

O QUE POTENCIALMENTE AFETA A GESTÃO ESCOLAR? PERCEPÇÕES DE DIRETORES DE DUAS REDES PÚBLICAS DE ENSINO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Maria de Fátima Magalhães de Lima – PUC-Rio

Guilherme de Alcântara – PUC-Rio

Mônica Andréa Oliveira Almeida – PUC-Rio

1. Introdução

A expansão das políticas de avaliação e das pesquisas que começaram a ser realizadas com o material produzido por meio da implementação dos exames em larga escala, configura um novo horizonte para o debate da educação no país. Mais do que em qualquer outro período, as reflexões sobre a educação brasileira podem utilizar uma vasta fonte de dados. Diversos estudos procuram relacionar as características da gestão escolar ao desempenho dos alunos e têm encontrado correlações bastante relevantes.

O que faz uma escola conseguir um bom rendimento acadêmico dos seus alunos? A resposta a esta pergunta tem mobilizado uma série de pesquisadores e se constitui numa questão-chave para os estudos sobre eficácia escolar. Concomitantemente a uma nova geração de políticas de avaliação e de pesquisas inicia-se um crescente processo de responsabilização com consequências simbólicas e materiais sobre os agentes do cotidiano escolar – professores e diretores (BONAMINO; SOUZA, 2012).

O debate levantado por este texto não discute as responsabilidades atribuídas a estes agentes que estão na ponta do sistema de ensino. O que se pretende é observar as responsabilidades de forma ampla; pois procura-se analisar as condições que pouco dependem dos agentes que estão na ponta do sistema de ensino. A pergunta que subjaz a reflexão aqui proposta é: qual seria a responsabilidade das redes de ensino pelas condições de gestão escolar que potencialmente influenciam no desempenho acadêmico das escolas?

A proposta desse trabalho é analisar as condições de gestão das escolas das redes públicas de ensino dos municípios do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias. Foram consideradas como eixos de análise algumas dimensões que não dependem diretamente dos gestores que trabalham nas unidades escolares e que potencialmente influenciam o funcionamento das escolas e a qualidade do ensino ofertado. Nesse sentido, foram analisados aspectos relacionados: à gestão administrativa, à gestão democrática, à gestão de pessoal e à gestão financeira, utilizando-se dados dos questionários da Prova Brasil 2009, respondidos pelos diretores escolares em escolas de segundo segmento do ensino fundamental das redes estudadas. A análise dos dados foi baseada num cotejamento por rede de ensino, no segundo

segmento do ensino fundamental, em análise documental e em levantamento bibliográfico.

Além desta introdução, o texto está organizado em mais quatro seções. Na seção seguinte, realiza-se uma breve revisão da literatura que discute a relação entre gestão escolar, condições de infraestrutura e desempenho acadêmico. Discute-se ainda a importância de uma reflexão sobre a natureza dos dados e de se integrar nas análises de eficácia condicionantes associados aos insumos que devem ser assegurados pelas redes públicas de ensino. Pois, conforme pesquisas, há indícios que estes fatores interferem na gestão, nas condições do trabalho docente e na aprendizagem. A terceira seção descreve as duas redes de ensino integrantes da Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro e Duque de Caxias. Na quarta seção são apresentados os achados da pesquisa, levantando-se algumas questões para a reflexão sobre o tema. Por fim, são apontadas as considerações finais.

2. Condições de gestão escolar e o desempenho acadêmico

Nos últimos anos, têm aumentado a produção científica que analisa as relações entre avaliações em larga escala e gestão, conforme levantamento da produção científica no campo organizado por Martins e Sousa (2012). As autoras evidenciam a incorporação gradual dos resultados de desempenho de alunos em exames de larga escala “como indicador relevante para aferir o sucesso (ou não) de políticas educacionais e práticas escolares” (MARTINS, SOUSA, 2012, p. 23).

Estudos recentes (GOMES, REGIS, 2012; SOARES et al., 2011, 2010; ALVES, 2009; SOARES, TEIXEIRA, 2006) utilizaram respostas de questionários contextuais como forma de obter dados sobre os fatores associados ao desempenho dos alunos, ponderando a relação entre os contextos socioeconômicos (nos quais estão inseridas as redes, escolas e agentes escolares) e os resultados dos exames. Entretanto, Soares et. al. (2010) salientam a pouca importância dada à relação entre os fatores intra e extraescolares. Este fato teria como consequência uma redução nas possibilidades de intervenção considerando as evidências geradas. Para esses autores:

a maior parte dos trabalhos de análises contextuais das Avaliações em Larga Escala tem como propósito explicar a proficiência dos alunos com base em fatores intra e extraescolares. Entretanto, o inter-relacionamento entre tais fatores é colocado em segundo plano, fazendo com que não sejam estudadas as condições que os afetam e, conseqüentemente, não sejam concebidas estratégias de intervenção a partir desses inter-relacionamentos (SOARES et. al., p. 158).

