

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

**Análise das Capacidades Estatais das Secretarias Municipais de Educação: Equidade e
Qualidade no Ensino Fundamental II.**

NOME DO(A) AUTOR(A): NÍCOLAS ZATTA SOARES D'AZEVEDO

NOME DO(A) ORIENTADOR (A): LARA ELENA RAMOS SIMIELLI

São Paulo – SP

2020

Análise das Capacidades Estatais das Secretarias Municipais de Educação

Equidade e Qualidade no Ensino Fundamental II.

Resumo

Esta pesquisa de iniciação científica tem por objetivo investigar de que forma as Secretarias Municipais de Educação podem, enquanto instituições governamentais, proporcionar uma educação pública de qualidade e equânime nos anos finais do Ensino Fundamental. Para isso, este trabalho utilizou como referencial teórico as capacidades estatais, com foco nas vertentes administrativa e institucional, trabalhadas por Grindle (1996). Metodologicamente, a escolha foi a realização de estudos de caso com quatro Secretarias. As entrevistas foram baseadas na pesquisa realizada pelo INEP com Secretarias Municipais de Educação (PARANDEKAR; OLIVEIRA; AMORIM, 2008), relacionando os tópicos de pesquisa com as capacidades supracitadas. Foram escolhidas duas Secretarias Municipais de alto desempenho (Sobral-CE e Novo Horizonte-SP) no Ensino Fundamental II segundo o estudo Excelência com Equidade (FARIA; GUIMARÃES, 2015), e então duas outras Secretarias com baixo desempenho, com número similar de alunos, nível socioeconômico médio e mesmo Estado de origem (Juazeiro do Norte-CE e Ituverava-SP). Os resultados observados nos mostram que as redes de alto desempenho possuem capacidades fortalecidas e coerentes entre si, principalmente no que toca a gestão voltada a resultados, independência política, e a longevidade deste conjunto fortalecido de capacidades. As redes de baixo desempenho, por outro lado, mostraram não possuir capacidades fortalecidas e perenes. O contraponto de Sobral, Juazeiro, apesar de apresentar alguns indícios de capacidades fortalecidas, não possui constância ao longo dos anos. A Secretaria de Ituverava, contraponto de Novo Horizonte, não apresentou indícios de capacidades bem estabelecidas. Este trabalho não busca estabelecer causalidade entre as capacidades observadas e os resultados, porém contribui para o campo de estudos na medida em que traz à tona a importância da gestão das Secretarias de Educação para a obtenção de uma melhor e mais equitativa aprendizagem no Ensino Fundamental II.

Palavras-chaves

Educação, Ensino Fundamental II, Capacidades Estatais, Estudos de Caso

1. Introdução

O Ensino Fundamental II engloba do 6º ao 9º anos do Ensino Fundamental, cuja duração total é de nove anos. O Ensino Fundamental II compreende um período de transição para o Ensino Médio, recebendo os alunos de 11 a 14 anos de idade.

Essa transição inerente ao Fundamental é o primeiro dos diversos problemas que perpassam a segunda etapa deste ciclo. Ao deixar o 5º ano e adentrar o 6º, os alunos deixam de ter professores polivalentes - que lecionam todas ou uma quantidade de matérias para uma mesma turma - para professores especialistas, com cada docente lecionando somente uma disciplina, cenário similar ao encontrado no Ensino Médio (DAVIS et al, 2011, p.115). Soma-se a isso o fato de que muitas vezes os alunos passam a estudar em escolas de redes estaduais nesta etapa, dado que tanto Municípios quanto Estados oferecem o Ensino Fundamental no Brasil. Além disso, não somente há essa mudança estrutural na transição, como há uma maior autonomia, exigência, responsabilidade, etc. Apesar de ser uma prioridade dessa etapa "criar condições para que os alunos aprendam a estudar e sejam cada vez mais capazes de fazê-lo com autonomia" (MANSUTTI et al, 2007, p.29), tais demandas são pouco acompanhadas pelos professores, dada sua separação por disciplina, dificultando assim a adaptação de alunos que há poucos meses estavam inseridos noutra lógica de ensino.

