensino.
- A avaliação contínua tem como características **os registros e a observação do trabalho do professor e a análise da aprendizagem do aluno** durante todos os bimestres, visando o desempenho e envolvimento em todas as atividades realizadas em sala de aula. [grifo nosso]

- Quanto às Ações administrativas:

- Coleta dos dados estatísticos, observando o crescimento ou necessidade de melhoria de cada turma.

- Quanto às Ações Pedagógicas:

- Cumprimento do calendário escolar, com 205 dias letivos;
- Observação diária do plano de aula, pela coordenação;

- Realização de reuniões quinzenais;
- Reuniões de estudo para melhoramento da prática de sala de aula, como também discussão de temas sociais, que busquem a satisfação da convivência entre educador e educando;
- Observação nos exercícios avaliativos antes de sua aplicação, percebendo sua clareza e objetivo desejado.

O PPP da escola B também possui um anexo contendo as “Competências e Habilidades Gerais por Componente Curricular”, especificamente quanto ao ensino fundamental do 1º ao 9º ano.

REGIMENTO ESCOLAR

Quanto ao regimento escolar, as duas escolas possuem documentos similares, os quais estão descritos a seguir:

Escola A:

A escola A foi criada em 1974, pertencente à rede oficial de ensino do município, mantida pela prefeitura municipal e subordinada técnica e administrativamente à Semed. O Regimento Interno foi emitido em 2008.

Escola B:

O Regimento da escola B segue o mesmo padrão da escola A. Há a informação de que a escola foi criada por lei em 1998, entretanto, uma placa de inauguração afixada na parede da própria escola data de 1975. Ambas as escolas têm mais de 40 anos de história. A manutenção e subordinação da escola B seguem igualmente como na escola A. O regimento tem ano de emissão de 2008.

Em termos gerais, os Regimentos Escolares são quase idênticos, indicando que foram elaborados a partir de um padrão, em que se destacam as seguintes definições:

Estrutura Organizacional Básica composta pelos seguintes órgãos:

- **Núcleo Gestor** - composto por: Diretor Geral, Vice-diretor, Coordenador Pedagógico e Secretário Escolar;
- **Serviços auxiliares** – composto pela: portaria, limpeza, conservação, almoxarifado, biblioteca e merenda escolar;
- **Comunidade Escolar** – composta pelos: docentes, discentes e técnico administrativo;

- **Órgãos Colegiados** – constituído pelo: Conselho Escolar, Conselhos de Classe e Grêmio Estudantil;

6.2 PRINCIPAIS PRÁTICAS POR ÁREA DE GESTÃO NAS ESCOLAS

O objetivo desse item é descrever as práticas de gestão identificadas nas escolas como fundamentais para o bom desempenho dos alunos e que estejam relacionadas às práticas de gestão da Semed, com a política educacional do município, e principalmente aquelas que possam explicar a diferença de desempenho entre as escolas analisadas. Para fins de identificação das boas práticas, adotou-se como critério aquelas que estejam mais presentes na escola B (melhor desempenho no Ideb/2015) do que na escola A. As entrevistas realizadas foram fundamentais para o conhecimento de como essas práticas são executadas. Como no item 5.4, as práticas estão classificadas de acordo com as áreas de gestão de Lück (2009).

6.2.1 Gestão Democrática e Participativa

Dentre as práticas que foram identificadas nas escolas e que se relacionam com a gestão democrática e participativa, primeiramente foram relacionadas as que têm relação com a diferença no desempenho entre as escolas analisadas, e, posteriormente, destaca-se a que não foi identificada essa relação.

PRÁTICAS QUE EXPLICAM O DESEMPENHO DIFERENCIADO NAS ESCOLAS

- AVALIAÇÃO E SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES

O assunto da avaliação e seleção de diretores começou com as parcerias realizadas por volta do ano de 2003 – época em que foram realizados cursos de capacitação para gestores e coordenadores. Segundo relatos, nas primeiras seleções, houve diretores que se recusaram a realizar a prova de avaliação, deixando para os novatos, e essas seleções proporcionaram a descoberta de excelentes gestores.

Em relação às escolas analisadas, as informações contidas nos relatos são de que o diretor da escola B procurou se capacitar e foi aprovado nas seleções, continuando no cargo desde então. Já o diretor da escola A não conseguiu ser selecionado à época, sendo substituído por outra pessoa que foi classificada, indo trabalhar na Semed. Houve, no entanto, inadequação do novo gestor e o antigo diretor retornou ao cargo, em que permanece até hoje.

Os relatos informam também que as nomeações para o cargo de diretor escolar se deram por indicação política, desde a última seleção, em 2006. Um entrevistado relata, entretanto, que a seleção de diretores é muito necessária para avaliar a competência do gestor, pois muitos gostam de estar no cargo pelo próprio cargo e não querem se aprimorar. Essa necessidade de poder, descrita na entrevista, é uma das motivações que define o comportamento humano, conforme descrito por McClelland (apud MOTTA e VASCONCELOS, 2015). Há, porém, dentre os entrevistados, o pensamento de que é necessário haver mudança de gestores periodicamente, como forma de oxigenar a gestão, mesmo naqueles casos em que o diretor está fazendo um bom trabalho. Pelo que foi observado, a seleção e avaliação de diretores ainda é um tabu no Município Alfa, tendo as entrevistas apontado que os dirigentes políticos não se sentem confortáveis em substituir diretores em escolas que estão tendo um bom desempenho. Salienta-se que todas as escolas avaliadas atingiram as metas do Ideb previstas pelo MEC em 2015.

Diante desses fatos, pode-se afirmar que o processo de avaliação e seleção de gestores escolares induziu no diretor da escola B o seu aprimoramento, a fim de que pudesse exercer plenamente a sua capacidade, podendo explicar a diferença de desempenho em relação à escola A, conforme Lück (2009, p. 15), quando afirma que a ação do diretor escolar está relacionada com a sua “concepção sobre a educação, a gestão escolar e o seu papel profissional na liderança e organização da escola”, sendo a capacitação contínua a mola que amplia esses horizontes. Quanto ao diretor da escola A, entretanto, a informação disponível é que ele está no cargo por indicação política.

- LIDERANÇA ESCOLAR

Lück (2009) afirma que a gestão democrática se baseia na competência do gestor em mobilizar e organizar as pessoas e influenciá-las no intuito de atingir os fins educacionais, isto é, na sua capacidade de liderança. Pela forma de abordagem, optou-se por apresentar um resumo dos relatos das entrevistas e das informações sobre a maneira como os diretores lideram os

profissionais. Salieta-se que não existe uma escola igual a outra, conforme Lück (2009), e que o desempenho delas é resultado de diversos fatores que contribuem tanto positivamente quanto negativamente, e que o fator liderança é um desses aspectos. Ressalta-se também que o *background* familiar dos alunos que frequentam essas escolas tem forte influência sobre o desempenho destes, porém, apresentam condições socioeconômicas similares.

Dentre os aspectos comuns identificados nos diretores das escolas A e B, destaca-se a preocupação com os alunos e seu futuro e a realização de ações que visem minimizar o impacto da pobreza sobre eles. Em relação às peculiaridades, seguem os aspectos observados:

Escola A

Dentre os aspectos da liderança observados na escola A, referentes ao diretor escolar, destacam-se os que seguem:

- É pessoa da comunidade sendo conhecido por todos, tendo crescido e se formado na região;
- Tem experiência na área, tendo lecionado na escola por mais de 20 anos;
- Tem um pensamento burocrático sobre o funcionamento da gestão escolar, baseado no cumprimento de regras e nas atribuições das funções;
- Dá apoio aos bons professores, aqueles que são comprometidos com os objetivos educacionais;
- Acredita que o problema do baixo desempenho da escola se baseia principalmente nos alunos e em suas famílias e na carência de bons professores que queiram trabalhar na escola.

Escola B

Dentre os aspectos da liderança observados na escola B, referentes ao diretor escolar, destacam-se os que seguem:

- Trabalha no que gosta e teve a oportunidade de aprender;
- Não é da comunidade, mas se envolveu com ela, conhecendo a maioria das pessoas pelo nome e apelido;
- Está no cargo de diretor há mais de 20 anos;

- Gosta de trabalhar em equipe. O diretor divide a sala e as responsabilidades da escola com os coordenadores pedagógicos, fazendo com que todos se apoiem mutuamente;
- Entende que a liderança é fundamental na gestão da escola e que o gestor deve “contagiar” as pessoas com o que elas têm de melhor;
- Foi aprovado em todas as avaliações e seleções realizadas pela Semed;
- Tem como maior contribuição a de ter estimulado os professores a se capacitarem e a se desenvolverem, valorizando-os.

Segundo um entrevistado, a gestão escolar é muito importante e, em algumas escolas, o entrave entre gestores e professores prejudica o desempenho dos alunos, mesmo quando o gestor tem muitos anos de casa. Ele indica que nessas escolas, para haver uma melhoria de desempenho, deveria haver uma mudança na gestão. Segundo ele, o gestor tem que trabalhar a liderança e tomar cuidado na postura ética e na forma de tratamento dos servidores perante os outros. Ele compreende que a forma como o gestor se empenha no seu trabalho irá refletir na forma como os professores desempenham suas atividades, e afirma que a função primordial do diretor é de liderar os profissionais de educação na escola e que alguns diretores acabam delegando essa função para outras pessoas.

Pode-se dizer que a liderança do diretor escolar tem o intuito de alinhar os incentivos dos professores e da comunidade aos objetivos educacionais. Ressalta-se que os relatos dos professores vêm confirmar os aspectos de liderança do diretor da escola B, principalmente no âmbito do clima organizacional. Um entrevistado, inclusive, falou com orgulho e respeito quando foi homenageado junto com outros professores pelo diretor e pelo coordenador pedagógico na frente dos outros colegas, referente ao sacrifício realizado e ao bom desempenho da escola na avaliação do Ideb de 2015, nas séries iniciais do ensino fundamental.

Quanto à liderança exercida pelo diretor da escola A, percebeu-se que ela se baseia mais no cargo do que na pessoa, isto é, no respeito à pessoa do diretor escolar com poder de decidir sobre os problemas. O clima organizacional percebido pelo pesquisador não foi tão bom como na escola B, havendo aspectos de distanciamento entre diretor, coordenadores pedagógicos e professores, bem como a existência de conflitos entre as partes.

Quanto à autoridade exercida pelo diretor na escola A, conforme Weber (apud MOTTA e VASCONCELOS, 2015), tem características do modelo racional-legal, pelo formalismo e

impessoalidade. Já na escola B, a autoridade, mesmo sendo racional-legal, apresenta traços de liderança carismática, pelo reconhecimento dos professores à contribuição dada pelo respectivo diretor.

Diante dos fatos, percebeu-se que a forma da liderança dos diretores de ambas as escolas pode explicar a diferença no desempenho dos seus alunos, sendo esse fator considerado como fundamental na gestão de escolas eficazes por pesquisadores como Sammons (2008) e Lück (2009, 2014), tendo como parâmetro o clima organizacional proporcionado por eles na mediação de conflitos e na resolução de problemas que, na escola B, pareceu ser mais satisfatório.

PRÁTICA SEM RELAÇÃO APARENTE COM O DESEMPENHO DAS ESCOLAS

O aspecto da baixa participação da comunidade na gestão escolar foi identificado em ambas as escolas, conforme segue:

- PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA GESTÃO ESCOLAR

A LDB estabelece como princípio da gestão democrática a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades em conselhos escolares ou equivalentes. O PME do Município Alfa, por meio da Meta 19, define que a garantia da efetividade da gestão democrática será estabelecida por leis específicas, tendo por meta a participação popular nos diversos conselhos criados na área de educação. Quando da visita às escolas, os relatos eram uniformes em descrever o baixo interesse da comunidade em participar dos conselhos e que era muito difícil arranjar quem queira participar deles, principalmente pelo fato de não haver remuneração pela participação, diferentemente do Conselho Tutelar. Esse fato tem relação com a baixa participação também das famílias no acompanhamento dos próprios filhos, conforme as entrevistas. Quando da participação do pesquisador em uma reunião com pais de alunos da escola B, em 22 de setembro de 2016, a fim de que os professores apresentassem a situação e evolução dos alunos, verificou-se a participação de apenas cinco pais de uma turma de mais de 20 estudantes. Salienta-se que o nível socioeconômico dos alunos dessas escolas é classificado como “Médio-Baixo”. Esse fato

reforça as pesquisas realizadas por Coleman (2008), indicando que o nível socioeconômico afeta fortemente o desempenho escolar.

Em relação a essa prática, não houve alteração que pudesse explicar a diferença no desempenho entre as escolas analisadas.

6.2.2 Gestão de Pessoas

Inicialmente, são apresentados aspectos relacionados aos profissionais de educação das escolas, a fim de contextualizar o assunto, conforme segue:

Quantidade de profissionais da educação na escola

Quando do levantamento do quantitativo de profissionais nas escolas, observou-se que a escola B apresentou em sua maioria um quantitativo maior que a escola A, de 2013 a 2015, conforme quadro 13.

Quadro 13- Quantidade de funcionários por escola no período de 2013 a 2015

Escola	2013	2014	2015
A	58	77	75
B	86	74	103

Fonte: QEdu (2017)

Em relação aos coordenadores, a orientação da Semed é que se tenha um coordenador pedagógico para cada 500 alunos. Na escola A havia três coordenadores, sendo um na educação infantil, um no ensino fundamental do 1º ao 4º ano e outro do 5º ao 9º ano. Na escola B, existia também o mesmo quantitativo de coordenadores, entretanto, havia um coordenador para cada etapa de ensino (infantil, 1º ao 5º e do 6º ao 9º). Salienta-se que o quantitativo de turmas gerenciadas pelos coordenadores da escola B é maior.

A partir de então, aborda-se as práticas que foram identificadas como influentes no desempenho dos alunos, e, posteriormente, as que se relacionam com o desempenho, porém, sem diferenciação entre as escolas.

PRÁTICAS QUE EXPLICAM O DESEMPENHO DIFERENCIADO NAS ESCOLAS

- ASPECTOS RELACIONADOS À QUALIDADE DOS PROFESSORES

De acordo com os relatos colhidos nas entrevistas, que estão resumidas para fins de proteção dos entrevistados, observou-se os seguintes aspectos relacionados aos professores que atuam nas duas escolas, conforme segue:

Escola A

- Há deficiências nos profissionais da educação em comparação com os outros profissionais de outras escolas;
- Há a dificuldade de se achar bons professores que venham a ensinar na escola;
- Existe dificuldade de se encontrar professores capacitados e habilitados na comunidade.

Escola B

- Há envolvimento dos profissionais da escola para realização de atividades, visando o aprimoramento do aluno;
- Há comprometimento dos profissionais;
- Há confiança nos profissionais que trabalham na escola;
- Há bons professores na escola e que são da comunidade.

Percebe-se que há diferenças na qualidade dos professores explicitadas nos próprios relatos dos entrevistados, bem como na forma de relacionamento entre eles, e que podem explicar a diferença no rendimento dos alunos. Foi identificada também a preocupação da Semed em relação aos professores da escola A. Sammons (2008) aborda esse assunto quanto à influência da qualidade do professor na eficácia escolar. Ressalta-se que aspectos relacionados à liderança do gestor escolar influenciaram de certa forma o desenvolvimento dos professores da escola B, pois são oriundos da própria comunidade.