O dimensionamento do grau de influência das ações provenientes das diferentes

esferas de governo e contextos sociais sobre o desempenho do aluno constitui-se um dos grandes desafios para os estudos sobre a qualidade de ensino. Contudo, esta tarefa demanda um alargamento dos referenciais mais recorrentes nas análises, pois estes costumam ser classificados em aspectos intra e extraescolares. Os fatores intraescolares costumam ser relacionados aos recursos disponíveis, aos modelos de gestão escolar, ao clima escolar e às dinâmicas de ação dos agentes. Por outro, os aspectos extraescolares tendem ser associados ao contexto no qual a escola se insere, as famílias – o capital cultural, social e econômico e as características socioeconômicas do espaço geográfico do entorno. Geralmente, é a partir destas duas dimensões que se desenvolvem os trabalhos que atribuem as responsabilidades aos agentes do cotidiano escolar. Entretanto, merece mais destaque o fato de que a dinâmica de ação dos agentes no cotidiano escolar (em especial, alunos, diretores, funcionários, pais e professores) é diretamente influenciada pelos recursos disponíveis e pela maneira como é implementada a gestão da unidade escolar. Frequentemente, o modo como estes aspectos se apresentam nas unidades escolares depende de uma série de configurações que vão muito além da classificação entre intra e extraescolar acima mencionada.

Portanto, neste trabalho procura-se ensaiar a construção de ferramentas de análise que possibilitem identificar os efeitos das ações das redes de ensino sobre o desempenho escolar. Pois, estima-se que as ações adotadas pelas redes de ensino influenciam sobre as condições de gestão escolar. Estas condições expressam as interações entre a disponibilidade de insumos escolares (infraestrutura), os aspectos pedagógicos, financeiros e de recursos humanos que configuram as condições objetivas para o funcionamento da escola. Em acordo com Sátyro e Soares (2008), neste trabalho os insumos escolares foram entendidos como:

[...] infraestrutura de todo tipo, seja o número de alunos por turma; o número de horas-aula; os docentes com formação superior; a construção e a melhoria das dependências da escola; a existência de biblioteca ou sala de leitura e outros aspectos positivos. Infraestrutura, nesse caso, é tudo aquilo que o dinheiro pode comprar (SÁTYRO; SOARES, 2008, p.9).

Inúmeros trabalhos têm analisado o processo de descentralização política no país nas últimas décadas e demonstrado que este se constitui um novo quadro na conformação do Estado brasileiro. É inegável que este processo trouxe uma série de consequências para a organização e a oferta do ensino público no país, pois alterou as formas de financiamento e oferta dos serviços educativos no âmbito do Estado. Souza (2003) analisa de forma crítica o processo de descentralização no que concerne às políticas educacionais. O autor elenca aspectos que favorecem a compreensão do que ocorreu nas escolas em virtude das reformas

educacionais implementadas em diversos países da América Latina e do Caribe nos últimos vinte anos. De acordo com esse autor, as reformas buscaram implementar um padrão que veio atender as exigências de um contexto complexo, que afetaram centralmente a gestão pública em escala global. As estratégias promovidas pelo Banco Mundial propunham que o gerenciamento dos recursos financeiros deveria ser de “responsabilidade mais descentralizada-desconcentrada, incentivando-se as instituições educacionais a se tornarem as mais autônomas possíveis” (SOUZA, 2003, p. 20).

Para o autor, o que de fato ocorreu no âmbito do Estado brasileiro foi um processo de desconcentração. Não se concretizou a partilha do poder entre os entes federativos, mas, na maior parte dos casos, se manteve a centralização do poder de decisão com a União e se desconcentrou as tarefas de execução dos serviços. Ainda assim, pode-se afirmar que em decorrência das reformas administrativas os municípios passaram a desempenhar importante papel na execução de programas na oferta da educação pública do ensino fundamental. Logo, esse aspecto se constitui mais uma nuance que aponta para a necessidade de melhor compreender o peso das redes públicas municipais sobre a qualidade do ensino.