Além das dificuldades inerentes à forma como o Ensino Fundamental está constituído, há grandes questões referentes à qualidade e equidade. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é um indicador cuja escala varia de 0 a 10, e cuja composição envolve duas medidas, a aprovação dos alunos e seu desempenho na Prova Brasil e no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. O Ideb 2017¹ (Inep/Ideb 2017) para os anos finais do Fundamental II foi de 4,4, menor que a meta (4,7) estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE) para o ano.

Sob outra perspectiva, os dados da Pesquisa por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012 nos mostram que antes do Fundamental II há pouca evasão e retenção, mas a partir desta etapa não só os números aumentam, como fica mais evidente a desigualdade por nível socioeconômico e por raça/cor. Em 2012, dentre os jovens de 16 anos (idade esperada para fim do Ensino Fundamental), 31% dos mais pobres não mais estudavam ou estavam em séries anteriores (tendo sido retidos), ao passo que dentre os mais ricos este número era de apenas 4%.

No que se refere à Administração Pública, há pouco material produzido nacionalmente sobre a dinâmica das Secretarias de Educação. As políticas públicas do

¹ Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=10898>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

Ministério da Educação (MEC) até o ano de 2011, que exercem influência direta sobre as redes estaduais e municipais, possuem pouco enfoque nas especificidades do Ensino Fundamental II: "Do 6o ao 9o ano, há pouca coisa fora ações de formação docente, de modo que esses continuam sendo, pela ótica da União, anos esquecidos, comprimidos entre os anos iniciais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, sem receber a mesma atenção dispensada aos outros." (DAVIS et al, 2011, p.130).

O Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar II), o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo) e o Programas Escola Aberta são exemplos de políticas do MEC para o Fundamental II até a data referida. O primeiro oferece formação continuada para professores nas matérias de língua portuguesa e matemática; o segundo busca fomentar o uso pedagógico de tecnologia nas escolas; e o último incentiva o lazer nas escolas públicas. Como pode-se notar, são ações que lidam com questões extremamente válidas, mas que não são específicos dos anos finais do Ensino Fundamental.

Frente a tais desafios, como a falta de programas focados no Ensino Fundamental II por parte do Governo Federal, o desempenho no Ideb de tais anos e o seu histórico de formação, o objetivo deste PIBIC é identificar quais redes têm sido exitosas no sentido de melhorar a qualidade e a equidade do Ensino Fundamental II, e quais fatores referentes à sua Administração Pública contribuem para tal êxito. Para tal, o intuito da pesquisa é identificar redes com sucesso em tais quesitos e analisá-las sob a ótica da Administração Pública e da área da Educação.

2. Teoria

O estudo aqui proposto passa por duas principais vertentes. Primeiramente há o histórico das etapas escolares da educação básica no Brasil, com foco no Ensino Fundamental II. Serão abordados principais desafios das Secretarias de Educação Municipais no fornecimento de serviços educacionais de qualidade nesta etapa, com foco na equidade. Em seguida, buscando entender como essas Secretarias podem agir de forma a fornecer o melhor serviço possível, será abordado o conceito de capacidade estatal e suas principais vertentes; poderemos então entender conceitualmente as Secretarias de Educação, como funcionam enquanto entidades estatais, e de que forma atuam no sentido de fornecer educação de qualidade.

2.1. Ensino Fundamental II: Histórico e Desafios

Primeiramente é preciso estabelecer o contexto histórico no qual o ciclo educacional analisado se insere. Até 1971 a obrigatoriedade do ensino findava juntamente com o Ensino Primário, atual Ensino Fundamental I. A transição para a etapa seguinte se dava pelo exame Ginásial, que, apesar de já existente, foi legalmente oficializado com a Lei 4.024/61 (BRASIL, 1961). Tal exame "representava um impedimento legal à articulação plena entre os dois segmentos - o Primário e o Secundário -, os quais deveriam [...] ser considerados como fases de um mesmo processo educativo de formação geral" (DAVIS et al, 2011, p. 108). Isso se dava pelo fato do exame ser bastante rígido, e, como o Primário não era capaz de preparar os alunos plenamente para sua aprovação, os estudantes mais pobres acabavam majoritariamente excluídos por tal prática. Dos 14 milhões de jovens em 1966, 11 milhões estavam matriculados no primeiro ano do Primário, mas somente 7,3% destes alunos passavam desta etapa e iniciavam o Ginásio. (TEIXEIRA, 1969).