Quanto aos docentes referentes às séries iniciais do ensino fundamental e ano base de 2015, a escola A possuía 45,5% de professores com curso superior, enquanto somente 35,3% dos professores da escola B possuíam tal nível (INEP, 2015). Observa-se que as duas escolas registram mais da metade de seus profissionais sem nível superior nas séries iniciais. Menezes-Filho (2007), no entanto, informou em sua pesquisa que o nível de escolaridade dos professores parece não afetar ou afeta reduzidamente o desempenho dos alunos. Observa-se, então, nessas

duas escolas, que a qualidade dos professores tem mais influência no desempenho dos alunos das séries iniciais do que a sua própria formação.

- NÍVEL DE ESFORÇO DOCENTE

Esse indicador, elaborado pelo Inep, apresenta o percentual de docentes que atuam no ensino fundamental das séries iniciais por nível de esforço necessário para o exercício da profissão, tendo as escolas obtido os seguintes resultados em 2015:

Quadro 14- Nível de esforço docente em 2015 (% de docentes por nível)

Escola	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5	Nível 6
A	18,2	63,6	9,1	9,1	0,0	0,0
B	58,8	29,4	0,0	11,8	0,0	0,0

Observação:
 Nível 1 - Docente que, em geral, tem até 25 alunos e atua em um único turno, escola e etapa.
 Nível 2 - Docente que, em geral, tem entre 25 e 150 alunos e atua em um único turno, escola e etapa.
 Nível 3 - Docente que, em geral, tem entre 25 e 300 alunos e atua em um ou dois turnos em uma única escola e etapa.
 Nível 4 - Docente que, em geral, tem entre 50 e 400 alunos e atua em dois turnos, em uma ou duas escolas e em duas etapas.
 Nível 5 - Docente que, em geral, tem mais de 300 alunos e atua nos três turnos, em duas ou três escolas e em duas etapas ou três etapas.
 Nível 6 - Docente que, em geral, tem mais de 400 alunos e atua nos três turnos, em duas ou três escolas e em duas etapas ou três etapas.

Fonte: Inep (2017d)

Como se observa, em 2015, o nível do esforço dos professores na escola A foi superior ao da escola B. Essa sobrecarga nos professores pode dificultar ações que visem melhorar o desempenho dos alunos, como um maior acompanhamento sobre o desenvolvimento deles. O monitoramento do desempenho dos alunos foi apontado por Sammons (2008) como presente em escolas eficazes. Portanto, pode-se dizer que o aumento no nível de esforço docente afeta negativamente o desempenho dos alunos.

PRÁTICAS RELACIONADAS COM BOM DESEMPENHO EM AMBAS AS ESCOLAS

A seguir, são abordadas as práticas que têm influência no desempenho das escolas do município e que são adotadas pelas duas escolas analisadas, sem, no entanto, ter sido identificada qualquer diferença na sua aplicação que justifique o desempenho apresentado pelas duas instituições.

- PERFIL DOS PROFESSORES QUANTO AO VÍNCULO EMPREGATÍCIO.

No intuito de conhecer o perfil dos profissionais que atuam nas duas escolas, foram colhidas diversas informações tendo como base o ano de 2016 (dados recentes e disponíveis).

Dentre essas, foram obtidas informações quanto à alocação desses profissionais e ao seu vínculo contratual (estatutário ou contratado) com a Secretaria de Educação do Município - Semed. Desse levantamento, foi elaborada a tabela 7.

Tabela 7 – Alocação e vínculo dos profissionais da educação nas escolas A e B (2016)

Lotação dos Profissionais	Qtde de Profissionais - Escola A			Qtde de Profissionais - Escola B			TOTAL		
	EST	SP	Total	EST	SP	Total	EST	SP	Total
Equipe de Direção	3	2	5	5	0	5	8	2	10
Equipe de Apoio	13	16	29	16	19	35	29	35	64
Outras etapas de ensino	14	21	35	18	28	46	32	49	81
Séries iniciais	2	8	10	1	14	15	3	22	25
Total	32	47	79	40	61	101	71	108	180
% Profissionais	40,5%	59,5%	100,0%	39,6%	60,4%	100,0%	40,0%	60,0%	100,0%

Observação:

EST – Estatutário (profissionais concursados) da Semed

SP – Profissionais contratados temporariamente pela Semed.

Fonte: SEMED

Observa-se que há predominância de profissionais contratados, constituindo 60% de seus recursos humanos nas atividades escolares e sendo similares nas duas escolas. Em relação às séries iniciais, verifica-se a quase totalidade desses profissionais. O tipo de vínculo tem influência sobre os incentivos que os profissionais recebem quanto ao seu desempenho. Os contratos realizados pela Secretaria de Educação com esses profissionais têm prazo de duração anual. A seleção desses profissionais fica a cargo da equipe de direção da escola, tendo por base o número de alunos matriculados segundo as etapas de ensino.

Sobre o fato, os entrevistados alegaram que os profissionais contratados se empenham mais. O trabalho dos estatutários também não deixa a desejar, conforme relatos nas entrevistas, entretanto, no caso das séries iniciais, quase a totalidade das turmas está sob os cuidados dos professores contratados.

Quanto à análise do vínculo dos professores que atuaram com os alunos desde o 1º ano de 2011 até o 5º ano de 2015, conforme as figuras 3 e 4, somente um (1) professor de cada escola era estatutário, de um montante de 8 professores na escola A e 12 na escola B que atuaram nas turmas desse período, indicando que os professores contratados são responsáveis pelos resultados alcançados na avaliação do Ideb de 2015.

Quando se analisa os dados do município, obtidos das sinopses estatísticas do Inep, referente ao censo da educação básica de 2015, verifica-se que há também 60% de professores contratados na rede do município (Quadro 15).

Quadro 15 - Número de Docentes da Educação Básica na rede pública - Ensino Regular, Especial e/ou EJA da rede Municipal (2015).

Total	Concursado – efetivo - estável	Contrato Temporário	Contrato terceirizado	Contrato CLT
567	235	331	1	-
100%	40%	60%	0,0%	-

Fonte: Sinopses estatísticas do censo de 2015 (INEP)

A situação de precariedade da relação contratual desses professores acaba servindo de incentivo para que eles se esforcem em atingir os resultados e obedecer às regras impostas na escola, no intuito de permanecer no quadro. Percebeu-se nas entrevistas que a cultura de preocupação com o desempenho dos alunos também ficou incorporada nas atividades dos professores. Seguem alguns relatos sobre os professores contratados que exemplificam a situação:

E eu vou dizer a você que talvez melhor do que o estatutário, entendeu, ele desempenha melhor o trabalho do que um que já é estatutário, porque o estatutário tem a mania de dizer que ninguém me bota para fora e o SP [serviço prestado] acho que ele fica naquele medo de perder. (ENTREVISTADO E-09)

Comigo mesmo eu não me vejo assim efetiva para não tá: ‘ah já sou concursada mesmo’ Eu não penso dessa forma. Vou trabalhar do jeito que eu penso e não como muitos pensam, né!, pois nenhum professor pensa igual ao outro. Eu creio que não tem essa diferença não, porque a [fulana] mesmo, a minha colega, ela não é efetiva e nós duas andamos de mãos dadas, as ideias dela ela passa para mim e eu passo as minhas ideias para ela e graças a Deus nos damos super bem. (ENTREVISTADO E-11)

O entrevistado E-13 relatou que isso é relativo. Ele mesmo dá mais ênfase em relação ao professor contratado, pois o resultado dele vai impactar na continuidade da prestação de serviço no próximo ano. Sendo um bom professor, todas as outras escolas vão querer contratá-lo como funcionário. Quanto ao professor efetivo, ele diz: “a gente sabe que, como ele está mais estabilizado, às vezes não se motiva tão fácil como o prestador de serviço, apesar de que, durante esses anos do Ideb, nunca trabalhei com o estatutário.”

O relato do entrevistado sinaliza que o professor contratado é mais cobrado pelas escolas, em função da possibilidade de continuar trabalhando e que o estatutário não tem estímulos visíveis ou seja pressionado para melhorar o seu resultado. Salienta-se, porém, que o

entrevistado não tem trabalhado com professores estatutários nos anos do Ideb, mas com prestador de serviço nos quintos anos (professor contratado).

Ainda completando a entrevista, ele citou os mutirões que são realizados a cada início de ano, em busca de crianças que não foram matriculadas ainda. O entrevistado relatou que, sempre que termina o ano, já há o quadro feito para o ano seguinte, passando para a Secretaria de Educação apreciar e dar anuência. Entretanto, um concurso realizado em 2016 para várias funções, incluindo a de professor, ocasionou uma indefinição para 2017 e eles não tinham noção de quais professores seriam então contratados, prejudicando assim o mutirão. As pessoas que participaram do mutirão fizeram isso como voluntário apenas, sem nenhuma certeza de contratação. Percebe-se, por esse relato, que a busca ativa por alunos tem mais relação com a expectativa dos professores de serem contratados, pois as escolas só conseguiram montar o quadro de professores em 2017 e que só alguns foram contratados por causa desse trabalho voluntário, pois não houve matrículas suficientes.

A quase inexistência de professores efetivos na etapa inicial é oriunda de uma preferência dos professores por trabalhar com a educação infantil ou com a etapa final do ensino fundamental, tendo em vista uma maior cobrança por resultados na etapa inicial, conforme indicado nas entrevistas.

- CAPACITAÇÃO CONTÍNUA DOS PROFESSORES (FORMAÇÕES).

A prática da formação continuada está prevista na LDB, em que consta que os sistemas de ensino promovam a valorização dos profissionais de educação por meio, inclusive, do aperfeiçoamento profissional continuado. O PME do município também aborda em sua Meta 17 a valorização dos profissionais da educação, garantindo a sua formação continuada. Essas formações constam de apresentação de técnicas pedagógicas e servem de troca de experiências entre os profissionais.

A prática foi apresentada por alguns entrevistados como fundamental para a melhoria do desempenho dos alunos das escolas do município.

Percebeu-se dos relatos que algumas das práticas adotadas pelos professores advêm das capacitações e da troca de experiências com outros professores, sem que houvesse documentos escritos que disciplinassem as atividades praticadas. Conforme entrevistas, a capacitação ocorria uma vez por semana, com duas a quatro horas de duração, e era realizada no centro da cidade, sendo disponibilizado pela prefeitura o transporte para os professores.

Buscou-se evidenciar as formações realizadas em 2015 e 2016, por meio de pedidos diretamente à Secretaria de Educação, entretanto, não foi disponibilizado qualquer documento ou informação a respeito. Salienta-se que os relatos de todos os entrevistados indicaram a existência dessas formações no período.

Um entrevistado da escola B informou que essas formações iniciaram na escola antes de qualquer outra, tendo sido realizadas pelo próprio pessoal. Segundo ele, as formações ocorriam durante uma semana inteira em janeiro, com 100% de frequência. Aconteciam inicialmente com a direção e a coordenação e depois incluíam os professores que eram especialistas na área, tendo início em 2003. Em 2015/2016, a escola não pode promover suas próprias formações, porque as realizadas pela Secretaria ocupavam todo o espaço, informando que os professores ficavam muito cansados e reclamavam da não realização das formações na escola que eram mais produtivas. Foi informado que, em 2017, a Semed vem reduzir suas formações, a fim de que as escolas pudessem fazer as suas próprias, organizadas por grupo de escolas. Essas formações têm por objetivo preparar o professor na estruturação e adaptação de suas aulas, no intuito de estimular o progresso do aluno. Sammons (2008) afirma que a organização e o planejamento prévio das aulas foram identificados em escolas eficazes.

- AVALIAÇÃO PERIÓDICA DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO.

A prática da avaliação contempla os diversos profissionais de educação, tendo sido identificadas nas duas escolas. Segundo as entrevistas realizadas, as seguintes avaliações eram realizadas:

- Professor – O coordenador pedagógico realiza uma visita semanal em cada sala de aula, a fim de avaliar o trabalho executado pelo professor, identificando aspectos relacionados ao planejamento e à prática docente, dentre outros. A avaliação é apresentada ao professor em separado e são discutidas ações de melhoria. Essa avaliação depois é encaminhada à Semed para conferência e conhecimento.

As entrevistas indicaram que a Secretaria monitora as turmas em que a análise da aula é boa, porém, o desempenho dos alunos é baixo. Segundo um entrevistado, as visitas dos coordenadores não são programadas, para que o professor não se prepare.

O conjunto dessas práticas reforça e incentiva o professor a adotar os procedimentos estabelecidos, sob pena de uma baixa avaliação e, posteriormente, uma baixa probabilidade de ser convocado para o ano subsequente, nos casos dos professores contratados.

- **Coordenador Pedagógico** – O diretor da escola avalia periodicamente as atividades de seus coordenadores pedagógicos, por meio de uma ficha contendo vários itens a serem avaliados, que depois são encaminhados para conhecimento e comentários pela Semed.

O processo de avaliação dos profissionais está relacionado à capacidade de aprendizagem organizacional da escola, um dos fatores apontados por Sammons (2008) em escolas eficazes. Essa sistemática tem relação com a melhoria das práticas pedagógicas e da interação professor-coordenador-diretor, a fim de que haja uma reflexão sobre as ações realizadas e seus efeitos sobre o desempenho dos alunos.

6.2.3 Gestão Pedagógica

Em relação à gestão pedagógica, descreve-se, primeiramente, uma análise longitudinal sobre o desempenho das escolas desde 2011 até 2015, quando foram avaliadas pelo Inep. Em segundo, são apresentadas as práticas de gestão que foram apuradas da análise, diferenciando aquelas que têm relação com o desempenho entre as escolas. Em terceiro, são apresentadas as práticas de gestão indicadas pelos próprios profissionais como importantes para a melhoria do desempenho dos alunos, porém, adotadas em ambas as escolas e sem relação aparente com a diferença de rendimento entre elas.

ANÁLISE DAS TURMAS DO 1º ANO (2011) AO 5º ANO (2015)

Tendo como base o ano da última avaliação do Ideb (2015) das turmas do 5º ano, por meio dos resultados da Prova Brasil e do fluxo de aprovação, elaborou-se uma análise longitudinal, a fim de identificar as ocorrências com essas turmas desde o seu 1º ano, em 2011. Os dados foram levantados a partir dos diários de classe, das matrículas iniciais e das atas finais disponibilizadas pelas escolas e pela Semed. Desse levantamento, foram elaboradas as figuras 3 e 4.

Da análise desse fluxo, observa-se que as duas escolas possuem percentuais similares com relação aos desistentes e transferidos, bem como aos alunos que não realizaram a matrícula na instituição no ano seguinte. Esses dados apresentam a realidade das famílias das duas comunidades, onde o fluxo de pessoas, segundo as entrevistas, é fruto da variação das ofertas

de emprego no município. Outro fato a ressaltar é a entrada de novos alunos, que na escola A foi maior que na escola B.