Outro debate relevante para as reflexões do presente artigo está presente na pesquisa de Riani e Rios Neto (2008). Os autores destacaram três fatores que consideraram influenciar mais decisivamente sobre as trajetórias escolares: o ambiente familiar, a disponibilidade e a qualidade da infraestrutura e dos professores. Uma série de estudos busca medir o peso destes fatores sobre o aprendizado das crianças e sob quais circunstâncias. O que se percebe é que em países desenvolvidos o efeito da infraestrutura das escolas sobre o desempenho dos alunos é mínimo (HEYNEMEN, LOXLEY, 1983 apud GOMES, REGIS, 2012). As explicações para tal fenômeno se vinculam, primeiramente, ao fato de que na maioria dos casos as escolas desses países oferecem as condições de infraestrutura necessárias para a promoção de um ensino de qualidade. O nível de oferta de infraestrutura física e de recursos das escolas dos países desenvolvidos costuma ser bem superior à maioria dos demais países. Outro fator que pode interferir nesta relação é que os índices de desigualdade social dos países desenvolvidos não são comparáveis aos dos países subdesenvolvidos.

O trabalho de Riani e Rios-Neto (2008) procurou identificar quais características do perfil das escolas das redes municipais brasileiras favoreceriam a redução do peso das características da família no desempenho escolar dos alunos – o que poderia favorecer maior equidade na oferta educacional pública. Encontrar tal resposta seria, para os autores, um caminho para se enfrentar o peso da relação entre trajetória escolar e as características socioeconômicas dos alunos. Durante as análises, os autores observaram que as características

das redes de ensino influenciam diretamente na probabilidade dos alunos não apresentarem distorção série-idade, aspecto que adotaram como signo de eficiência das redes públicas de ensino. A pesquisa identificou que os fatores que mais impactavam o desempenho dos alunos estavam relacionados à qualidade dos recursos humanos e à infraestrutura dos serviços educacionais. Por fim, os autores afirmam que a melhora da oferta de infraestrutura da rede de ensino pode contribuir para a redução da desigualdade social que subjaz a relação trajetória escolar e origem social, contribuindo para uma maior equalização do sistema educativo.

Seguindo orientação semelhante, o trabalho realizado por Sátyro e Soares (2008) buscou compreender em que medida os insumos escolares contribuíam para a qualidade do ensino. Mais especificamente, os autores analisaram o efeito da infraestrutura escolar compreendida *lato sensu*, incluindo indicadores como: formação docente, existência de biblioteca ou sala de leitura, material pedagógico e as características municipais na taxa de distorção idade-série das escolas. Os resultados desse estudo mostraram que no Brasil a infraestrutura tem forte impacto no desempenho escolar, e a principal conclusão é a de que “os insumos escolares são muito relevantes na definição dos resultados educacionais” (SÁTYRO, SOARES, op. cit. p. 21).

Portanto, alguns trabalhos recentes demonstram que no caso brasileiro a infraestrutura deve ser incorporada no grupo de fatores que influenciam o desempenho acadêmico dos alunos. Em especial, pelo fato desta apresentar uma distribuição bastante desigual e de ser, conforme será debatido mais adiante, insuficiente para a promoção do trabalho pedagógico. Por outro lado, a disponibilidade e a qualidade da infraestrutura costumam ser subestimadas nos estudos e nas políticas que tratam da relação entre gestão escolar e desempenho acadêmico. Esta omissão pode contribuir para uma maior responsabilização dos agentes que atuam no cotidiano da escola e para a dissimulação de outras responsabilidades, que dizem respeito ao provimento de recursos e infraestrutura que possibilitem o bom funcionamento da escola.

3. Panorama das redes públicas municipais de Duque de Caxias e Rio de Janeiro

O município do Rio de Janeiro possui uma população de 6.323.037 habitantes, (IBGE, 2010), se constitui o centro econômico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Apesar de todos os problemas, o município apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano de 0,84 e dados educacionais acima da média brasileira. A rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro é considerada a maior rede pública municipal

de ensino da América Latina, e contava com 1.062 escolas de ensino fundamental, 21.579 professores II (do 1º segmento do ensino fundamental), 14.116 professores I (do 2º segmento do ensino fundamental), 10.536 funcionários de apoio administrativo e 57 psicólogos em 2009. Nesse ano, o número de alunos matriculados no início do ano letivo, compreendia 429.594 alunos no 1º segmento do ensino fundamental, e 276.065 no 2º segmento, conforme dados divulgados na página eletrônica da Secretaria Municipal de Educação (SME).