O modelo atual do Ensino Fundamental brasileiro começou a ser desenhado, quando, em 1971, com o advento da Lei 5.692/71 (BRASIL, 1971), a obrigatoriedade da educação se estendeu para alunos até o Ginásio (atual Fundamental II), instaurando o ciclo obrigatório de ensino que atualmente é chamado de Ensino Fundamental. Com tal mudança, separa-se o Ginásio do Colégio (atual Ensino Médio), algo que foi de encontro à tendência internacional. Além da obrigatoriedade, a Lei 5.629/71 também estabeleceu o fim do exame Ginásial; era preciso acabar com este instrumento excludente para que o ciclo fundamental fosse acessível para todos.

Assim, com a nova composição do sistema educacional, era preciso pensar uma nova concepção de escola fundamental, capaz de inserir estes novos alunos no sistema educacional. Segundo Souza (2008), essa nova realidade colocaria numa mesma escola professores historicamente diferentes, os primários e os secundaristas, com salários, formações e modos de trabalhar diferentes. Além disso, diversas mudanças estruturais, tanto pedagógicas (como currículo e estratégias de gestão escolar) quanto administrativas eram necessárias para tamanha mudança. É preciso considerar que, com o antigo exame ginásial, uma grande quantidade de alunos evadía após o ensino Primário, uma realidade que foi mudada a partir da nova concepção de escola fundamental.

No entanto, pouco dessa necessária mudança efetivamente ocorreu após 1971, mantendo a realidade do Primário e do Ginásio bastante distantes. Tal cenário começa a se alterar somente em 1996, quando aprovada a Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996), a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que, além de nomear os ciclos educacionais

como Infantil, Fundamental e Médio, estabeleceu importantes pontos para o avanço das políticas educacionais no Ensino Fundamental. Um destes pontos foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O Fundef era um fundo cujo propósito consistia em distribuir recursos para as redes de Ensino Fundamental (tanto estaduais como municipais) de forma proporcional ao número de matrículas, dinheiro este que deveria ser gasto exclusivamente com o referido ciclo e com a remuneração docente.

Além disso, foi estabelecida uma nova dinâmica de oferta para a Educação Básica pública, na qual o Ensino Infantil, Fundamental I e II seriam atribuições dos municípios, ao passo que gradativamente as redes estaduais deveriam passar a focar também no Ensino Fundamental II e exclusivamente no Ensino Médio. Assim, com incentivos - e recursos - financeiros e uma diretriz clara, as redes municipais passaram a ter maior enfoque no Ensino Fundamental, o que demonstrou ser um avanço na busca por continuidade neste ciclo. Dados do MEC² nos mostram que, em 1994, 56,5% das matrículas do Fundamental eram de redes estaduais, ao passo que 31,8% eram das municipais. Tal cenário mudou após a LDB: de acordo com o Censo Escolar 2018³ (INEP 2018) 68,6% das matrículas de Ensino Fundamental estão nas redes municipais, enquanto as redes estaduais têm sob seu cuidado 31,4% das matrículas no mesmo ciclo.

Entretanto, mesmo com o avanço na municipalização, o Brasil ainda tem enormes defasagens em termos de qualidade e equidade. Em 2018, no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes da OCDE (PISA) o país demonstrou possuir uma das cinco maiores desigualdades nas disciplinas de Matemática e Leitura; além disso, seus resultados foram um dos 20% piores em todas as disciplinas testadas⁴.