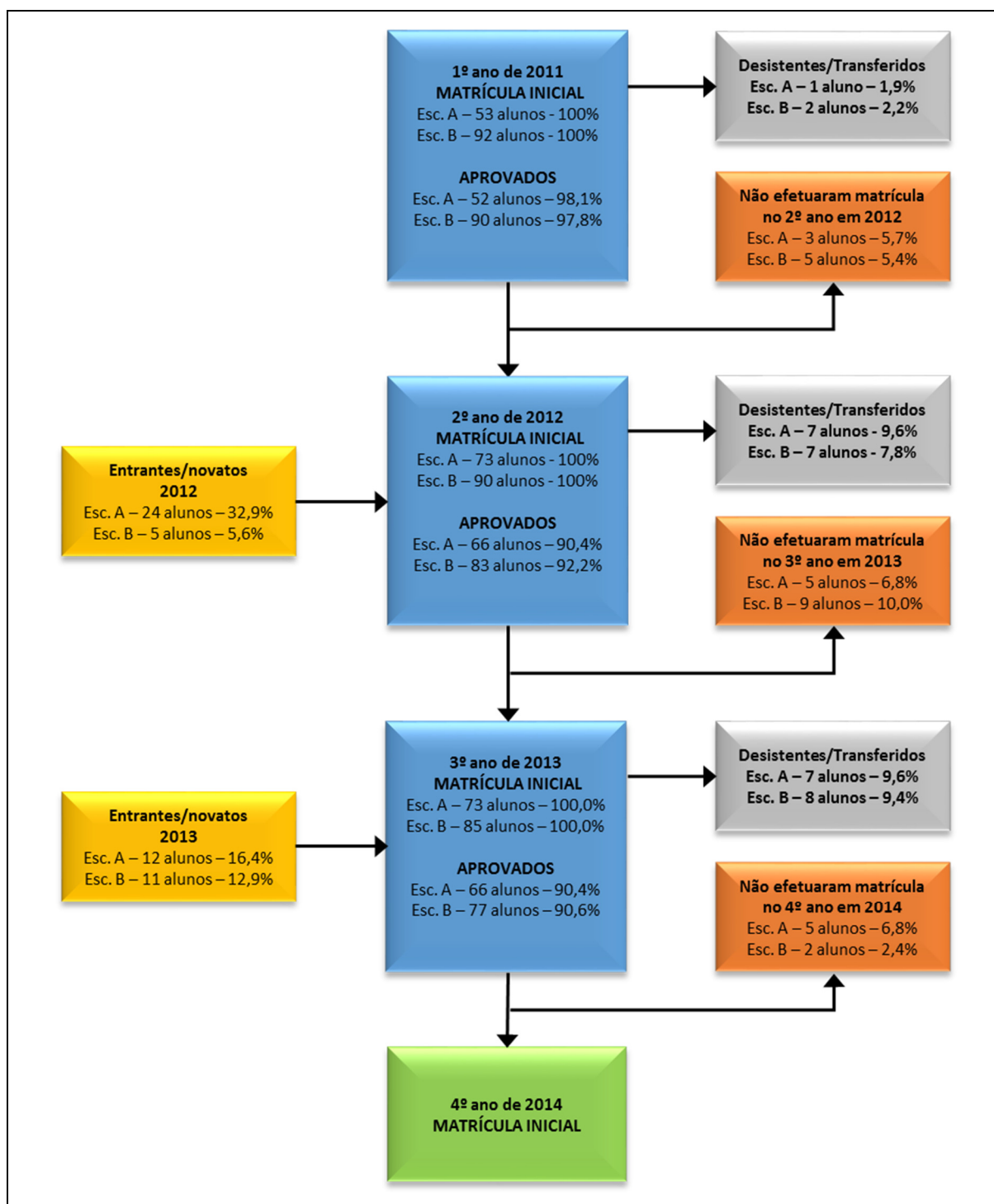
Quanto à origem dos alunos que constam da matrícula inicial do 5º ano de 2015, foram obtidas as seguintes informações:

Tabela 8 – Origem dos alunos constantes da matrícula inicial do 5º ano de 2015

Origem dos alunos	Escola	Matrícula inicial	Transferidos ou desistentes	Reprovados	Aprovados
Alunos que não cursaram o 4º ano na escola	A	11,39%	2,53%	2,53%	6,33%
	B	6,82%	1,14%	0,00%	5,68%
Alunos que foram reprovados no 5º ano em 2014	A	13,92%	0,00%	1,27%	12,66%
	B	17,05%	1,14%	12,50%	3,41%
Alunos que foram reprovados no 4º ano em 2013	A	5,06%	0,00%	0,00%	5,06%
	B	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Alunos que não fizeram o primeiro ciclo na escola (1º ao 3º ano)	A	1,27%	0,00%	0,00%	1,27%
	B	5,68%	2,27%	0,00%	3,41%
Alunos que não cursaram duas séries na escola	A	5,06%	1,27%	0,00%	3,80%
	B	1,14%	0,00%	0,00%	1,14%
Alunos que não cursaram uma série na escola	A	20,25%	1,27%	1,27%	17,72%
	B	6,82%	0,00%	0,00%	6,82%
Alunos que cursaram todas as séries na escola no período analisado (2011-2015)	A	43,04%	0,00%	0,00%	43,04%
	B	62,50%	1,14%	2,27%	59,09%
Total	A	100,00%	5,06%	5,06%	89,87%
	B	100,00%	5,68%	14,77%	79,55%

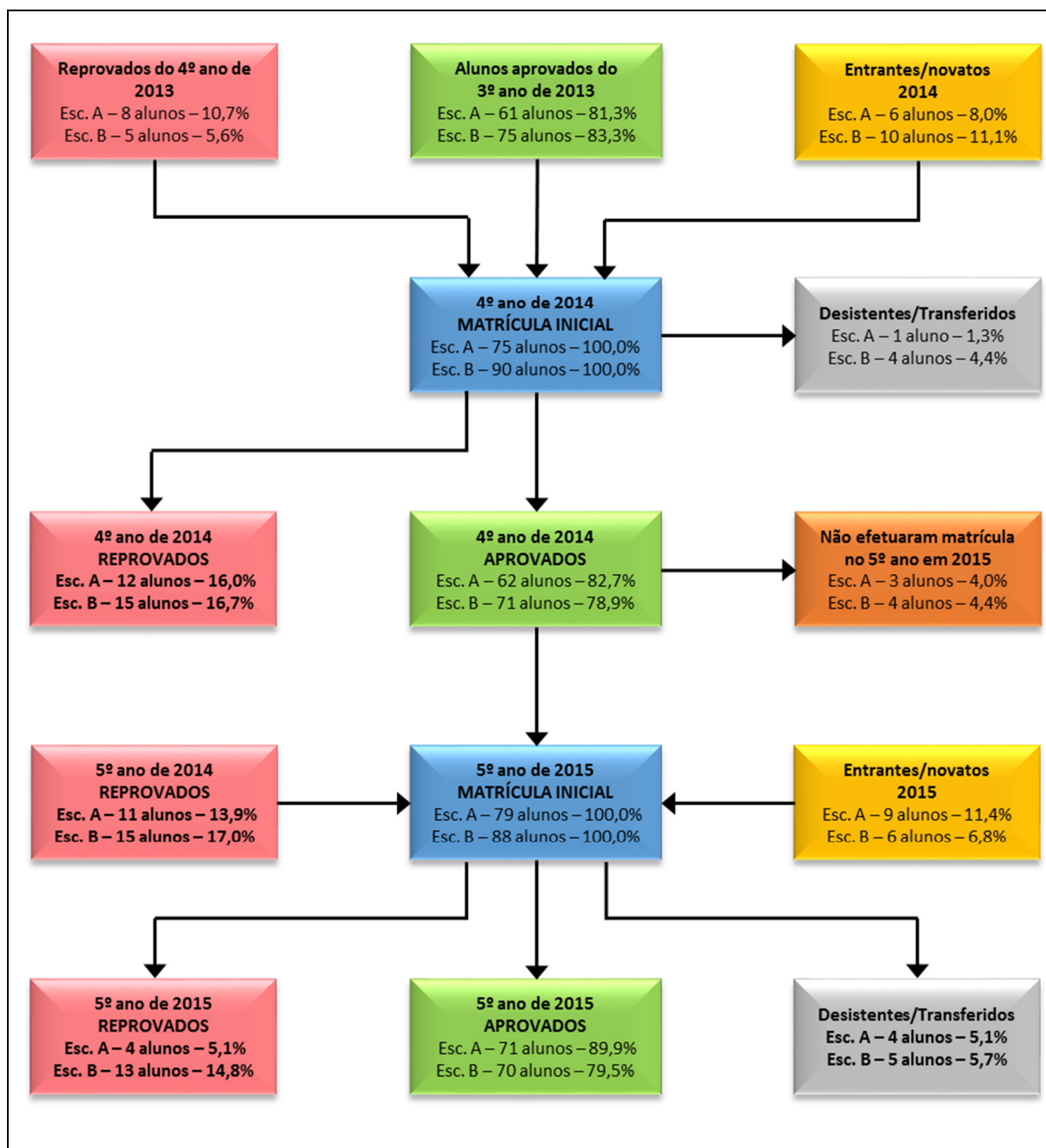
Fonte: elaborado pelo autor a partir dos diários e matrículas escolares.

Figura 3 – Fluxo de alunos do 1º ano de 2011 até o 3º ano de 2013



Elaborado pelo autor com base nos registros escolares das escolas e da Semed.

Figura 4 – Fluxo de alunos do 4º ano de 2014 até o 5º ano de 2015⁹



Elaborado pelo autor com base nos registros escolares das escolas e da Semed.

Com base nesses dados, foram identificadas as seguintes práticas que têm relação com a diferença de rendimento entre as escolas.

⁹ Há divergência entre os valores identificados na escola em relação ao 5º ano (figura 4) e os constantes da base de dados do Inep (quadros 10, 11 e 12). Não se conseguiu identificar a causa desse fato, porém os dados das escolas foram colhidos diretamente dos registros na Semed.

PRÁTICAS QUE EXPLICAM O DESEMPENHO DIFERENCIADO NAS ESCOLAS

- INSTITUTO DA REPROVAÇÃO

Como se observou na análise, a escola B reprovou mais alunos que a escola A em 2015. Segundo as entrevistas realizadas em ambas as escolas, não se identificou discurso que pudesse indicar uma pressão para que os professores passassem os alunos de ano de qualquer maneira, entretanto, a figura 4 indica que a escola B possui um índice de reprovação uniforme tanto no 4º como no 5º ano, entretanto, a escola A apresentou uma taxa menor de reprovação no 5º ano em relação ao 4º ano. A liberdade de reprovação pelo professor do aluno que não conseguiu assimilar as habilidades necessárias para passar para outra série tem sido apontada como uma prática que induz uma melhoria na aprendizagem. Conforme um entrevistado da escola A, depois de toda a aplicação das práticas pedagógicas para aprendizagem dos alunos, aquele que não tem as habilidades necessárias deve ficar retido a fim de que possa aprender. A aprendizagem pelos alunos não é uniforme e depende de vários fatores, incluindo o seu *background* familiar, sendo assim, a sistemática da reprovação induz também uma uniformização no nível dos estudantes, a fim de que haja uma melhor aprendizagem pelo conjunto dos alunos com o professor. Salgado Junior et al. (2015) informaram em sua pesquisa que o instituto da reprovação afeta positivamente o desempenho dos alunos.

Percebe-se então, pelos indicadores apresentados, que os professores da escola B possuem a autonomia e a liberdade necessárias para reprovar alunos que não têm as habilidades necessárias, promovendo uma cultura de altas expectativas quanto ao desempenho dos alunos, conforme identificado em escolas eficazes (SAMMONS, 2008). Quando se analisa quem são os alunos reprovados no 5º ano, a fim de contextualizar o assunto, percebe-se que a maioria é repetente das séries anteriores. Na escola B, por exemplo, dos 13 alunos reprovados em 2015, 11 alunos já tinham sido reprovados em 2014. Já na escola A, apenas um aluno foi reprovado novamente em 2015, dos 11 reprovados em 2014. Quando se compara o rendimento obtido pelas escolas, pode-se dizer que há uma relação entre o instituto da reprovação e o desempenho escolar.

- QUANTIDADE DE ALUNOS POR TURMA

Da análise das turmas nas escolas analisadas, observou-se um quantitativo maior na escola A do que na escola B, conforme apresentado na tabela 9. O Plano de Educação do

Município aborda esse assunto indiretamente na estratégia “2.1”, referente à Meta 2, que trata da universalização do ensino fundamental de nove anos, deixando para o Conselho Municipal de Educação a responsabilidade de regulamentar a relação adequada, conforme segue:

2.1 Garantir o número de matrículas, sala de aula para esta etapa de ensino, **dentro da relação adequada entre o número de estudantes por turma e por professor**, como forma de valorizar o docente e possibilitar uma aprendizagem de qualidade cumprindo rigorosamente as recomendações do Conselho Municipal de Educação. [grifo nosso] (PME-MUNICÍPIO/AL)

O Regimento Interno das escolas de 2008 contempla como limite máximo de 25 alunos por turma para o 1º e 2º ano, 30 alunos no 3º ano e 35 no 4º e 5º ano. Segue, então, a distribuição das turmas de 2011 a 2015 nas escolas:

Tabela 9 – Quantidade de alunos por turma nas escolas A e B (2011 a 2015)

TURMA	Escola	2011	2012	2013	2014	2015	Total de alunos	Média - Alunos
a	A	27	30	37	37	38	169	34
b		26	22	36	38	41	163	33
c		--	21	--	--	--	21	21
Total		53	73	73	75	79	353	71
Média - Alunos por turma		27	24	37	38	40	--	32
a	B	31	31	29	31	30	152	30
b		31	30	30	29	29	149	30
c		30	29	26	30	29	144	29
Total		92	90	85	90	88	445	89
Média - Alunos por turma		31	30	28	30	29	--	30

Fonte: Diários das escolas analisadas.

Como se observa na tabela 9, o número de alunos na escola B é superior ao da escola A, tendo nos cinco anos três turmas por série, enquanto que a escola A teve somente três turmas em 2012.

Ressaltam-se aqui as seguintes observações:

- **Escola A:** a média de alunos no período (2011 a 2015) foi de 32 alunos por turma, sendo a menor com 21 alunos e a maior com 41. A partir de 2013, houve um aumento gradativo no número de alunos, atingindo, em 2015, um quantitativo de 38 e 41 alunos por turma.

- **Escola B:** a média de alunos no período (2011 a 2015) foi de 30 alunos por turma, sendo a menor com 26 alunos e a maior com 31. A quantidade de alunos nessa escola se apresentou quase constante durante o período, havendo uma diminuição no 5º ano/2015, diferentemente da escola A, e tendo uma quantidade de alunos por turma regular e quase constante em torno de 30 alunos.

O trabalho de Menezes-Filho (2007) apresentou uma baixa influência do número de alunos por turma no desempenho dos alunos, entretanto, no caso das duas escolas analisadas, a escola com melhor desempenho foi aquela com menor quantidade de alunos por turma. O trabalho de Salgado Junior e Novi (2015) também não apresenta esse fator como determinante, entretanto, a maioria das escolas eficientes daquela pesquisa tem adotado uma quantidade máxima de 25 alunos por turma. Salienta-se que a escola B tem mais salas que a escola A, podendo assim abrir mais turmas. A escola A possui limitações quanto à abertura de novas turmas, por não possuir uma flexibilidade de salas de aula.