A estrutura SME possui um nível central e dez Coordenadorias Regionais de Educação – (CREs), que funcionam em ação articulada e conjunta com a SME. Cabe às CREs distribuir e controlar insumos que assegurem o funcionamento das escolas, prestar assistência técnica e garantir o desenvolvimento de políticas públicas educacionais e intersetoriais, na mediação entre o nível central – SME e as escolas. São responsáveis, dentre outros aspectos, pelo planejamento, organização e acompanhamento de matrículas nas escolas; pelo acompanhamento, assessoria técnica e monitoramento dos programas e ações da SME e do MEC que visam melhorar a qualidade das escolas que estão sob a sua jurisdição.

O município de Duque de Caxias está situado na Baixada Fluminense e constitui-se o segundo pólo econômico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), pois o município de 855.046 habitantes, apresenta o segundo maior PIB entre os municípios da RMRJ (IBGE, 2010). No município está localizada a Refinaria Duque de Caxias (REDUC) e um pólo gás-químico responsável por boa parte da pujança econômica local. Apesar disso, segundo o censo de 2000, Duque de Caxias encontrava-se na 52ª posição no ranking do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano - dos municípios do estado, o que sugere um grande descolamento entre a situação econômica e as condições de vida da população local. Segundo o portal eletrônico da Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias, trata-se de uma rede de ensino público com 174 escolas, distribuídas pelos 4 distritos, tendo aproximadamente 6 mil professores e 86 mil alunos.

O quadro a seguir apresenta alguns dados referentes aos municípios e as redes estudadas. Nota-se, primeiramente, que o Rio de Janeiro apresenta um IDH bem superior ao do município de Duque de Caxias. O alto PIB municipal, a relativa alta renda per capita e o baixo IDH, justificam a hipótese de que Duque de Caxias não consiga reverter todo o seu vigor econômico em benefícios sociais para a população, em especial os referidos ao sistema de ensino. Também existe relativa distância entre os dois municípios nos resultados da Prova Brasil 2009, notadamente nos anos finais.

Quadro 1: Resumo das Redes Municipais

REDE	IDH	PROVA BRASIL (anos iniciais)			PROVA BRASIL (anos finais)		
		2005	2007	2009	2005	2007	2009
Duque de Caxias	0,753	4,25	4,66	4,81	3,93	3,96	4,03
Rio de Janeiro	0,842	4,91	4,86	5,68	4,71	4,62	4,86

Fontes: Os dados do IDH referem-se ao ano de 2000. As fontes do IDEB e da Prova Brasil são do MEC/INEP .

4. As condições de gestão na percepção dos diretores escolares

Nesta seção serão analisados os dados extraídos dos questionários respondidos pelos diretores na ocasião da realização da Prova Brasil 2009. Como já fora mencionado, estes dados se constituem impressões dos diretores sobre os aspectos indagados, fator que deve ser levado em conta na análise. Ainda assim, as respostas trazem à tona questões relevantes para o debate acerca das condições de gestão presentes nas escolas das duas redes públicas municipais estudadas.

A tabela seguinte apresenta dados que contribuem para a análise das condições administrativas e pedagógicas de gestão das escolas. Itens como computadores, acesso à internet, fax, copiadoras e telefone são equipamentos básicos para a organização do cotidiano da gestão da maioria das instituições do mundo moderno. Contudo, pode-se observar que 17,9% das escolas de Duque de Caxias não tinham linha telefônica e 68,4% não tinham fax até aquele momento. Por outro lado, a rede do Rio de Janeiro foi capaz de quase universalizar o suprimento desses insumos. Cabe ponderar que é impossível imaginar acesso às comunicações primordiais sem que haja linhas telefônicas nos estabelecimentos de ensino.

Os dados da tabela 1 demonstram que nem mesmo a rede do Rio de Janeiro alcançou uma condição satisfatória no quesito presença de computadores e de acesso à internet com boa qualidade e acessibilidade para alunos e professores. Apenas 38,1% dos gestores afirmaram que suas escolas ofereciam um bom acesso à internet a seus alunos, e 39,3% declararam que suas escolas não ofereciam nenhum acesso à internet aos alunos. Em Duque de Caxias, a situação é ainda mais grave, já que somente 19,2% dos estabelecimentos possuíam bom acesso e, em 71,7% das escolas, o acesso era inexistente.