Numa abordagem mais abrangente sobre equidade, Sen (2000) define as liberdades substantivas; o caminho ideal na busca pela igualdade de oportunidades. Tais liberdades seriam capacidades dos sujeitos "de se escolher uma vida que se tem razão para valorizar" (SEN, 2000, p.104). É preciso pautar a busca por igualdade de oportunidades não pelo fornecimento de recursos iguais, mas pela certeza de que todos terão a garantia de poder

² Disponível em:

<<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Estat%C3%ADsticas+da+educa%C3%A7%C3%A3o+b%C3%A1sica+no+Brasil/e2826e0e-9884-423c-a2e4-658640dfff90?version=1.1>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

³ Disponível em: <<https://www.gedu.org.br/brasil/censo-escolar?year=2018&dependence=0&localization=0&item=>>>. Acesso em: 15 abr. 2019

⁴ Disponível em: <<http://www.compareyourcountry.org/pisa/country/BRA?lg=en>>. Acesso em: 17 jan. 2020

alcançar as mesmas condições, independente dos recursos que precisem. Um aluno com problemas familiares, por exemplo, pode precisar de mais apoio para garantir que tenha a liberdade de atingir os mesmos resultados que outro com uma situação doméstica estável. Sen (2000) defende que busquemos garantir que todos possam alcançar as tais liberdades substantivas, que ambos os sujeitos possam se almejar os mesmos objetivos, mesmo que um necessite de mais recursos que outro.

Adentrando o contexto específico da Educação, Simielli (2015) separa a abordagem sobre equidade em três vertentes, o acesso a recursos e processos, resultados obtidos pelos alunos e uma abordagem pluralista.

A primeira vertente define equidade como o acesso equânime aos recursos e processos, como bons professores, materiais, infraestrutura, e, ao final, aprendizado. A igualdade, por outro lado, seria o resultado desta relação, sendo um conceito focado em resultados - com meninos e meninas, pobres e ricos, e outros grupos apresentando os mesmos resultados. Por outro lado, a segunda abordagem assume que essa igualdade seria, afinal, o próprio conceito de equidade. Por fim, a abordagem pluralista enxergaria o conceito como multifacetado, trabalhando outros aspectos como igualdade de tratamento ou ambiente de aprendizagem. Ao nos referir a equidade nesta pesquisa estaremos nos referindo à segunda vertente.

O ensino brasileiro tem focado primariamente em resultados. É razoável que objetivo de um sistema educacional seja garantir um desempenho mínimo de seus alunos, significando que aprenderam o esperado pelo sistema; no entanto, é preciso garantir não só que a totalidade dos alunos alcancem as mesmas notas, mas garantir que todos tenham a capacidade de buscar o mesmo desempenho, independente de quantos recursos sejam necessários para alcançar tal capacidade. Como coloca Simielli:

"[...] é fundamental que este debate venha acompanhado de análises complementares sobre a igualdade nos recursos e processos oferecidos aos alunos. Ou seja, a ideia não é propor uma priorização dos recursos e processos em detrimento das notas obtidas pelos alunos, muito pelo contrário. A ideia é avaliar os recursos e processos, em especial aqueles que impactam os resultados, complementarmente à análise do desempenho dos alunos." (SIMIELLI, 2015, p. 15).

2.2. Capacidades Estatais: o papel das Secretarias de Educação

Em seu estudo, James Coleman (COLEMAN, 1966) mapeia fatores escolares que podem ter efeito sobre o aprendizado dos alunos, fatores estes que podem ser internos às escolas, como professores, gestores ou livros, ou externos, como a comunidade local ou as famílias dos alunos. A partir disso Coleman (1966) entende que as condições socioeconômicas, o *background* dos alunos, são aquilo que explica a diferença no aprendizado dos alunos, em detrimento das escolas e seus insumos.

Estudos posteriores, como o de Pam Sammons, vão de encontro a tal conclusão. Sammons (1999) defende que escolas podem ser determinantes no aprendizado dos alunos - e escolas eficazes são aquelas capazes de permitir que seus alunos alcancem o aprendizado esperado, mesmo com diferentes necessidades de recursos.