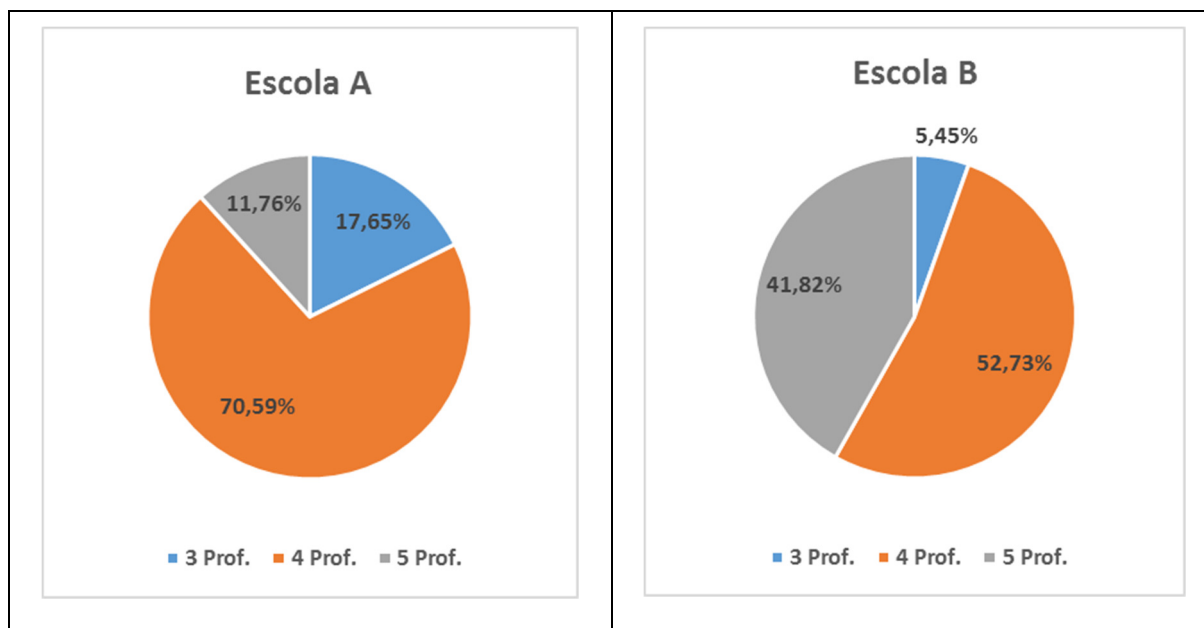
- PERMANÊNCIA DO ALUNO NA ESCOLA DURANTE A ETAPA INICIAL

Observando a tabela 8, outro fator que se identificou e que está relacionado à escola com melhor desempenho foi o percentual de alunos que fizeram toda as séries iniciais na escola, que foi de 62,5% dos alunos do 5º ano em 2015. Já na escola A, apenas 43% desses alunos fizeram toda a etapa na escola. A permanência de alunos na escola não foi identificada nas pesquisas como fator que influencia o desempenho, tendo em vista que só seria verificado em análises longitudinais com os alunos. Esse fato, no entanto, não é diretamente controlado pela escola, nem pela Semed, porém, foi considerado como importante pelo aspecto de identificação do aluno com a escola, internalizando a sua cultura e costumes.

PRÁTICA SEM RELAÇÃO APARENTE COM O DESEMPENHO DAS ESCOLAS

- PERMANÊNCIA DO PROFESSOR DURANTE A SÉRIE INICIAL.

No intuito de levantar a quantidade de professores que os alunos tiveram desde o 1º ano em 2011 até o 5º ano de 2015, com base nos diários de classe, e considerando somente os alunos que fizeram todas as séries na escola, foram obtidas as informações apresentadas no gráfico 3:

Gráfico 3 - Quantidade de Professores que os alunos tiveram (2011 a 2015)

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos diários e matrículas escolares.

Como se observa, a escola A conseguiu manter um percentual de alunos com menos professores, com quase 90 % do alunado possuindo 3 ou 4 professores. Quanto à escola B, mais de 40% do seu alunado teve um professor diferente a cada série. Estudos indicam que a baixa rotatividade dos professores ao longo das séries está relacionada a uma melhor aprendizagem (SALGADO-JUNIOR et al., 2015). Entretanto, esse fator não foi suficiente para impactar substancialmente o desempenho dos alunos da escola B, mesmo com professores diferentes para uma boa parte dos alunos. O que se diferenciou na escola B foi a permanência dos alunos durante toda a etapa inicial na escola, conforme descrito no item anterior.

PRÁTICAS RELACIONADAS COM BOM DESEMPENHO EM AMBAS AS ESCOLAS

São descritas a seguir as práticas que foram identificadas pelos entrevistados como importantes para o desempenho dos alunos das escolas do município, sem, no entanto, se conseguir observar aspectos dessas práticas que pudessem explicar a diferença de rendimento entre as duas escolas analisadas, deixando aqui para fins de reflexão quanto à execução das práticas adotadas pela Semed.

- MONITORAMENTO DO DESEMPENHO DOS ALUNOS

A sistemática do acompanhamento/monitoramento da aprendizagem dos alunos foi também considerada como fundamental pelos entrevistados nas escolas. A sistemática se baseia na realização de vários procedimentos, tendo como ponto inicial o levantamento mensal da situação da aprendizagem dos alunos em fluência em português e na escrita, bem como nas habilidades em matemática. Salienta-se que não se verificou diferenças na aplicação dessas práticas que pudessem justificar o desempenho obtido entre elas, por isso, os entrevistados não foram identificados por escola.

No intuito de resumir a prática de monitoramento/acompanhamento nas escolas, pode-se descrevê-la nos seguintes passos:

- 1) Realização do diagnóstico inicial dos alunos pelos professores;
- 2) Realização das avaliações mensais de fluência, escrita e matemática pelos professores;
- 3) Realização das avaliações mensais de fluência, escrita e matemática pelos Coordenadores, a fim de aferir os dados levantados pelos professores;
- 4) Reunião e discussão entre os professores, os coordenadores e diretor sobre o levantamento realizado e as ações a serem tomadas;
- 5) Realização das avaliações bimensais de fluência, escrita e matemática pelos técnicos da Secretaria, a fim de corroborar os dados levantados pela escola;
- 6) Reunião e discussão entre os técnicos da Semed, os professores e os coordenadores sobre as análises realizadas e as possíveis ações a serem tomadas;
- 7) Reunião do diagnóstico final, a fim de identificar a situação dos alunos e os progressos realizados, servindo de base de comparação para o ano seguinte.

Os levantamentos mensais feitos pelos professores sobre o desempenho dos alunos são encaminhados para a Secretaria de Educação, para fins de conhecimento e acompanhamento.

Quando da busca de documentos que pudessem confirmar os procedimentos relatados, não se identificou uma sistemática de registro e arquivamento adequado dos dados e documentos, havendo informações esparsas e arquivadas pelas próprias pessoas envolvidas. Pode-se sugerir que a falta de normativo sobre a sistemática de registro e arquivamento dessas informações esteja atrelada a uma percepção de que não seja necessário esse arquivamento para

o funcionamento da sistemática, bem como a intenção de não sobrecarregar os profissionais da educação nas escolas ou de interferir em sua autonomia gerencial, acarretando um inadequado arquivamento das ações em todo o seu processo. Entretanto, em termos gerais, os efeitos dessa sistemática indicam a existência de um processo de monitoramento.

Percebeu-se pelo discurso dos entrevistados que as visitas dos técnicos da Secretaria, na realização dos diagnósticos com os alunos, acabam tendo um efeito positivo mais psicológico, no dever de acompanhar o desempenho dos alunos pelos professores e coordenadores, do que propriamente uma conferência sobre o diagnóstico realizado pela escola. Soma-se a isso a falta de documentos que comprovem o planejamento das visitas dos técnicos, o registro das visitas realizadas e o relatório sobre as análises realizadas. Outro fato é que o diagnóstico realizado pelas escolas já está incorporado a sua cultura, antecipando a identificação dos problemas de aprendizagem a serem resolvidos pela própria escola.

Os procedimentos de monitoramento realizados pela Semed e pelas escolas estão de acordo com Lück (2009), que afirma que essa sistemática é fundamental para que as metas planejadas possam ser atingidas e os desvios, corrigidos em tempo.

Outro fato a comentar é o alinhamento dos objetivos entre o principal e os agentes pela mitigação da informação oculta, conforme descrito por Besanko et al. (2012), quando do acompanhamento pela Semed (principal) do trabalho dos professores (agentes) sobre os alunos, pelo levantamento de seus desempenhos. A prática do monitoramento do desempenho dos alunos também foi identificada por Sammons (2008) em escolas eficazes.

- ACOMPANHAMENTO DA PRESENÇA DO ALUNO EM SALA DE AULA

Para que o aluno aprenda é necessário que ele esteja presente. Nas visitas às duas escolas, a sistemática do acompanhamento de sua presença é feita por vários profissionais, desde o professor, inicialmente, bem como o coordenador pedagógico, o diretor e até a secretária escolar. Ações são tomadas então para que se verifique o motivo da falta dos alunos, passando desde um contato telefônico até a visita à casa da família. Foi relatado nas entrevistas que as escolas disponibilizam transporte para os professores irem à casa dos pais que ficam distantes da escola. Na escola A, por exemplo, foram apresentados termos de visita preenchidos pelo professor e assinados pelos pais, a fim de ficar registrado que eles foram notificados. Os motivos para a falta de alunos às aulas em ambas as escolas são variados, tendo casos como falta de roupa, falta de sabão para lavar a roupa, desinteresse dos pais pelos estudos e famílias

desestruturadas, entre outras. Quando as cobranças não surtem efeito, é enviada comunicação ao Conselho Tutelar, para que este obrigue a família a enviar a criança para a escola.

A fim de estimular a frequência, os professores se utilizam de atividades que buscam atrair a atenção dos alunos, como no relato de um entrevistado, informando que as atividades lúdicas têm sido bem-sucedidas. Informa também que essas atividades têm que ocorrer pelo menos uma vez na semana.

A luta dos profissionais da educação para que os alunos estejam presentes na escola contempla várias atividades. A infrequência dos alunos, muitas vezes, está relacionada a problemas que ocorrem no âmbito familiar, em famílias desestruturadas que não estão preocupadas com a saúde e a educação de suas crianças. Dentre os relatos, destaca-se a ajuda alimentar dada pelos profissionais aos alunos que chegam à escola com fome, bem como a doação de cestas básicas e outros materiais às famílias mais necessitadas pelos próprios profissionais das escolas, na medida do possível. Não se tem informação de que esse proceder seja oriundo de práticas estabelecidas pela Semed, porém, foi identificado tanto nos relatos nas duas escolas analisadas, como na Semed. Falhas nesse apoio poderiam explicar parte do baixo desempenho dos alunos pela infrequência na escola. Segundo Andrews e Vries (2012), a pobreza impacta negativamente a qualidade da educação.

Outro procedimento identificado foi a reunião de pais e mestres, a fim de conscientizá-los da necessidade de educação dos filhos e da sua presença regular na escola.

Podemos identificar pelos relatos que a falta de compreensão dos pais sobre a necessidade de educar os filhos e da permanência destes na escola acarreta uma perpetuação da situação socioeconômica e cultural dos pais. Esse fato está relacionado com o relatório Coleman (2008) sobre a influência do *background* familiar no desempenho dos alunos e da pouca influência das escolas sobre essa situação. Entretanto, a maximização do tempo de aprendizagem por meio da presença do aluno na escola é encontrada em escolas eficazes (SAMMONS, 2008), indicando que as atividades das escolas estão coerentes com a melhoria do desempenho dos alunos.

- ACOMPANHAMENTO DA PRESENÇA DO PROFESSOR NA SALA DE AULA

Essa prática está na cobrança que é feita aos professores sobre o cumprimento do horário. Tanto as entrevistas com os professores quanto com os demais profissionais da educação apontaram essa cobrança. Segundo os relatos, quando a falta é justificada, o professor ganha para dar a aula que faltou e completar a carga horária, caso contrário, tem que repor a aula sem

receber nada em troca. As escolas abrem também a possibilidade de que os professores possam trocar o horário com outros para poderem se ausentar por necessidade particular, desde que sejam de mesma série. Essa prática foi identificada em ambas as escolas.

Sammons (2008) aponta que o desempenho escolar tem forte correlação com a maximização do tempo de aprendizagem, e que, portanto, a cobrança pela presença e pontualidade tanto dos professores quanto dos alunos é fundamental para que esse tempo seja no mínimo o que é exigido por lei. Menezes-Filho (2007) também apontou esse fator como diferencial.

- CUMPRIMENTO DA CARGA HORÁRIA ANUAL;

Essa situação é cobrada pela Secretaria de Educação e acompanhada pela secretaria escolar, estando nos relatórios mensais enviados. Os diretores e coordenadores também são cobrados pela atenção aos horários de funcionamento da escola. Esse fato também está relacionado com a maximização do tempo de aprendizagem para a melhoria do desempenho dos alunos, conforme descrito por Sammons (2008) e por Menezes-Filho (2007).

- AÇÕES DE REFORÇO ESCOLAR

Nos casos de deficiência de aprendizagem, a ação mais frequente que se encontrou nas escolas foram as aulas de reforço após o horário normal. Nas duas escolas foi identificada essa prática, que consistia em meia hora de aula após o expediente normal com os alunos com deficiência na aprendizagem. O reforço já começava em fevereiro, após a realização dos diagnósticos.

A Semed apoiou essas ações disponibilizando o transporte para os alunos, conforme relatos. Foi observado na escola A que o transporte inicialmente leva os alunos de volta para as suas casas ao final das aulas normais de cada turno, retornando depois para a escola. Quando do término das aulas de reforço, o transporte leva o restante dos alunos para as suas casas. Na escola B não foi observada essa prática, tendo em vista que os alunos moram próximos à escola.

A partir dos alunos com deficiência na aprendizagem, observou-se também nos relatos outra colaboração da Semed, que é na identificação de crianças especiais por meio de avaliação por profissionais especializados. Com essa identificação, os profissionais puderam orientar melhor o trabalho com as crianças. Existe, inclusive, um coordenador específico na Semed para

orientar e ajudar as escolas. A prática antecipa ações que, se não são realizadas previamente, podem trazer prejuízos emocionais e psicológicos a esses alunos.

- CRIAÇÃO DE TURMAS PARA CORREÇÃO DE FLUXO

Após a reestruturação das escolas (nucleação) em 2003, foi relatado pelos entrevistados que se identificou um grande quantitativo de alunos que estavam com deficiência na aprendizagem e fora da faixa idade-série adequada, sendo necessária a realização de ações para correção da aprendizagem. Ao final de 2016, a Semed identificou um aumento de alunos distorcidos (idade-série). Foi observada nas visitas às duas escolas analisadas a criação de turmas para correção de fluxo desses alunos, que foi determinada pela Semed. Esse fato foi relacionado, principalmente, a crianças que vivem em lares desestruturados. Os relatos indicam que a percepção dos profissionais da educação é de que a família tem importância fundamental no desempenho dos alunos, porém a Semed e as escolas têm atuado no intuito de tentar recuperar esses alunos por meio de ações como as turmas de correção de fluxo e de reforço escolar, sem excluir as ações realizadas pelas próprias escolas para que esses alunos aprendam. Esse tipo de ação foi descrito por Regalo et al. (2016) como fator encontrado em escolas eficientes.

6.2.4 Gestão Administrativa

Em relação à gestão administrativa, são descritas as práticas que se relacionam com aspectos administrativos da escola, como a gestão de recursos financeiros, materiais etc., identificadas nas entrevistas. Lück (2009) afirma que “a dimensão administrativa é a base para a qualidade da gestão pedagógica da educação”. Não se identificou nas práticas, entretanto, aspectos que pudessem justificar a diferença de desempenho entre as escolas analisadas. Das práticas da área de gestão administrativa, tem-se as que seguem:

PRÁTICAS RELACIONADAS COM BOM DESEMPENHO EM AMBAS AS ESCOLAS

- GESTÃO ADMINISTRATIVA APOIADA PELA SEMED.