Tabela 1: Recursos e condições de uso

Nesta escola há o seguinte recurso, e qual a condição de uso?								
Duque de Caxias					Rio de Janeiro			
Recurso	Bom	Regular	Ruim	Inexistente	Bom	Regular	Ruim	Inexistente
Computadores para uso dos alunos	32,5%	8,3%	2,5%	56,7%	62,3%	21,6%	5,8%	10,2%
Acesso à internet para uso dos alunos	19,2%	5,8%	3,3%	71,7%	38,1%	16,7%	5,9%	39,3%
Computadores para uso dos professores	21,7%	11,7%	4,2%	62,5%	85,4%	10,8%	1,1%	2,5%
Acesso à internet para uso dos professores	14,2%	6,7%	6,7%	72,5%	52,6%	14,9%	4,3%	28,2%
Linha telefônica	65%	14,5%	2,6%	17,9%	91,1%	7,5%	1,2%	0,2%
Aparelho de fax	20,5%	6%	5,1%	68,4%	86%	8%	4,5%	1,4%
Computadores exclusivamente para uso administrativo	53%	29,1%	10,3%	7,7%	83,4%	13,6%	2,5%	0,5%
Máquina copiadora	33,9%	17,8%	6,8%	41,5%	90,9%	7,9%	1,0%	0,2%
Total	100%				100%			

Fonte: Prova Brasil, 2009

A tabela 2 apresenta dados relacionados a outros recursos pedagógicos cotidianos que não são especificados no questionário e que são fundamentais no dia a dia das práticas pedagógicas (livros, cadernos, folhas de papel etc.). Mais uma vez, observou-se que em Duque de Caxias a maior parcela dos respondentes (53,3% dos gestores) constatou a falta desses recursos ao longo do ano letivo. Constituindo-se, inclusive, para 10% dos diretores, como problema grave para a gestão escolar.

Tabela 2: Falta de recursos pedagógicos

Neste ano, na escola ocorreu o seguinte problema: falta de recursos pedagógicos?		
	Duque de Caxias	Rio de Janeiro
Não	46,7%	89,2%
Sim, mas não foi um problema grave	43,3%	9,3%
Sim, e foi um problema grave	10%	1,5%
Total	100%	100%

Fonte: Prova Brasil, 2009

Outros aspectos que associam elementos da gestão administrativa e da gestão pedagógica são os que se referem à existência e às condições de uso das dependências da escola presentes na tabela 3. Nesta, estão contidos dados sobre dependências que influenciam nas práticas pedagógicas e projetos existentes na escola, desde o planejamento à execução. Portanto, representam mais do que a ocorrência ou não de um equipamento. Na verdade, os dados exprimem condicionantes da gestão pedagógica do ambiente escolar e, mais uma vez, as duas redes apresentaram resultados abaixo do satisfatório na maioria dos itens listados. Segundo o ponto de vista dos gestores, a rede municipal do Rio de Janeiro conseguiu implementar boas bibliotecas em 90,6% das escolas, enquanto que a rede de Duque de Caxias somente em 20,7%. Nesta cidade, a rede pública municipal possuía 62,7% de unidades escolares sem quadras poliesportivas, 76,8% sem laboratório de ciências, 85,% sem auditório, 94,9% sem sala de música e 91,5% das escolas sem sala de artes. As escolas da rede municipal carioca também apresentaram dados preocupantes nestes mesmos itens. Ademais, não é difícil estabelecer relação entre os últimos resultados do Brasil no PISA e as condições para o ensino de Ciências. Ainda que não possamos estabelecer causalidade entre os percentuais pífios de laboratórios existentes em condições boas e regulares nas duas redes de ensino (24,6% no Rio de Janeiro e 5,6% em Caxias) e os resultados preocupantes do exame, é inegável que laboratórios provavelmente possibilitariam o acesso a melhores insumos e ambiente favorável para o ensino desta disciplina, sobretudo diante da necessidade de apreensão de conceitos fundamentais que serão ampliados ao longo da vida acadêmica dos estudantes.

Tabela 3: Dependências e condições de uso

Nesta escola há a seguinte dependência, e qual a condição de uso?								
Duque de Caxias					Rio de Janeiro			
Recurso	Bom	Regular	Ruim	Inexistente	Bom	Regular	Ruim	Inexistente
Biblioteca	20,7	17,2%	5,2%	56,9%	90,6%	5,3%	1,0%	3,2%
Quadra de esportes	13,6%	13,5%	10,2%	62,7%	41,9%	13,1%	11,1%	33,9%
Laboratório	2,5%	5,1%	8%	91,5%	19,2%	5,4%	2,6%	72,8%
Auditório	7,6%	5,0%	1,7%	85,7%	34,6%	8,2%	2,4%	54,7%
Sala de atividades de música	0%	3,4%	1,7%	94,9%	6,3%	2,4%	0,5%	91,2%
Sala de atividades de artes plásticas	3,4%	3,4%	1,7%	91,5%	10,8%	4,2%	0,5%	84,5%
Total	100%				100%			