No contexto da educação pública brasileira, os responsáveis diretos pelas escolas são as Secretarias de Educação, influenciando diretamente no aprendizado dos estudantes. Assumindo portanto que o objetivo das Secretarias é o fornecimento de educação básica, seu funcionamento como um todo - não só políticas diretamente ligadas a escolas e alunos - deve ser voltada a este mesmo objetivo. E assim, estabelecendo um paralelo com Sammons (1999), Secretarias de Educação eficazes seriam aquelas capazes de acrescentar valor educacional a seus alunos, independentemente de sua origem familiar e possíveis necessidades.

Ao analisar Secretarias sob a perspectiva do valor que acrescentam a seus alunos, é necessário entendê-las enquanto atores, instrumentos e processos capazes de ações que, dado seus contextos, serão determinantes nas políticas públicas produzidas, e, conseqüentemente, no aprendizado dos estudantes. Entidades estatais - como as Secretarias de Educação - foram pouco estudadas enquanto estruturas organizacionais influenciadas pela sociedade e também influenciadores, capazes de ações autônomas, com seus recursos, vantagens e desvantagens (RUESCHENMEYER; SKOCPOL, 1985). Assim, é preciso estabelecer um olhar para as Secretarias de Educação que as enxergue como agentes ativos na relação com a sociedade, e de que forma podem moldar seu contexto.

O conceito de capacidades estatais se aproxima dessa visão organizacional e contextualizada do estado; no entanto, não estabelece a princípio uma visão clara das ações esperadas e potencializadas por tais capacidades. Schmitter (2005) define capacidade estatal como a habilidade do governo de se fortalecer institucionalmente com o objetivo de implementar políticas públicas; entretanto, dada a abrangência de definições como esta, é necessário um recorte a fim de analisar a ação governamental (PIERSON, 1993).

Numa perspectiva mais tangível, Grindle (1996) divide o conceito em quatro vertentes. São elas as capacidades institucional, técnica, política e administrativa. A primeira

delas se refere às normas definidas pela entidade governamental para regular interações políticas e econômicas. As relações da Secretaria com os governos estaduais e federal e suas respectivas políticas educacionais, por exemplo, dependem diretamente do exercício dessas "regras do jogo". Parcerias com o terceiro setor e regimes de colaboração - como consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE's) - também são dependentes dessa capacidade de articulação, principalmente dos Secretários.

Em seguida, tem-se as capacidades técnica e políticas. Aquela trata da formulação e gerenciamento de políticas; esta sobre a participação da sociedade civil na tomada de decisões. Enquanto primeira aborda um nível mais abrangente das políticas públicas, como a formulação delas por parte do Secretário e sua equipe, a segunda aborda o envolvimento de diferentes atores nessa formulação. (GRINDLE, 1996)

Por fim, a capacidade administrativa é aquela que mais se aproxima da visão de uma Secretaria de Educação enquanto estrutura organizacional. A "capacidade de performar uma gestão básica para o desenvolvimento econômico e bem estar social" (GRINDLE, 1996, tradução nossa) se refere ao fornecimento de serviços básicos à população, seus processos e ferramentas. No contexto de uma Secretaria de Educação, sobretudo municipal, a capacidade administrativa se sobressai, dado ser uma entidade cujo objetivo é fornecer somente um serviço, educação básica. Essa capacidade enxerga a Secretaria como sistema; uma rede educacional com recursos - professores, escolas, materiais, etc. - que, através de processos, fornecem resultados - como alunos formados e notas de provas - e em algum dado momento geram impacto, afetando a vida dos alunos, suas famílias e a sociedade (CHANG, 2008).

3. Métodos

Este estudo tem por objetivo responder a seguinte pergunta: quais são as características comuns às redes municipais de educação com melhores resultados educacionais e desempenho mais equitativo entre os alunos do Ensino Fundamental II, e o que as diferenciam de redes municipais com resultados abaixo da média?

Estes estudos irão se basear na metodologia proposta por Parandekar (PARANDEKAR; OLIVEIRA; AMORIM, 2008) no estudo "Desempenho dos Alunos na Prova Brasil", realizado com mais de 40 Secretarias Municipais de Educação, cujo objetivo era explorar o funcionamento interno e os processos das mesmas. Além disso, será estabelecido um paralelo entre os instrumentos utilizados com o conceito de capacidade estatal de Grindle (1996), com foco nas vertentes administrativa e institucional.