Em que pese o fato da autonomia administrativa, pedagógica e financeira das escolas, o apoio dado pela Semed às escolas, subsidiando a resolução de problemas, bem como amparando tecnicamente a execução de seus planos pedagógicos, apareceu nos discursos dos entrevistados, indicando que a escola em si não teria condições de alcançar esse nível de desempenho. A existência de pessoas, denominadas de Superintendentes, que apoiam os trabalhos dos gestores escolares, tem ocasionado a diminuição do tempo dispendido pelos diretores na solução de problemas de caráter administrativo e, conseqüentemente, tem disponibilizado mais tempo ao diretor para o acompanhamento das atividades da escola. As Superintendentes fazem visitas frequentes, a fim de verificar pessoalmente as condições das escolas e manter a equipe dirigente da Semed informada para tomada de decisão. O apoio não se restringe à parte administrativa, mas também ao apoio na execução dos planos de ação e demais atividades que demandem recursos que a escola não dispõe. Esse tipo de ação diminui o problema apontado por Lück (2009), quando afirma que muitos diretores dedicam a maior parte do tempo às questões administrativas, delegando a responsabilidade pela gestão pedagógica para coordenadores ou outros profissionais da educação. Quando da visita à Semed, o pesquisador presenciou a atividade desse apoio, desde o socorro a um problema de fossa estourada, ao conserto de ventiladores e bancas, como de transporte de funcionários. A autonomia administrativa é considerada por Lück (2009, p. 113) como “condição para a qualidade da gestão pedagógica da educação.”

- AUTONOMIA PEDAGÓGICA E FINANCEIRA

A autonomia financeira das escolas foi implementada pela Semed quando da seleção dos gestores a partir do ano de 2003, tendo sido criada por lei e regulamentada por decreto. O Pagem, como é chamado, foi indicado como um diferencial, pois flexibiliza a gestão financeira podendo destinar recursos para onde é necessário.

Já a autonomia pedagógica se centra na liberdade que a equipe dirigente da escola tem em planejar as suas atividades pedagógicas na criação de projetos e na aplicação de novas técnicas e na autonomia para decidir sobre a dispensa e a contratação de determinado professor e quais as turmas que eles iriam lecionar. Relatos indicavam que, anteriormente, a Secretaria é que indicava os professores para as respectivas turmas. Salienta-se que o número de

profissionais contratados é superior ao de profissionais efetivos e que só aqueles é que têm um vínculo precário com a Semed.

6.3 A GESTÃO ESCOLAR COMO FATOR COMPLEMENTAR À GESTÃO EDUCACIONAL MUNICIPAL

As práticas observadas nas escolas foram determinadas em certa medida a partir das modificações na gestão escolar, por volta do ano de 2002, quando escolas foram reestruturadas, gestores capacitados e selecionados, novas metodologias implantadas, como a sistemática do acompanhamento do desempenho dos alunos, e investimentos foram realizados na formação dos professores. Outro fato importante a se ressaltar foi a autonomia pedagógica, financeira e administrativa concedida às escolas e o respectivo apoio dado pela Semed à gestão escolar. Esse conjunto de fatores parece ter suscitado o surgimento de lideranças nas escolas. Em que pese a análise ter se restringido a duas escolas, o discurso encontrado nas entrevistas é de que, atualmente, existem diretores, oriundos da última seleção realizada, com boa capacidade de gestão nas escolas municipais, conseguindo liderar e mobilizar a sua equipe. O desenvolvimento de uma cultura de valorização dos profissionais e do estímulo à constante aprendizagem provoca nas escolas aquilo que Sammons (2008) chama de “uma organização orientada à aprendizagem”, em que os professores e administradores são sempre aprendizes. Isto só se verifica quando há uma liderança capaz de alinhar os diversos interesses envolvidos.

Lück (2014) aborda alguns aspectos comuns da liderança, que são pertinentes ao estudo, como:

- Influência sobre as pessoas, a partir de sua motivação para uma atividade;
- Propósitos claros de orientação, assumidos por essas pessoas;
- Processos sociais dinâmicos, interativos e participativos;
- Modelagem de valores educacionais elevados;
- Orientação para o desenvolvimento e aprendizagem contínuos. (LÜCK, 2014, p. 35)

Salienta-se que o ponto principal da sistemática do acompanhamento do desempenho dos alunos pela Semed está no fato de comunicar a todos sobre o alinhamento dos esforços na melhoria da aprendizagem. Observou-se nas entrevistas que algumas escolas já tinham incorporado a sistemática de monitoramento como forma de corrigir desvios, antes mesmo da cobrança pela Semed. Na escola A, no entanto, os relatos apontam obstáculos que se apresentam

como intransponíveis, como a ausência de interesse das famílias na educação de seus filhos, criando um círculo vicioso, concordando com as pesquisas de Coleman, Jencks e Plowden (apud BROOKE e SOARES, 2008). Apesar de as comunidades serem similares, a escola B conseguiu enfrentar a situação e modificar o comportamento de seus alunos e professores. Salienta-se que o diretor da escola B já estava no cargo há mais de 20 anos, entretanto, se apresentou como um aprendiz, voltando para a sala de aula, se desenvolvendo e estimulando os outros a se desenvolverem.

Diante dos fatos identificados nas escolas A e B, e considerando, conforme Lück (2014) e Sammons (2008), que a função de liderança está relacionada à gestão escolar e que geralmente o diretor assume tal responsabilidade, observou-se que a influência das práticas de gestão escolar na gestão educacional do município está intimamente relacionada à capacidade de seus diretores se tornarem líderes. Lück (2014, p. 21) afirma que essa capacidade pode ser desenvolvida por meio de “capacitação continuada no desenvolvimento do profissional para, cada vez melhor e de forma mais consistente, ser capaz de motivar, orientar e coordenar pessoas para trabalhar e aprender colaborativamente”. Em que pese esse fato, não se identificou a prática de capacitação de gestores após a última seleção em 2006.

Outro fato que impacta também o exercício dessa liderança é a manutenção política dos diretores, com ausência de novas seleções, ocasionando uma certa garantia aparente aos diretores de que não serão substituídos sem motivo de força maior. Conforme relatos, os dirigentes políticos não se sentem confortáveis em estabelecer uma sistemática de alternância na direção das escolas, pelo receio de desestabilizar a gestão escolar e, por consequência, a gestão educacional. Esse fato diminui os riscos de substituição percebidos pelo diretor escolar, podendo ocasionar certa acomodação quanto a sua capacidade de mobilizar os profissionais em direção da melhoria do desempenho escolar. A seleção periódica de diretores tem a função de indicar a pessoa mais capacitada para o cargo, além de manter o aspecto da liderança em foco. Portanto, a avaliação e a seleção de diretores realizadas no município ocasionaram no diretor da escola B o desenvolvimento de sua capacidade de liderança. Essa, por sua vez, vem a ser um dos motivos que explica o desempenho obtido pela escola, pois foram observados aspectos de liderança como os identificados em escolas eficazes, a saber:

- Autodesenvolvimento;
- Capacidade de mobilizar e estimular os profissionais nas atividades;
- Estímulo ao desenvolvimento dos profissionais;

- Boa relação com os professores e alunos da escola;
- Trabalho em equipe e compartilhamento de autoridade.

Em relação à escola A, esses aspectos não foram observados.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação é o principal caminho para uma sociedade que busca ser livre, justa e solidária. A erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais contribuiriam para uma educação de qualidade. Está constatada, por meio de várias pesquisas, a influência do histórico familiar no desempenho dos alunos (BROOKE e SOARES, 2008; ANDREWS E VRIES, 2012; ALMEIDA, 2014; MENEZES-FILHO, 2007). Em outros termos, pode-se dizer que alunos de famílias de poucos recursos financeiros e culturais tendem a ter baixo desempenho na escola. Portanto, para que haja qualidade na educação, o tratamento dado aos alunos deveria ser diferenciado, sob pena de manter a continuidade das desigualdades educacionais e sociais.

A gestão escolar, empregada aqui em seu contexto genérico, conforme Lück (2009) e Libâneo (2015), é fundamental para o sucesso dos objetivos educacionais. Sendo assim, o bom desempenho de alunos tem relação direta com a forma de gestão dessas escolas. Quando há muitas escolas, de um mesmo sistema de ensino, com bons resultados na aprendizagem de seus alunos, infere-se que há práticas adotadas pela Secretaria de Educação que fazem a diferença nos resultados verificados.

A presente pesquisa teve por objetivo a identificação das práticas de gestão adotadas pela Secretaria de Educação do Município Alfa que possam explicar a diferença do seu sistema de ensino, em relação aos outros municípios do Estado de Alagoas, tendo em vista o bom desempenho de suas escolas, na etapa inicial do ensino fundamental, nas avaliações de larga escala feitas pelo governo federal por meio do Inep e consubstanciadas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2013 e 2015. Salienta-se que as condições socioeconômicas do Município Alfa não são tão diferentes dos outros municípios, porém tem-se destacado no âmbito estadual e nacional nessa etapa de ensino. Outro objetivo almejado na pesquisa foi o de identificar a adoção dessas práticas de gestão em duas escolas analisadas que possuem instalações e condições socioeconômicas de seus alunos similares, porém com resultados do Ideb de 2015 contrastantes.

Conforme apresentado neste trabalho, o resultado alcançado pelo município teve por base uma soma de fatores que teve o seu início por volta do ano 2000, como segue:

- Decisão Política

Identificou-se neste trabalho uma série de decisões políticas tomadas, a partir do ano 2000, no intuito de melhorar os níveis de educação do município. Salienta-se que o Secretário de Educação da época não era da área de educação. Foram então tomadas as seguintes decisões que alteraram a estrutura e a maneira de gerir a Semed e as escolas:

- Realização de parcerias com institutos e organismos educacionais

O ponto de partida da mudança foi a assinatura de convênios e acordos com entidades envolvidas com a educação que prestaram assessoria para a reestruturação da educação municipal. A implantação de métodos de gestão escolar e de acompanhamento do desempenho dos alunos, apresentados por meio de treinamentos e cartilhas dos institutos parceiros, serviu de ponto de partida para as práticas e atividades que foram identificadas no presente trabalho.

- Reestruturação e Investimentos nas escolas

Como parte de um projeto maior, a nucleação das escolas foi fundamental para a implantação da sistemática do acompanhamento, extinguindo assim as turmas multisseriadas. Essa atitude foi considerada de risco, pois, interferindo em aspectos arraigados na cultura da população, principalmente da zona rural, poderia trazer reflexos políticos indesejáveis. A população não mais teria a escola perto de casa e seus filhos teriam que se locomover de transporte escolar. Foram necessárias a conscientização da população afetada e a realização de investimentos na construção de novas escolas para abrigar as turmas agora nucleadas. Essa decisão trouxe como benefícios:

- A criação da figura do diretor e do coordenador pedagógico nas escolas nucleadas;
- Melhoria do nível dos professores;
- Facilidade de acesso e de comunicação da Semed com as escolas, melhorando o aspecto da coordenação, conforme descrito por Besanko et al. (2012).

Aspectos negativos foram o aumento das despesas com o transporte escolar e a adequação do calendário escolar às condições das estradas.

- Seleção de gestores por competência técnica

Percebeu-se a necessidade de capacitar e selecionar novos gestores escolares e coordenadores pedagógicos. A quebra de paradigma realizada por essa ação foi tal que houve mudança de quase todos os diretores das escolas. Esse fato relata a disposição política para a

realização das mudanças. Os benefícios gerados nessa seleção se comprovaram pela melhoria no desempenho das escolas onde novos diretores assumiram a função e levaram as instituições a atingir níveis mais elevados do Ideb. Houve também o caso do diretor da escola B que se reinventou, atuou no processo de implementação de novas práticas de gestão educacional, participou da elaboração do Plano Municipal de Educação e passou mais de 20 anos na função de diretor escolar.

- Instituição de metas e objetivos a serem alcançados

A elaboração de metas e de objetivos deu direcionamento às ações dos profissionais de educação e estabeleceu padrões de eficiência a serem monitorados e avaliados. Lück (2009) aborda isso como uma de suas dimensões de organização, fazendo parte do arcabouço de atividades na gestão de uma escola. O Plano Municipal de Educação (PME) veio estabelecer as metas educacionais, as quais, de certa forma, são oriundas do Plano Nacional de Educação (PNE) e estão incorporadas aos Planos de Metas das escolas. A elaboração dos Projetos Políticos Pedagógicos, bem como do Plano de Metas e dos planos de aula, criou uma cultura de planejamento, em que passou a haver a cobrança pelo atingimento das metas e dos objetivos propostos.

Dentre as metas estabelecidas para o município, destacam-se:

- Cumprimento do calendário escolar e de sua carga horária;
- Frequência dos alunos;
- Frequência e carga horária dos professores.

Esses indicadores se coadunam com as pesquisas de Sammons (2008) e de Menezes-Filho (2007) sobre a maximização do tempo de aprendizagem como forma de melhorar o desempenho dos alunos. A busca ativa pelos alunos infrequentes representa um diferencial no município, mostrando aos pais a preocupação da escola quanto à educação dos seus filhos. Quanto aos professores, a sua presença em sala de aula é fundamental, constituindo outro diferencial.

- Implantação da sistemática de monitoramento

Para que se pudesse chegar até esse ponto, foi necessária a realização de várias ações, sem as quais o monitoramento não poderia ser executado ou teria a sua efetividade comprometida. Foi preciso fazer toda uma preparação do terreno educacional para que essa sistemática – fundamental para que haja ações tempestivas - viesse a ser incorporada à cultura escolar. Outro fato importante também no monitoramento é a mitigação da informação oculta,

um dos problemas de agência, conforme descrito por Besanko et al. (2012). Pode-se dizer que essa prática é o cerne da atividade educacional nas escolas públicas municipais de Alfa. É por meio dela que há um alinhamento de objetivos, envolvendo desde o Secretário de Educação até o vigilante da portaria da escola. É por meio dela que algumas escolas já se antecipam à cobrança da Semed e tomam ações, internalizando a própria cultura do monitoramento, podendo explicar parte do desempenho obtido. Dentre os aspectos mais monitorados estão a fluência em português, a escrita e a habilidade em matemática. Nesses pontos se concentram os esforços dos profissionais de educação do município.