Fonte: Prova Brasil, 2009

Para analisar o aspecto financeiro associado às condições de gestão das redes foram selecionadas as respostas que indicam se os recursos financeiros foram suficientes ou não, como também a indicação dos gestores sobre as fontes de financiamento direto das escolas. Os dados apresentam uma forte complementaridade, pois, como se pode observar, no município de Duque de Caxias a prefeitura alocava recursos financeiros em apenas 31,9% das escolas e os gestores afirmaram que 73,3% destas tiveram algum problema de insuficiência de recursos. No Rio de Janeiro, 90,6% das escolas recebiam aportes financeiros municipais e 78,9% dos gestores declararam não terem experimentado falta de recursos ao longo do ano. O cruzamento dos dados demonstra que no município da Baixada Fluminense a maioria das escolas era dependente dos recursos financeiros do governo federal, pois a prefeitura contemplava uma minoria de escolas da rede municipal com esses recursos, como apresentado

nas tabelas 4 e 5 a seguir.

Tabela 4: Insuficiência de recursos financeiros

Neste ano, na escola ocorreu o seguinte problema: insuficiência de recursos financeiros?		
	Duque de Caxias	Rio de Janeiro
Não	27,7%	78,9%
Sim, mas não foi um problema grave	55,5%	18,3%
Sim, e foi um problema grave	16,8%	2,7%
Total	100%	100%

Fonte: Prova Brasil, 2009

Tabela 5: Financiamento

A escola recebeu programa de apoio financeiro?			
		Duque de Caxias	Rio de Janeiro
Programa de Financiamento do Governo Federal	Sim	93,2%	91%
	Não	4,3%	3,7
	Não se aplica	2,6%	5,3%
Programa de Financiamento do Governo Estadual	Sim	2,6%	1,5%
	Não	66,7%	51,2%
	Não se aplica	30,7%	47,3%
Programa de Financiamento do Governo Municipal	Sim	31,9%	90,6%
	Não	46,9%	4,5%
	Não se aplica	21,2%	4,9%
Total		100%	100%

Fonte: Prova Brasil, 2009

A gestão de pessoas é mais uma dimensão do trabalho cotidiano dos gestores escolares. E os dados da tabela 6 demonstram que uma das principais características desta tarefa para os gestores das duas redes era lidar com a escassez. Em Duque de Caxias, em

35,6% das respostas, os gestores afirmaram sofrer com alguma falta de pessoal administrativo e 43,4% demonstraram ter algum problema com falta de professores. No Rio de Janeiro é ainda mais grave, pois 67% dos gestores admitiram sofrer algum problema de carência de pessoal administrativo – 31,8% indicaram situações graves. Além disso, 55,7% dos diretores apontaram a falta de professores ao longo do período letivo, sendo que 25,9% sinalizaram que tal carência acarretou problemas graves para as escolas. Os dados indicam uma possível sobrecarga de trabalho dos diretores desta rede de ensino em virtude do número insuficiente de pessoal administrativo no período analisado.

Tabela 6: Insuficiência de pessoal

Neste ano, na escola ocorreu o seguinte problema: insuficiência de pessoal administrativo e/ ou inexistência de professor?				
	Duque de Caxias		Rio de Janeiro	
	Pessoal Administrativo	Professor	Pessoal Administrativo	Professor
Não	64,4%	57,6%	33%	44,3%
Sim, mas não foi um problema grave	22%	26,3%	35,2%	29,9%
Sim, e foi um problema grave	13,6%	16,1%	31,8%	25,9%
Total	100%		100%	

Fonte: Prova Brasil, 2009

A rotatividade de professores também é outro obstáculo à gestão escolar. E os dados do questionário de diretores, que possibilitam supor tal fluxo, estão expostos na tabela 7. As duas redes apresentaram um índice elevado de carência de professores. Somente 50% das escolas da rede de Duque de Caxias e 48% das escolas da rede do Rio de Janeiro possuíam de 91 a 100% dos professores com vínculo empregatício. Nas duas redes, a medida utilizada para amenizar o problema era a oferta de horas extras de trabalho aos professores vinculados a cada uma das prefeituras. Assim, os professores que assumem para equacionar temporariamente a carência tendem a trabalhar mais e em condições mais precárias, e as escolas sofrem com o vínculo instável desses profissionais.