Inicialmente Parandekar ressalta a importância da liderança e da visão do(a) Secretário(a), dado que os resultados não serão os mesmos sem funcionários qualificados e motivados, com identidade de grupo, empatia e, principalmente, uma visão clara do que o(a) Secretário(a) pretende atingir. Dentre as Secretarias observadas pelo estudo, aquelas com os melhores resultados possuem Secretários com noções bastante amplas de qualidade, não se atendo somente ao rendimento dos alunos, mas também englobando outros tópicos, como formação continuada, qualidade do ensino e valorização do magistério. Também notam-se duas formas distintas de administração: uma modalidade racional e técnica, centralizada no(a) Secretário(a) e outra participativa, com o poder decisório espalhado pelos diferentes atores educacionais internos à Secretaria.

Ademais, a visão do(a) Secretário(a) está intrinsecamente ligada ao planejamento da Secretaria. Parandekar nos coloca que:

"Ao tratarmos da importância da visão dos responsáveis pelas SMEs para imprimir mudanças rumo a uma educação de qualidade, verificamos que objetivos claros, metas a serem alcançadas e uma noção de educação de qualidade que ultrapasse a fronteira dos resultados de testes padronizados parecem estar intimamente relacionados com o alto desempenho das redes escolares."
(PARANDEKAR; OLIVEIRA; AMORIM, 2008, p. 52)

Em outras palavras, o planejamento é a concretização da visão do(a) Secretário(a), geralmente concretizado em forma do Plano de Governo do Plano de Municipal de Educação, ou de um plano de ações interno.

Em relação à liderança, visão e planejamento da Secretaria, entende-se que estão alinhados à capacidade administrativa (GRINDLE, 1996), dado que se concentram na atuação do Secretário para dentro da organização, com seus processos, fornecimento de serviços e clima organizacional.

Além dos planos, foi analisada a adesão a programas Federais, Estaduais e a criação de programas municipais próprios das Secretarias - que fortalecem a capacidade institucional. Atualmente a Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC) possui, voltado para os anos finais do Ensino Fundamental, programas como Educação em Prática, Novo Mais Educação (PNME), Inovação Educação Conectada, Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim) e de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular

(ProBNCC)⁵. Ademais, não só verticalmente são implementadas políticas de educação; iniciativas município-município ou município-estado podem, tal como os programas e políticas federais apresentados, serem considerados como potencialidades da capacidade institucional. Interações estas que dependem diretamente da atuação política e econômica da Secretaria, e, no limite, do Secretário.

Adicionalmente destaca-se no estudo de Parandekar (PARANDEKAR; OLIVEIRA; AMORIM, 2008) o tópico de Financiamento da Educação. É notável, independente de quem exerce a função de ordenador de despesas da Secretaria, a importância da apropriação do(a) Secretário(a) e equipe das suas despesas, tal como o conhecimento das suas fontes de receita - como o Fundeb e repasses estaduais.

Por fim, evidencia-se a caracterização da equipe da Secretaria. Em geral, nas redes municipais abordadas pelo estudo do INEP (PARANDEKAR; OLIVEIRA; AMORIM, 2008), redes de menor porte, possuem equipes pequenas, majoritariamente com professores concursados exercendo as funções administrativas, podendo ser os próprios formadores das formações oferecidas pelas Secretarias. Além disso, é importante explorar os métodos de seleção de diretores escolares por parte da Secretaria, podendo ser fruto de concurso público ou nomeação (com processos seletivos, indicações, eleições ou outros métodos)⁶.

Ambos os pontos, financiamento e equipe, estão também ligados à capacidade administrativa, visto que suas execuções impactam diretamente no funcionamento rotineiro da Secretaria, pouco envolvendo outras organizações no seu desenvolvimento. A tabela abaixo esclarece as relações entre os conceitos de Grindle, Parandekar (GRINDLE, 1996; PARANDEKAR; OLIVEIRA; AMORIM, 2008), e o instrumento a ser utilizado nos estudos de caso (Anexo I).