Dentre as práticas de gestão identificadas no Sistema de Ensino do Município Alfa, de acordo com as áreas de gestão de Lück (2009), foram consideradas como principais, discriminadas por local de aplicação, as descritas a seguir:

ÂMBITO SEMED

a) Gestão Democrática e Participativa

- AUTONOMIA NA MONTAGEM DA EQUIPE DA SEMED

A seleção e a autonomia dada aos gerentes e respectivos subordinados pelo Secretário de Educação para que montassem a sua própria equipe de trabalho foram consideradas fundamentais para que os trabalhos na Secretaria pudessem ser realizados. Essa autonomia gerou comprometimento e corresponsabilidade de toda a equipe técnica no alcance dos objetivos educacionais da Secretaria.

b) Gestão de Pessoas

- FORMAÇÃO DOS PROFESSORES

A busca pela profissionalização do corpo técnico foi uma mudança de mentalidade no Município. O incentivo dado pela Semed aos profissionais, principalmente aos professores das escolas, para que se graduassem, no intuito de parar ou reduzir a produção de alunos não alfabetizados, foi indicado como diferencial na implementação das práticas.

c) Gestão Pedagógica

- MONITORAMENTO DO DESEMPENHO DOS ALUNOS

Dentre as práticas adotadas pela Semed na área pedagógica, a que mais impactou as atividades da Secretaria foi a implantação da sistemática de monitoramento/acompanhamento dos alunos, realizada tanto pela Secretaria como pelas escolas. Todas as outras de certa forma giram em torno dos resultados apontados por essa prática. Por meio dela é que a Secretaria tem conhecimento se as decisões tomadas estão conformes, a fim de que sejam realizadas ações de correção tempestivamente, bem como subsidiar futuras decisões.

d) Gestão Administrativa

- GESTÃO POR METAS

Essa prática centraliza o pensamento da equipe técnica da Semed, em que os planos são elaborados e os recursos aplicados visando o atingimento das metas educacionais pelas escolas. O modo de pensar e agir reflete também nas escolas, onde o desempenho dos alunos se torna o foco das atenções. Essa forma de administrar está alinhada com o pensamento de Drucker (apud MOTTA e VASCONCELOS, 2015) quando do desenvolvimento de sua teoria sobre “Administração por Resultados”. A similaridade com o modelo se baseia na definição de objetivos (Plano Municipal de Educação - PME e Plano de Metas das Escolas), na concessão de autonomia e na descentralização de responsabilidades aos gerentes e subordinados, incluindo os diretores escolares, implantando o processo denominado de “internalização do controle”. A implantação dessa prática acaba por modificar a cultura educacional, concentrando o foco na aprendizagem dos alunos.

Como se observa, as quatro práticas elencadas exprimem as principais ações realizadas pela Secretaria de Educação do Município Alfa que impulsionam a melhoria do desempenho dos alunos. Salienta-se que as avaliações de larga escala realizadas pelo Inep (Ideb) servem de comparação com o desempenho de outros municípios, a fim de verificar se as decisões tomadas estão sendo eficazes.

ÂMBITO ESCOLAS

Em relação às escolas analisadas, foram identificados dois grupos de práticas, sendo o primeiro formado por aquelas que explicam a diferença de desempenho entre as escolas A e B e o segundo, pelas práticas que são comuns às duas escolas e, provavelmente, às demais escolas do município. Sendo assim, destacam-se as principais práticas pelo seu efeito de explicação por área de gestão:

PRINCIPAIS PRÁTICAS QUE EXPLICAM A DIFERENÇA ENTRE AS ESCOLAS

a) Gestão Democrática e Participativa

- LIDERANÇA ESCOLAR

A liderança do diretor escolar foi identificada como prática fundamental em escolas eficazes (SAMMONS, 2008; LÜCK, 2009, 2014), porém, atua indiretamente por meio da influência que a liderança exerce sobre a cultura da escola, a qual, por sua vez, reflete no aprendizado do aluno. A liderança do diretor atua como força mobilizadora dos profissionais da escola, a fim de que os obstáculos sejam enfrentados, principalmente, naquelas escolas em que a condição socioeconômica da comunidade é baixa, a qual impacta negativamente o desempenho escolar. Os aspectos de liderança demonstrados pelo diretor da escola B o diferenciam do diretor da escola A, principalmente pela capacidade de mobilizar e estimular os seus profissionais nas atividades e pelo trabalho em equipe e compartilhamento de autoridade.

b) Gestão de Pessoas

- ASPECTOS RELACIONADOS À QUALIDADE DOS PROFESSORES

A qualidade dos professores que atuam na escola A, percebida nas entrevistas, foi identificada como o principal fator que explica o seu baixo desempenho, relacionado à área de gestão de pessoas. Dificuldades de selecionar bons professores na comunidade, ou que desejam ensinar na escola, também contribuíram negativamente para esse resultado. Em relação à escola B, a liderança escolar, de certa forma, atuou no desenvolvimento dos profissionais, os quais são oriundos da própria comunidade e são elogiados por seu desempenho.

c) Gestão Pedagógica

- INSTITUTO DA REPROVAÇÃO

Quando da análise longitudinal de 2011 a 2015 dos alunos que chegaram ao 5º ano em 2015, identificou-se percentual de reprovação de alunos maior na escola B do que na escola A. Esse fato parece indicar que seus professores possuem mais liberdade para reprovar alunos que não tenham as habilidades necessárias para passar de nível. Em 2015, a escola B reprovou 14,8% dos alunos do 5º ano, enquanto que a escola A reprovou apenas 5,1%. Essa prática, por si só, não provoca a melhoria do desempenho dos alunos, porém, reflete as altas expectativas quanto ao seu desempenho e que são encontradas em escolas eficazes (SAMMONS, 2008; SALGADO JUNIOR et al.,2015).

d) Gestão Administrativa

Não se identificou qualquer prática que pudesse explicar a diferença de desempenho entre as escolas na área de gestão administrativa.

PRINCIPAIS PRÁTICAS QUE EXPLICAM O BOM DESEMPENHO DAS ESCOLAS

Nas duas escolas analisadas foram identificadas práticas comuns, que foram consideradas pelos seus atores como fundamentais para o bom desempenho. Entretanto, não se identificou diferença mensurável que fizesse distinção entre as duas escolas. Dentre essas, destacam-se como principais, segundo a área de gestão:

a) Gestão Democrática e Participativa

Não se identificou qualquer prática comum na área de gestão democrática que pudesse explicar o bom desempenho das escolas. Pelo contrário, a ausência de participação da comunidade foi apontada em ambas as escolas, porém, não se refletiu em prejuízo ao desempenho da escola B.

b) Gestão de Pessoas

- PERFIL DOS PROFESSORES QUANTO AO VÍNCULO EMPREGATÍCIO

Quando da análise do vínculo empregatício dos profissionais das escolas analisadas, verificou-se que 60% de seus profissionais são prestadores de serviço. O quadro de professores

que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental é composto, em quase a sua totalidade, por prestadores de serviço. Isso demonstra que esses professores contratados anualmente pela Secretaria de Educação do Município Alfa são os responsáveis diretos pelo desempenho das escolas na avaliação pelo Inep em 2015. Os incentivos dados a esses professores para que busquem a melhoria do desempenho dos alunos são maiores do que os incentivos dados aos professores concursados, com estabilidade no emprego. A Semed, dessa forma, consegue alinhar os interesses dos professores contratados ao desempenho dos alunos, que é o foco da Secretaria, pois a renovação do contrato desses profissionais depende do seu desempenho medido indiretamente pelo rendimento dos alunos, reduzindo assim os problemas de agência, conforme Besanko et al. (2012).

c) Gestão Pedagógica

Na área de gestão pedagógica, foram identificadas três práticas que se relacionam com o desempenho dos alunos nas escolas:

- MONITORAMENTO DO DESEMPENHO DOS ALUNOS

Essa prática envolve tanto a Semed como a escola e sua manutenção foi considerada fundamental, a fim de avaliar o trabalho realizado pelos professores no aprendizado dos alunos. Sem essa prática, as informações sobre problemas no rendimento dos alunos seriam intempestivas, prejudicando ações corretivas. A prática também tem o objetivo de manter o foco dos profissionais no aprendizado dos alunos, encontrado em escolas eficazes (SAMMONS, 2008).

- ACOMPANHAMENTO DA PRESENÇA DO ALUNO EM SALA DE AULA

Essa prática é cobrada pela Semed às escolas e visa a busca ativa dos alunos infrequentes que, somada à prática do monitoramento, dispara ações de correção, como conscientização dos pais e comunicação ao Conselho Tutelar, a fim de que o aluno possa ter o máximo de tempo de aprendizagem. Em locais de baixo nível socioeconômico, é usual os pais não darem a devida atenção à educação dos filhos, como estimulá-los a frequentar a escola. No município, existem várias escolas localizadas em comunidades nessa situação e a busca ativa vem se constituir um diferencial. Um dos reflexos dessa prática é o fornecimento de alimentação aos alunos que chegam com fome à escola, a fim de que o aprendizado seja mais eficaz.

- ACOMPANHAMENTO DA PRESENÇA DO PROFESSOR NA SALA DE AULA

Essa prática, também coordenada pela Semed, tem o intuito de garantir o tempo estabelecido de aprendizagem dos alunos, pois a ausência do professor prejudica o aprendizado e desestimula o estudante a frequentar a escola, tendo sido identificada em escolas eficazes por Sammons (2008), como também na pesquisa de Menezes-Filho (2007).

d) Gestão Administrativa

- GESTÃO ADMINISTRATIVA APOIADA PELA SEMED

O apoio administrativo fornecido pela Semed à gestão escolar, servindo de suporte para as outras dimensões (pedagógica e financeira), foi identificado nas entrevistas como fundamental para que fossem realizadas as atividades necessárias à promoção do aprendizado dos alunos. Essa prática tem o objetivo de otimizar o tempo do diretor na resolução de problemas de sua competência.

SOBRE A EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Um dos maiores desafios vividos diariamente pelos profissionais da educação é fazer com que os alunos sejam disciplinados, principalmente aqueles oriundos de comunidades que não dão a devida atenção à educação, pois a aplicação de penalidades (advertência, suspensão ou transferência compulsória) aos alunos indisciplinados acaba levando à infrequência e, conseqüentemente, prejudicando a sua aprendizagem. Salienta-se que uma das metas da educação é a manutenção da criança na escola e sua aprendizagem adequada.

Há ainda um longo caminho a percorrer, pois os problemas sociais não foram resolvidos e a taxa de reprovação ainda é alta, provocada, em sua maioria, por alunos de famílias desestruturadas. A violência e as drogas são rotinas nas comunidades dessas escolas e alguns fatores que estão fazendo a diferença, a fim de que os problemas de histórico familiar sejam minimizados, são o acompanhamento da frequência do aluno e o apoio prestado a eles e suas famílias pelos profissionais das escolas. A pobreza é realmente prejudicial à educação.

FATORES QUE PODEM SER APRIMORADOS

O campo da educação não é de paz, pelo contrário, existe muita disputa diante da quantidade de atores sociais envolvidos no processo e seus respectivos interesses. As decisões políticas tomadas na reestruturação da Semed e das escolas deram um caráter mais profissional e administrativo à gestão escolar e conseguiram, de certa forma, alinhar os diferentes objetivos em busca da melhoria de desempenho dos alunos. Em que pese as práticas identificadas no município, não se pode dizer que funcionem perfeitamente conforme planejado. Salienta-se que o nível de aprendizagem dos alunos da etapa final ainda é sofrível. A esse respeito, pode-se dizer que alguns fatores contribuem para que a etapa final tenha um desempenho mais baixo que a etapa inicial. Um desses fatores é a defasagem entre as séries para uma mesma turma, pois os alunos que realizaram a Prova Brasil de 2015 do 9º ano (etapa final) foram os alunos que fizeram essa prova no 5º ano (etapa inicial) em 2011. Portanto, há um lapso temporal entre os resultados, tendo em vista a acumulação de conhecimento ao longo da vida escolar e do aprimoramento e da internalização das práticas adotadas nas escolas. Outro fator apontado como causador dessa diferença está nas condições psicológicas dos alunos que entram na puberdade durante essa etapa de ensino, ocasionando um aumento de problemas de indisciplina e abandono escolar. Também foi relatado que a existência de um professor por disciplina na etapa final afeta o desempenho dos alunos, diferentemente da etapa inicial, com um professor por turma. Há também uma maior incidência de professores efetivos na etapa final. Ressalte-se que a análise das práticas na etapa final do ensino fundamental não foi objeto do presente trabalho.

De maneira geral, os procedimentos e as práticas implementadas conseguem atingir uma eficácia acima da média dos outros municípios, em termos de aprendizagem, porém, existem outras falhas que comprometem a eficiência do sistema e que foram identificadas durante o processo da pesquisa, a seguir descritas:

- Ausência de sistemática de arquivamento

A ausência de arquivamento sistemático de documentos, desde o planejamento, passando pelo monitoramento, até as avaliações realizadas, fragiliza o processo de melhoria do acompanhamento do desempenho dos alunos, pela impossibilidade de se aferir o trabalho realizado, de propor mudanças e de corrigir rumos. O município está obtendo um bom nível de aprendizagem na etapa inicial de ensino com os procedimentos atuais, porém, para atingir outro

patamar, é necessário que estabeleça procedimentos de avaliação sobre toda a sistemática adotada, sendo necessárias, para isso, a guarda e a disponibilização dos documentos e informações que fundamentaram as ações tomadas.

Ressaltando esse aspecto, observam-se falhas na disponibilização de informações sobre as formações realizadas (capacitações), sobre o encaminhamento de circulares às escolas relacionadas às avaliações realizadas, sobre os planos e projetos elaborados pelas escolas, sobre os relatórios de acompanhamento dos alunos etc.

- Ausência de informações sobre a avaliação institucional das escolas

Esse ponto é fundamental para que os processos realizados nas escolas para fins de atendimento às práticas implantadas pela Semed possam ser melhorados continuamente, incluindo aí a avaliação institucional das escolas, como forma de identificar aspectos de melhoria na gestão.

- Ausência de sincronia da Semed com outras Secretarias Municipais

Tendo em vista que um fator de forte influência sobre o desempenho dos alunos é o baixo nível socioeconômico das famílias, não se identificou uma sistemática que integre outras Secretarias que se relacionam aos problemas dessa natureza, como a Secretaria de Assistência Social e a Secretaria de Saúde, visando um trabalho integrado. O que se identificou foi a prática de comunicação entre as escolas e as outras Secretarias e alguns trabalhos compartilhados, porém, sem uma agenda que estabeleça o enfrentamento do problema conjuntamente. A maior dificuldade nesse caso está no nível de relacionamento entre os Secretários que são entes políticos, bem como no relacionamento com outras entidades, como o Ministério Público e o Conselho Tutelar. As comunidades às quais os alunos das escolas pertencem registram a ocorrência de violência, assassinatos, prostituição e consumo de drogas. A escola não tem condições, sozinha, de conseguir uma boa aprendizagem dos alunos desse grupo com os recursos atuais, principalmente em relação aos alunos que são desamparados socialmente e que, possivelmente, ficarão à margem da sociedade se nenhuma ação for tomada.

Salienta-se que não foi objeto do presente trabalho a identificação do impacto da melhoria do desempenho dos alunos nas comunidades em que as escolas estão inseridas, entretanto, foi observado que as pessoas da comunidade da escola B respeitam mais a escola e seus profissionais, não tendo sido relatados casos de ameaça e agressão aos professores e diretores, como também o ambiente escolar aparenta ser mais amistoso.

FATORES LIMITANTES DA PESQUISA

A realidade de cada município em suas diversas dimensões (política, econômica e social) apresenta aspectos que tornam difícil a reprodução de soluções de melhoria da qualidade da educação em outros municípios.

A presente pesquisa possui limitações quanto à sua abrangência, pois, sendo um estudo de caso sobre as práticas de gestão adotadas na Secretaria de Educação e em duas escolas de um município, os seus achados não podem ser objeto de generalização analítica, tendo em vista ser a análise de um único caso (Secretaria de Educação). Acrescenta-se também que o pequeno número de escolas analisadas no município (duas de um total de quatorze avaliadas pelo Inep) restringe os seus achados. Outro fator limitante é a técnica empregada de entrevistas semiestruturadas como principal dado de identificação das práticas, pois os questionamentos realizados dependem diretamente das características pessoais do entrevistador e são passíveis de falhas na abordagem. Outro limitador, tendo em vista os recursos logísticos e operacionais, foi a seleção dos entrevistados por relevância no processo educacional, e não por um modelo estatístico que pudesse generalizar os achados nas escolas, como também na Secretaria. Pelo mesmo motivo, limitação operacional, também não foram incluídas entrevistas com os pais e alunos, que poderiam apresentar informações sobre a importância da escola na vida da comunidade, entretanto, neste trabalho, foram priorizadas as entrevistas com os profissionais da educação.