Tabela 7: Estabilidade dos professores na escola

Este ano, qual foi o percentual dos professores com vínculo estável na escola?		
	Duque de Caxias	Rio de Janeiro
Menor que 15%	4,2%	1,4
De 26 a 50%	8,3%	7,5
De 51 a 75%	18,3%	16,9
De 76 a 90%	19,2%	25,7%
De 91 a 100%	50,0%	48,5%
Total	100%	100%

Fonte: Prova Brasil, 2009

Finalmente, no que tange a gestão democrática, mais especificamente à escolha dos diretores e ao provimento dos cargos, as duas redes são bastante distintas. O último processo sucessório para direção das escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro, que antecedeu a edição da Prova Brasil 2009, ocorreu em novembro de 2008. O processo de escolha e de provimento no cargo comissionado combinou seleção (através da prévia avaliação da vida profissional, análise de plano de trabalho e currículo) e consulta à comunidade escolar por meio do voto das comunidades escolares (RIO DE JANEIRO, 2008). Este procedimento ocorre nesses moldes há mais de uma década. Contudo, são intrigantes as respostas dos diretores desta rede pública, pois parcela considerável dos diretores respondentes (57,7%) considerava que assumiu a direção apenas por eleição. Isto pode levar a crer que a etapa seletiva meritocrática não exerceu tanto impacto sobre a percepção dos diretores eleitos quanto o processo político, ocorrido subsequentemente nas unidades escolares através do processo eleitoral e do voto. É importante sublinhar o percentual residual de indicações. Conforme percepção dos diretores, o percentual de indicações políticas não chegava a 1% nesta rede pública de ensino. Ao contrário, a rede pública municipal de Duque de Caxias operava, predominantemente, com o sistema de indicações. Conforme a tabela 8 os diretores pontuaram que a soma dos percentuais de indicação chegava a 83,8%, com maior incidência sobre as indicações de políticos (36,8%).

Tabela 8 : Formas de escolha e de provimento de diretor

Assumiu a direção da escola por...		
	Duque de Caxias	Rio de Janeiro
Seleção	4,3%	1,1%
Eleição apenas	0,9%	57,7%
Seleção e eleição	12,6%	29,2%
Indicação de técnicos	11,1%	2,0%
Indicação de políticos	36,8%	0,2%
Outras indicações	35,9%	5,9
Outras formas	8,5%	3,9
Total	100%	100%

Fonte: Prova Brasil, 2009

4. Considerações finais

A reforma do Estado brasileiro implementada nas últimas décadas teve impacto direto no sistema público de ensino. A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 estabeleceram a descentralização da educação e outorgaram uma maior autonomia aos municípios. Contudo, ao mesmo tempo em que este processo enseja maior liberdade de ação aos municípios, também exige uma maior responsabilidade para com seus concidadãos.

A análise contida neste artigo indica que os fatores que as redes públicas de ensino deixam menos a desejar são aqueles que os insumos recebem forte aporte de recursos do governo federal. Os itens que dependem mais diretamente de verbas e ações municipais, como as instalações e a contratação de pessoal, apresentam uma série de problemas. A precariedade da infraestrutura e a frequente escassez de recursos contribuem para a perda de qualidade na oferta do serviço público de ensino.

Os dados apresentados na pesquisa demonstram a falta de investimentos em infraestrutura e recursos humanos nas duas redes públicas de ensino. Porém, não há dúvidas de que a situação é mais séria no município de Duque de Caxias. Entretanto, devido ao montante de recursos arrecadados, não se pode creditar tal evidência à insuficiência financeira. O que podemos supor é que a falta de investimentos municipais em educação pode ser consequência das configurações políticas delineadas no município nas últimas décadas, o que representaria uma omissão do município no que tange o regime de colaboração entre as

diferentes esferas da administração. Mas também não se pode deixar de mencionar os indícios de políticas enraizadas no patrimonialismo e no clientelismo (MENDONÇA, 2000), como flagrado no processo de escolha e de provimento de cargo dos diretores escolares em Duque de Caxias, onde parcela considerável dos diretores assumiu o cargo através da indicação de políticos.

Ainda que verifiquemos o quão diferentes são as duas redes de ensino, distintas sobretudo pelas clivagens regionais, é possível que os resultados de desempenho acadêmico, mensurados através da Prova Brasil ao longo dos últimos anos dimensionem as marcas das desigualdades sociais entre ambos. Por outro lado, observa-se através deste estudo que os Executivos de ambas as redes não geram e empregam os recursos destinados à educação de forma que este direito constitucional seja assegurado integralmente.