Como contribuição, o trabalho identificou certas práticas de gestão que podem servir como ponto de partida para novos estudos em outros municípios e, dessa forma, conseguir expandir os achados visando uma maior abrangência de suas conclusões.

Em futuros estudos, pode-se desenvolver uma matriz analítica para avaliar as práticas educacionais realizadas pelas Secretarias Municipais de Educação e as práticas feitas pelas escolas no acompanhamento do desempenho de seus alunos, correlacionando-as com o resultado obtido nas avaliações de larga escala realizadas pelo Inep, como forma de se identificar práticas de maior relevância e que são adotadas pelos municípios que possuem melhores resultados. A posterior difusão dessas melhores práticas e contemplação pelas políticas públicas municipais na área de educação pode contribuir para que o Brasil deixe de figurar entre os piores colocados nos rankings educacionais internacionais.

Os fatos descritos no presente trabalho empírico contribuem assim para a reflexão sobre a importância das atividades e práticas exercidas pelas Secretarias de Educação Municipais e a sua responsabilidade perante a sociedade, como forma de mudar a realidade local, mitigando os problemas das desigualdades sociais e educacionais, a fim de que se possa dar à população a cidadania que ela tanto necessita e merece, sem a qual estaremos fadados a permanecer no subdesenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ALAGOAS. **Plano Estadual de Educação (2015-2025)**. Disponível em: <<http://www.maceio.al.gov.br/wp-content/uploads/admin/documento/2015/06/PEE-2015.pdf>>. Acesso em 30 jan. 2017.
- ALMEIDA, Aléssio Tony Cavalcanti de. **Determinantes dos piores e melhores resultados educacionais dos alunos da rede pública de ensino fundamental no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 42, 2014. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/284>>. Acesso em 30 jun. 2017.
- ALVES, Maria Teresa Gonçalves; FRANCO, Creso. **A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar**. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco; XAVIER, Flavia Pereira. **Índice socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras**. Ensaio: aval.pol.públ.Educ., Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 671-703, set. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362014000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 07 jun. 2016.
- ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. **Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional**. Educação e pesquisa, v. 39, n. 1, p. 177-194, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022013000100012&lang=pt>. Acesso em 30 jun. 2017.
- ANDREWS, Christina Windsor; VRIES, Michiel S. de. **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.repositorio.unifesp.br/handle/11600/7393>. Acesso em: 30 mai. 2017
- BARBOSA, José M. S.; MELLO, Rita Márcia A. V. de. **A gestão escolar e a busca pela melhoria na aferição do Ideb**. Revista Ibero Americana de Educação. Monográfico. Madrid, Espanha, n. 67, p. 39-54, jan./abr. 2015. Disponível em: <http://rieoei.org/rie_contenedor.php?numero=rie67&titulo=RIE%252067%2520Enero-Abril%2520/%2520Janeiro-Abril%25202015>. Acesso em 10 mai. 2016.
- BESANKO, David. et al. **A Economia da Estratégia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Indicadores de desempenho como instrumentos de auditoria e gestão, a partir da experiência do TCU**. Revista do TCU, n. 102, p. 49-59, Brasília, DF, 2004. Disponível em <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCUCU/article/download/609/670>> Acesso em 09 jul. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 10 mai. 2016.
- _____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em 10 mai. 2016.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014/2023. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 10 mai. 2016.

_____. Ministério da Educação. **PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação.** Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em 30 jan. 2017.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias.** Editora UFMG. Belo Horizonte, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – o longo caminho.** 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

COLEMAN, James S. **Desempenho nas escolas públicas.** In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 26-32, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - CNE - Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 3, de 3 de agosto de 2005.** Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb003_05.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2016.

CUNHA, Eudes Oliveira. **A gestão escolar e sua relação com os resultados do Ideb: um estudo em duas escolas municipais de Salvador.** 2012. 172f. Dissertação de Mestrado em Educação – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2012.

DIAZ, Maria Dolores Montoya. **Qualidade do gasto público municipal em ensino fundamental no Brasil.** Revista de Economia Política, v. 32, n. 1, p. 128-141, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v32n1/08.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2017.

FISCHER, Sullivan Desirée. **IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DESCENTRALIZADA DE ENSINO FUNDAMENTAL: um estudo sobre a gestão escolar em municípios do Estado de Santa Catarina.** 2012, 279f. Tese de Doutorado em Administração – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2012.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais.** 2009, 187f. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2009.

HOUAISS, Antônio. **Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** 3. ed. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS – IBGE. **Censo demográfico.** Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=27&search=alagoas>> Acesso em: 30 jan. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Nota Técnica - Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas (Inse).** 2014. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2011_2013/nivel_socioeconomico/nota_tecnica_indicador_nivel_socioeconomico.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2016.

_____. **Estatísticas do Ideb 2015**. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/cenario-educacional>>. Acesso em: 30 jan. 2017a.

_____. **Censo escolar 2015**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 30 jan. 2017b.

_____. **Sinopse Estatísticas da Educação Básica 2015**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 30 jan. 2017c.

_____. **Indicadores Educacionais**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 30 jan. 2017d.

_____. **Nota Técnica do Ideb**. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2017e.

_____. **Resultados Finais do Censo Escolar da Educação Básica – Educacenso**. Disponível em: <<http://www.educacenso.inep.gov.br/censobasico/#/>>. Acesso em: 30 jan. 2017f.

JENCKS, Chistofer. **Desigualdade no aproveitamento educacional**. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 50-66, 2008.

KAPLAN, Robert S. NORTON, David P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Tradução de Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola. Teoria e Prática**. Goiânia: Heccus Editora, 2015.

LÜCK, Heloísa. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: ed. Positivo, 2009. Disponível em: <http://www.fundacoes.org.br/uploads/estudos/gestao_escolar/dimensoes_livro.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2016.

_____. **Avaliação e monitoramento do trabalho educacional**. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 2013.

_____. **Liderança em Gestão Escolar**. 9 ed. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 2014.

_____. **Gestão Educacional: Uma questão paradigmática**. 12 ed. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 2015.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2.ed. Rio de Janeiro: E.P.U, 2015.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MORUS, Thomas. **Utopia**. Tradução UTL (Livro de Domínio Público). Ed. eBook Kindle. Amazon Brasil.

MOTTA, Fernando C. P. VASCONCELOS, Isabella G. de. **Teoria Geral de Administração**. 3. ed. Ver. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

PNUD; IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (Municípios)**. Disponível em: < <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. **Os determinantes do desempenho escolar do Brasil**. IFB, 2007. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/f4e8070a-8390-479c-a532-803bbf14993a.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

QEDU. **Use dados. Transforme a Educação**. Disponível em: < <http://www.qedu.org.br/> >. Acesso em 30 jan. 2017

REGALO, Eduardo Hallak et al. **Melhores práticas que podem contribuir para o desempenho dos alunos brasileiros do Ensino Fundamental**. Revista Meta: Avaliação, v. 8, n. 22, p. 1-28, 2016. Disponível em <<http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/896>>. Acesso em 30 jun. 2017.

SALGADO JUNIOR, Alexandre Pereira; NOVI, Juliana Chiaretti. **Proposta de práticas administrativo-pedagógicas que possam contribuir para o desempenho dos alunos de escolas municipais do ensino fundamental na Prova Brasil**. Ensaio: aval.pol.públ.Educ., Rio de Janeiro, v. 23, n. 88, p. 631-662, set. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362015000300631&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 jun. 2016.

SALGADO JUNIOR, Alexandre Pereira, et al. **Eficiência na Gestão Escolar: em Busca das Melhores Práticas em Escolas Municipais Brasileiras do Ensino Fundamental**. Revista Meta: Avaliação, [S.l.], v. 7, n. 19, p. 85-122, jul. 2015. Disponível em: <<http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/476>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

SAMMONS, Pam. **As características-chave das escolas eficazes**. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 335-382, 2008.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.

SOARES, José Francisco; ALVES, Maria Teresa Gonzaga. **Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental**. Cadernos de Pesquisa, v. 43, n. 149, p. 492-517, 2013. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/2662/2608>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

WASELFISZ, Julio Jacobo; Mapa da Violência 2016. Brasília: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO, 2016. Disponível em: <<http://www.mapadaviolencia.org.br/index.php>>. Acesso em: 31 mai 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista do Secretário de Educação (Anterior)

Características do Entrevistado

Dados pessoais

Nome: _____

Faixa etária:

- Até 20 anos Entre 21 e 25 anos Entre 26 e 30 Entre 31 e 40 anos
 Entre 41 e 50 Acima de 50 anos

Mudanças nas práticas de gestão da Secretaria de Educação

Sr. Ex-Secretário,

Tendo em vista que muitas das práticas adotadas no Município Alfa/AL foram implantadas na sua gestão como Secretário Municipal de Educação, solicito gentileza de responder aos seguintes questionamentos:

- 1) O que você poderia dizer sobre a motivação para a mudança nas práticas de gestão na Secretaria de Educação no Município Alfa durante a sua gestão?
- 2) O que você poderia dizer sobre a história de implantação dessas novas práticas e quais obstáculos ou barreiras foram superados?
- 3) Na sua opinião, que fatores eram propícios à época para a implantação dessas práticas?
- 4) Na sua opinião, que práticas de gestão realizadas pela Secretaria de Educação do Município Alfa são determinantes para a melhoria do desempenho dos alunos das séries iniciais do ensino fundamental das escolas públicas do município nos últimos exames do Ideb?
- 5) Tendo em vista a sua experiência como Secretário de Educação, quais são os principais fatores que impedem os municípios de implantar essas práticas?

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista para a Equipe Técnica da Secretaria de Educação.

Características do Entrevistado

Dados pessoais e profissionais

Nome: _____

Faixa etária:

- Até 20 anos Entre 21 e 25 anos Entre 26 e 30 Entre 31 e 40 anos
 Entre 41 e 50 Acima de 50 anos

Formação

Qual a sua formação?

Fez algum curso de Pós-Graduação? Qual?

Qual função que desempenha na Secretaria de Educação?

Há quanto tempo exerce essa função?

Há quanto tempo atua na Secretaria de Educação?

Que função exerceu antes?

Qual o seu vínculo empregatício (efetivo/contratado)?

Identificação das práticas de gestão

- 1) Na sua opinião, quais são as práticas de gestão educacional que a Secretaria de Educação adota que estejam diretamente relacionadas com a melhoria do desempenho dos alunos das séries iniciais das escolas do ensino fundamental do município nos últimos exames do Ideb?
- 2) Na sua opinião, que outros fatores podem estar contribuindo para esse desempenho?
- 3) Na sua opinião, qual é a sua contribuição para que essas práticas sejam adotadas?

Origem das práticas de gestão

- 4) Você tem conhecimento sobre a origem dessas práticas e quando elas começaram a ser adotadas? Poderia comentar sobre isso?
- 5) Você tem conhecimento se essas práticas são adotadas todos os anos? Ou somente em anos específicos?

Estrutura da Secretaria de Educação

- 6) Na sua opinião, quais fatores na estrutura ou na composição da equipe da Secretaria de Educação favorecem ou prejudicam a adoção ou desempenho dessas práticas?
- 7) Na sua opinião, as mudanças de governo desde a implantação dessas práticas têm alterado a rotina delas de modo que houvesse algum prejuízo ou melhoria?

Conformidade legal das práticas

- 8) Você poderia informar se as práticas apontadas estão em conformidade com os normativos legais? Se sim, a quais normativos você acha que elas estão vinculadas?

9) Você tem conhecimento das metas e estratégias contidas no PME? Se sim, você poderia informar como as estratégias do PME são executadas pela Secretaria de Educação para o atingimento das metas?

Participação do Conselho Municipal de Educação

10) Na sua opinião, qual o nível de participação do CME nas práticas adotadas na Secretaria de Educação? Você poderia informar quais foram as contribuições feitas pelo CME que tenham melhorado as práticas educacionais e conseqüentemente o desempenho dos alunos?

Identificação das práticas de gestão nas escolas

11) Na sua opinião, tendo em vista a subordinação das escolas às solicitações da Secretaria de Educação, quais práticas escolares estão sendo induzidas ou exigidas pela Secretaria de Educação para atendimento das práticas educacionais?

12) Na sua opinião, qual é o nível de atendimento da escola A em relação às práticas educacionais? Que fatores você acha que estão contribuindo para melhorar ou piorar esse atendimento? Que orientações você tem passado para a escola a fim de melhorar a aplicação das práticas educacionais?

13) Na sua opinião, qual é o nível de atendimento da escola B em relação às práticas educacionais? Que fatores você acha que estão contribuindo para melhorar ou piorar esse atendimento? Que orientações você tem passado para a escola a fim de melhorar a aplicação das práticas educacionais?

14) Na sua opinião, que outros fatores você acha que estão prejudicando ou contribuindo para o desempenho da escola A?

15) Na sua opinião, que outros fatores você acha que estão prejudicando ou contribuindo para o desempenho da escola B?

Revisão das práticas de gestão

16) Você acha que as práticas educacionais e escolares necessitam de revisões periódicas? Comente a respeito.

17) Você tem feito sugestões de melhorias nas práticas adotadas? Qual o seu nível de participação nesse processo? Comente a respeito.

18) Na sua opinião, o que poderia ser feito para a melhoria das práticas e, conseqüentemente, melhoria do desempenho dos alunos?

Fatores que podem prejudicar a adoção das práticas

19) Na sua opinião, que fatores ou situações podem prejudicar a adoção das práticas tanto educacionais como escolares, e conseqüentemente, piorar o desempenho dos alunos?

Sistematização das práticas

20) Você tem conhecimento sobre a existência de normativos que disciplinem a aplicação das práticas educacionais? Comente a respeito.

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista para os Profissionais das Escolas.

Características do Entrevistado

Dados pessoais e profissionais

Nome: _____

Faixa etária:

- Até 20 anos
 Entre 21 e 25 anos
 Entre 26 e 30
 Entre 31 e 40 anos
 Entre 41 e 50
 Acima de 50 anos

Formação

Qual a sua formação?

Fez algum curso de Pós-Graduação? Qual?

Qual função que desempenha na Escola A/B?

Há quanto tempo exerce essa função?

Há quanto tempo atua na Escola A/B?

Que função exerceu antes?

Qual o seu vínculo empregatício (efetivo/contratado)?

Identificação das práticas de gestão

1) Na sua opinião, quais são as práticas de gestão educacional que a Secretaria de Educação adota que estejam diretamente relacionadas com a melhoria do desempenho dos alunos das séries iniciais das escolas do ensino fundamental do município nos últimos exames do Ideb e que tenham reflexo nesta escola?

2) Na sua opinião, que outros fatores podem estar contribuindo para esse desempenho?

3) Na sua opinião, há diferença na prestação de serviços realizada entre os professores contratados e os efetivos para o atingimento das metas? Comente a respeito.

4) Na sua opinião, qual é a sua contribuição para o bom desempenho dessas práticas nos últimos dois anos? Quais foram as ações tomadas por você? Existem registros?

Origem das práticas de gestão

5) Você tem conhecimento sobre a origem dessas práticas e quando elas começaram a ser adotadas? Poderia comentar sobre isso?