As redes públicas de ensino analisadas são integrantes de municípios que estão entre os maiores PIBs municipais do país, e não há sinais de que sofram carência de recursos financeiros para investir em educação. Ou seja, não é a escassez desses recursos a melhor explicação para a precariedade de uma série de insumos que conformam a infraestrutura escolar. Seria esta situação um efeito perverso da maior autonomia e responsabilidade dos municípios?

Através das respostas dos diretores, nos questionários contextuais analisados, evidenciam-se, em relação à gestão educacional, dificuldades em garantir melhores condições para os profissionais de educação que estão na ponta do sistema, ou seja, professores, diretores e funcionários administrativos que atuam na escola, e alunos, principais implicados e a quem se destina, de modo central, o processo educativo.

As conclusões parciais indicam que a quantidade, a variabilidade e a qualidade dos insumos distribuídos pelas redes públicas às escolas influenciam a gestão e podem comprometer o desempenho dos alunos. Neste sentido, pesquisas que correlacionem estes fatores seriam bem vindas ao campo, sobretudo no contexto nacional cujo desafio de corrigir a distribuição desigual de recursos às escolas não foi vencido. Cabe considerar também, que o aprofundamento deste debate acadêmico pode contribuir para lançar luz às pesquisas e às crescentes políticas educacionais de redes de ensino que correlacionam a melhoria dos resultados acadêmicos às políticas de responsabilização, com consequências simbólicas e materiais para professores e diretores escolares.

5. Referências bibliográficas

ALVES, F. C. Políticas educacionais e desempenho escolar nas capitais brasileiras. *Cadernos*

de Pesquisa, v. 38, n. 134, p.413-440, maio/ago, 2008.

_____. Mapeamento das políticas de escolha de diretores da escola e de avaliação na rede pública das capitais brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v.90, n. 224, p.71-86, jan/abr. 2009.

BONAMINO A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interface com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n2, p. 372-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal. Brasília. DF. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/index.shtm. Acesso em: 22 fev. 2013.

_____. Lei 9394, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Publicação UPPE – Sindicato*, Niterói, 1997.

_____. IBGE. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em 20/02/2013.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: Políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C (Org.) *Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. 6. ed., São Paulo: Cortez, 2008. p. 77-95.

GOMES, A.; REGIS, A. Desempenho e infraestrutura: mapeamento das escolas públicas da região metropolitana do Rio de Janeiro, 2012. ANPAE, 2012. Disponível em: http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/AdaildaGomesDeOliveira_res_int_G T1.pdf. Acesso em: 05/10/2013

MARTINS, A; SOUSA, S. A produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e de escolas: o campo da questão entre 2000 e 2008. *Ensaio: Avaliação, Políticas Públicas e Educação*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 74, p. 9-26, jan. mar. 2012.

MENDONÇA, E. F. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas: FE/UNICAMP, 2000.

REYNOLDS, D.; TEDDLIE C. Os processos da eficácia escolar. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Tradução Viamundi Idiomas, Cleusa Aguiar Brooke e Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte: Editora UFMG. p. 297-328. 2008.

RIANI, J. L. R.; RIOS-NETO, E. L. G. Background familiar versus perfil escolar do município: qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros? - *Revista Bras. Est. Pop.*, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 251-269, jul/dez, 2008.

RIO DE JANEIRO (Município - 2008). Portaria E/AIE nº 34, de 16 de setembro de 2008. Estabelece os critérios de avaliação dos profissionais interessados em participar da Consulta à Comunidade Escolar, com vista à ocupação do cargo comissionado de Diretor e função gratificada de Diretor Adjunto nas Unidades Escolares na Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*. Rio de Janeiro, 17 set. 2008.

SAMMONS, P. As características-chave das escolas eficazes. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Tradução Viamundi Idiomas, Cleusa Aguiar Brooke e Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2008. p. 335-392.

SÁTYRO, N.; SOARES, S. O impacto da infraestrutura escolar na taxa de distorção idade-série das escolas brasileiras de ensino fundamental – 1998 a 2005. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – Rio de Janeiro: maio, 2008. (mimeo)*

SOARES, T. M.; TEIXEIRA, L. H. Efeito do perfil do diretor na gestão escolar sobre a proficiência do aluno. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 19, n. 34, maio/ago. 2006.

SOUZA, A. R. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. *Educar*, Curitiba, n. 22, pp.17-49, 2003, Editora UFPR.

PARO, V. H. Eleição de Diretores de Escolas Públicas: Avanços e Limites da Prática. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília: vol. 77, n. 186, maio-ago. 1996. p. 379-395