6) Você tem conhecimento se essas práticas são adotadas todos os anos? Ou somente em anos específicos?

Estrutura da Secretaria de Educação

7) Na sua opinião, as mudanças de governo desde a implantação dessas práticas têm alterado a rotina delas de modo que houvesse algum prejuízo ou melhoria?

Participação do Conselho Municipal de Educação

8) Na sua opinião, qual o nível de participação do CME nas práticas adotadas na Secretaria de Educação? Você poderia informar quais foram as contribuições feitas pelo CME que tenham melhorado as práticas educacionais e conseqüentemente o desempenho dos alunos?

Identificação das práticas de gestão nas escolas

9) Na sua opinião, tendo em vista a subordinação das escolas às solicitações da Secretaria de Educação, quais práticas escolares estão sendo induzidas ou exigidas pela Secretaria de Educação para atendimento das práticas educacionais? Essas práticas são importantes para você? Comente a respeito.

10) Como foi feito o acompanhamento pelos técnicos da Secretaria de Educação? Há registros da visita dos técnicos da Secretaria de Educação na escola no período de 2015 a 2016? As visitas dos técnicos da Secretaria de Educação eram comunicadas antecipadamente? Comente a respeito.

11) Que orientações foram repassadas pela equipe da Secretaria de Educação para a escola nos últimos dois anos? (ao professor, coordenador e diretor) Há registros desse repasse? Na sua opinião, elas ajudaram a modificar alguma prática?

12) Existem registros dos diagnósticos realizados na escola no período de 2015 a 2016 das séries iniciais? Foram elaborados Planos de Ação para os casos críticos?

13) Que documentos foram repassados pela escola para a Secretaria de Educação nos últimos dois anos, referentes ao desempenho dos alunos das séries iniciais, e quais desses você participou da elaboração?

Revisão das práticas de gestão

14) Você tem feito sugestões de melhorias nas práticas adotadas? As suas sugestões sobre as melhorias nas práticas têm sido discutidas e atendidas? Comente a respeito.

Fatores que podem prejudicar a adoção das práticas

15) Na sua opinião, que fatores ou situações podem prejudicar a adoção das práticas tanto educacionais como escolares, e conseqüentemente, piorar o desempenho dos alunos?

Sistematização das práticas

16) Você tem conhecimento sobre a existência de normativos que disciplinem a aplicação das práticas educacionais? Existem normativos na escola que padronizem essas práticas? Comente a respeito.

APÊNDICE D – Roteiro de Entrevista para Membros do Conselho Municipal de Educação.

Características do Entrevistado

Dados pessoais e profissionais

Nome: _____

Faixa etária:

- Até 20 anos
 Entre 21 e 25 anos
 Entre 26 e 30
 Entre 31 e 40 anos
 Entre 41 e 50
 Acima de 50 anos

Formação

Qual a sua formação?

Fez algum curso de Pós-Graduação? Qual?

Qual função que desempenha na Secretaria de Educação?

Há quanto tempo exerce essa função?

Que função exerceu antes?

Qual o seu vínculo empregatício (efetivo/contratado)?

Identificação das práticas de gestão

1) Na sua opinião, quais são as práticas de gestão educacional que a Secretaria de Educação adota que estejam diretamente relacionadas com a melhoria do desempenho dos alunos das séries iniciais das escolas do ensino fundamental do município nos últimos exames do Ideb?

2) Na sua opinião, que outros fatores podem estar contribuindo para esse desempenho?

Origem das práticas de gestão

3) Você tem conhecimento sobre a origem dessas práticas e quando elas começaram a ser adotadas? Poderia comentar sobre isso?

Estrutura da Secretaria de Educação

4) Na sua opinião, quais fatores na estrutura ou na composição da equipe da Secretaria de Educação favorecem ou prejudicam a adoção ou desempenho dessas práticas?

5) Na sua opinião, as mudanças de governo desde a implantação dessas práticas têm alterado a rotina delas de modo que houvesse algum prejuízo ou melhoria?

Conformidade legal das práticas

6) O município tem atendido às metas do PME? Como está a avaliação da execução do Plano?

7) Quais são as ações do CME a fim de que as Metas do PME sejam cumpridas?

Participação do Conselho Municipal de Educação

8) Qual é a função do CME? Quais são as suas atividades?

9) Na sua opinião, qual o nível de participação do CME nas práticas adotadas na Secretaria de Educação? Você poderia informar quais foram as contribuições feitas pelo CME que tenham melhorado as práticas educacionais e conseqüentemente o desempenho dos alunos?

Identificação das práticas de gestão nas escolas

- 10) Na sua opinião, que outros fatores você acha que estão prejudicando ou contribuindo para o desempenho da escola A?
- 11) Na sua opinião, que outros fatores você acha que estão prejudicando ou contribuindo para o desempenho da escola B?

Revisão das práticas de gestão

- 12) Pelo seu conhecimento, você sabe se as práticas educacionais e escolares são revistas periodicamente a fim de aprimorá-las?
- 13) Na sua opinião, o que poderia ser feito para a melhoria das práticas e, conseqüentemente, melhoria do desempenho dos alunos?

Fatores que podem prejudicar a adoção das práticas

- 14) Na sua opinião, que fatores ou situações podem prejudicar a adoção das práticas tanto educacionais como escolares, e conseqüentemente, piorar o desempenho dos alunos?
- 15) O que você acha sobre a existência de professores contratados na esfera municipal, tendo em vista que quase a totalidade dos professores das séries iniciais são contratados e mesmo assim estão obtendo bons resultados no Ideb?
- 16) Como é o trabalho da Secretaria de Educação do Município em relação a outras secretarias municipais? Qual é o diferencial?

APÊNDICE E – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) participante:

Meu nome é Francisco Sepúlveda Diniz Junior e sou estudante do curso de pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia – UFBA. Estou realizando uma pesquisa, sob supervisão do professor Horácio Nelson Hastenreiter Filho, cujo objetivo é analisar as práticas de gestão da Secretaria de Educação que influenciam o rendimento dos alunos no Município de [ALFA] (AL).

Sua participação envolve ceder entrevista, a qual será gravada e transcrita para posterior análise. A participação neste estudo é voluntária, gratuita, e se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade de fazê-lo. Na publicação dos resultados desta pesquisa, sua identidade será mantida no mais rigoroso sigilo. Serão omitidas todas as informações que permitam identificá-lo (a).

Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento científico.

Qualquer dúvida relativa à pesquisa poderá ser por mim dirimida, pelo telefone (XX) XXXXXXXX.

Atenciosamente

Francisco Sepúlveda Diniz Junior – mestrando em Administração – UFBA

Eu _____,

RG número _____, consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo de consentimento.

_____ (____ / ____ / ____)

Assinatura / data

APÊNDICE F – Indicadores de Desenvolvimento Humano Municipal

Item	Indicador	Descrição do Indicador	Quantidade de Desvio Padrão em relação à média nacional ¹		Quantidade de Desvio Padrão em relação à média de Alagoas ²	
			2010	2000	2010	2000
01	Percentual da população de 6 a 14 anos de idade frequentando o ensino fundamental que tem 2 anos ou mais de atraso idade-série.	Razão entre o número de pessoas de 6 a 14 anos frequentando o ensino fundamental regular seriado com atraso idade-série de 2 anos ou mais e o número total de pessoas nessa faixa etária frequentando esse nível de ensino multiplicado por 100. O atraso idade-série é calculado pela fórmula: [(idade - 5) - número da série frequentada]. As pessoas de 6 a 14 anos frequentando a pré-escola foram consideradas como se estivessem no 1º ano do ensino fundamental.	-1,00	1,30	-3,06	-0,22
02	Taxa de frequência bruta ao ensino básico	Razão entre o número total de pessoas de qualquer idade frequentando o ensino básico (fundamental ou médio - regular ou seriado) e a população na faixa etária de 6 a 17 anos multiplicado por 100. As pessoas frequentando a 4ª série do ensino médio foram consideradas como tendo concluído esse nível de ensino. As pessoas de 6 anos ou mais frequentando a pré-escola foram consideradas como se estivessem no 1º ano do ensino fundamental.	1,38	0,04	0,79	0,05
03	Percentual da população de 4 a 5 anos de idade frequentando o ensino fundamental	Razão entre a população de 4 a 5 anos de idade frequentando o ensino fundamental regular seriado e o total de pessoas nesta faixa etária multiplicado por 100.	1,79	0,19	1,08	-0,25

APÊNDICE F – Indicadores de Desenvolvimento Humano Municipal

Item	Indicador	Descrição do Indicador	Quantidade de Desvio Padrão em relação à média nacional ¹		Quantidade de Desvio Padrão em relação à média de Alagoas ²	
			2010	2000	2010	2000
04	Taxa de frequência bruta ao ensino médio	Razão entre o número total de pessoas de qualquer idade frequentando o ensino médio regular seriado e a população na faixa etária de 15 a 17 anos multiplicado por 100. As pessoas frequentando a 4ª série do ensino médio foram consideradas como tendo concluído esse nível de ensino.	1,49	-0,85	2,23	0,44
05	Percentual da população de 18 a 24 anos de idade frequentando o ensino médio	Razão entre a população de 18 a 24 anos frequentando o ensino médio regular seriado e o total de pessoas nesta faixa etária multiplicado por 100. As pessoas de 18 a 24 anos frequentando a 4ª série do ensino médio foram consideradas como já tendo concluído esse nível de ensino.	1,34	-0,49	0,63	-0,03
06	Mortalidade até um ano de idade	Número de crianças que não deverão sobreviver ao primeiro ano de vida em cada 1000 crianças nascidas vivas.	0,95	1,23	-0,89	0,10
07	Mortalidade até cinco anos de idade	Probabilidade de morrer entre o nascimento e a idade exata de 5 anos, por 1000 crianças nascidas vivas.	0,93	1,30	-0,90	0,11
08	Taxa de analfabetismo da população de 25 a 29 anos de idade	Razão entre a população de 25 a 29 anos de idade que não sabe ler nem escrever um bilhete simples e o total de pessoas nesta faixa etária multiplicado por 100.	1,35	1,36	-1,09	-0,81

APÊNDICE F – Indicadores de Desenvolvimento Humano Municipal

Item	Indicador	Descrição do Indicador	Quantidade de Desvio Padrão em relação à média nacional ¹		Quantidade de Desvio Padrão em relação à média de Alagoas ²	
			2010	2000	2010	2000
09	Percentual da população de 18 a 20 anos de idade com o ensino médio completo	Razão entre a população de 18 a 20 anos de idade que já concluiu o ensino médio em quaisquer de suas modalidades (regular seriado, não seriado, EJA ou supletivo) e o total de pessoas nesta faixa etária multiplicado por 100. As pessoas de 18 a 20 anos frequentando a 4ª série do ensino médio foram consideradas como já tendo concluído esse nível de ensino.	-1,14	-0,81	0,25	0,86
10	Percentual da população de 18 a 24 anos com ensino médio completo	Razão entre a população de 18 a 24 anos de idade que concluiu o ensino médio, em quaisquer de suas modalidades (regular seriado, não seriado, EJA ou supletivo) e o total de pessoas nesta faixa etária multiplicado por 100. Foram consideradas como tendo concluído o ensino médio as pessoas frequentando a 4ª série desse nível.	-0,93	-0,69	0,74	1,35
11	Percentual da população de 19 a 21 anos de idade com o ensino médio completo	Razão entre a população de 19 a 21 anos de idade que já concluiu o ensino médio em quaisquer de suas modalidades (regular seriado, não seriado, EJA ou supletivo) e o total de pessoas nesta faixa etária multiplicado por 100. As pessoas de 19 a 21 anos frequentando a 4ª série do ensino médio foram consideradas como já tendo concluído esse nível de ensino.	-1,05	-0,72	0,43	1,23

APÊNDICE F – Indicadores de Desenvolvimento Humano Municipal

Item	Indicador	Descrição do Indicador	Quantidade de Desvio Padrão em relação à média nacional ¹		Quantidade de Desvio Padrão em relação à média de Alagoas ²	
			2010	2000	2010	2000
12	Taxa de desocupação da população de 10 anos ou mais de idade	Percentual da população economicamente ativa (PEA) nessa faixa etária que estava desocupada, ou seja, que não estava ocupada na semana anterior à data do Censo, mas havia procurado trabalho ao longo do mês anterior à data dessa pesquisa.	1,15	0,87	0,36	0,29
13	Taxa de desocupação da população de 18 a 24 anos de idade	Percentual da população economicamente ativa (PEA) nessa faixa etária que estava desocupada, ou seja, que não estava ocupada na semana anterior à data do Censo, mas havia procurado trabalho ao longo do mês anterior à data dessa pesquisa.	1,26	0,43	0,32	-0,08
14	Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade	Percentual da população economicamente ativa (PEA) nessa faixa etária que estava desocupada, ou seja, que não estava ocupada na semana anterior à data do Censo, mas havia procurado trabalho ao longo do mês anterior à data dessa pesquisa.	1,18	0,87	0,33	0,22
15	% de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e que gastam mais de uma hora até o trabalho	Razão entre as pessoas que vivem em domicílios vulneráveis à pobreza (com renda per capita inferior a 1/2 salário mínimo de agosto de 2010) e que gastam mais de uma hora em deslocamento até o local de trabalho e o total de pessoas ocupadas multiplicado por 100. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes e as pessoas com 18 anos de idade ou mais.	1,57	--	0,17	--

APÊNDICE F – Indicadores de Desenvolvimento Humano Municipal

Item	Indicador	Descrição do Indicador	Quantidade de Desvio Padrão em relação à média nacional ¹		Quantidade de Desvio Padrão em relação à média de Alagoas ²	
			2010	2000	2010	2000
16	% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham e são vulneráveis à pobreza.	Razão entre as pessoas de 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham e são vulneráveis à pobreza e a população total nesta faixa etária multiplicado por 100. Define-se como vulneráveis à pobreza as pessoas que moram em domicílios com renda per capita inferior a 1/2 salário mínimo de agosto de 2010. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.	0,96	0,92	-0,52	-0,28
17	Taxa de envelhecimento	Razão entre a população de 65 anos ou mais de idade e a população total multiplicado por 100.	-1,50	-1,32	-1,40	-1,39

APÊNDICE F – Indicadores de Desenvolvimento Humano Municipal

Item	Indicador	Descrição do Indicador	Quantidade de Desvio Padrão em relação à média nacional ¹		Quantidade de Desvio Padrão em relação à média de Alagoas ²	
			2010	2000	2010	2000
18	Percentual de ocupados de 18 anos ou mais que são trabalhadores do setor público.	Razão entre o número de trabalhadores do setor público de 18 anos ou mais de idade e o número total de pessoas ocupadas nessa faixa etária multiplicado por 100. Os trabalhadores do setor público incluem os empregados pelo regime jurídico dos funcionários públicos e os militares do exército, marinha, aeronáutica, polícia militar ou corpo de bombeiros.	-1,42	-0,52	-1,46	-0,20

Observações:

1 - Quantidade de desvio padrão do indicador calculado em relação ao universo dos municípios brasileiros. Sendo negativo quando abaixo da média e positivo quando acima da média.

2 - Quantidade de desvio padrão do indicador calculado em relação ao universo dos municípios do Estado de Alagoas. Sendo negativo quando abaixo da média e positivo quando acima da média.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil – Atlas dos Municípios (Pnud, Ipea e Fundação João Pinheiro). Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>