Paralelo entre a teoria, metodologia e tópicos de entrevista.

Vertente de Capacidade Estatal (GRINDLE, 1996)	Tópico de pesquisa (PARANDEKAR; OLIVEIRA; AMORIM, 2008)	Como será abordado no estudo de caso
Capacidade Administrativa	Visão e Liderança do Secretário	Perguntas 1 a 5

⁵ Disponível em: "<<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoas>>". Acesso em 07 jan. 2020.

⁶ Disponível em: "<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil>>". Acesso em 07 jan. 2020.

	Planejamento	Perguntas 6 e 7
	Financiamento	Perguntas 8 a 10
	Equipe	Perguntas 11 a 17
Capacidade Institucional	Programas, ações e projetos	Pergunta 21
	Políticas em regime de colaboração com outras redes	Perguntas 18 e 20
	Legislativo, prefeito e governador e sociedade civil	Pergunta 22 a 25
	Segundo e Terceiro Setor	Perguntas 19 e 20

Tabela 1 - Elaborada pelo autor

Tendo em vista os conceitos supracitados e a pergunta de pesquisa, serão realizados estudos de caso com seis Secretarias de Educação Municipal, com o objetivo de entender quais são as características referentes à gestão pública nas Secretarias com melhor desempenho, e como se apresentam nas Secretarias com menor desempenho. Seguem abaixo os critérios de seleção das Secretarias:

1. Utilizando os critérios de seleção do estudo Excelência com Equidade (FARIA; GUIMARÃES, 2015) do Ensino Fundamental 2, mas focando em redes municipais ao invés de escolas, foram selecionadas redes (tabela 2) com:
 - a. no mínimo 70% dos alunos com aprendizado adequado e no máximo 5% com aprendizado insuficiente (parâmetro estabelecido pelo Todos pela Educação, de acordo com a escala Saeb, o Sistema de Avaliação da Educação Básica);
 - b. no mínimo 30 alunos matriculados no Ensino Fundamental 2;
 - c. Ideb 2017 de no mínimo 6 para os anos finais do Ensino Fundamental 2;
 - d. NSE médio das escolas da rede de até nível 6, segundo a escala do NSE;
2. Além dessas redes, foi selecionado um exemplo oposto para cada uma, do mesmo estado, com mesmo perfil de NSE e alunos matriculados, mas com Ideb e aprendizado adequado menores;

3. O estudo de caso foi realizado em 4 redes, sendo 2 com alto desempenho e 2 com baixo;
4. O instrumento de pesquisa é uma entrevista semi-estruturada com o Secretário(a) e/ou responsável administrativo da Secretaria, com o objetivo de abordar os demais pontos apontados no referencial teórico e demais tópicos que surgirem (anexo IV);.

Ressaltamos que o propósito dessa pesquisa não é estabelecer causalidade entre as práticas das redes com seus desempenhos no IDEB, mas sim demonstrar como os caminhos e as boas práticas das Secretarias de Educação podem contribuir para um alto desempenho, e quais são as potenciais dificuldades que outras redes enfrentam para alcançar os mesmos resultados, mesmo em contextos similares.

Informações gerais das redes.

Município	Estado	Nível Socioeconômico (NSE) Médio	Número de Alunos no EF II	Meta IDEB 2017	IDEB 2017	Rendimento	Saeb	Porcentagem de alunos com aprendizagem adequada em 2017 ⁷
Novo Horizonte	SP	53,14	1040	5,3	7,2	0,99	7,26	77%
Ituverava	SP	52,88	993	5	3,5	0,74	4,78	77,5%
Sobral	CE	42,72	6121	6,2	7,2	0,99	7,23	21,5%
Juazeiro do Norte	CE	44,64	7388	4,6	4,3	0,86	5,03	20%

Tabela 2 - Elaborada pelo autor.

4. Resultados

Nesta seção serão expostos os resultados obtidos através das entrevistas com as Secretarias Municipais de Educação de Novo Horizonte, Sobral, Juazeiro do Norte e Ituverava. No primeiro tópico apresentamos uma tabela com o resumo dos resultados, com os principais pontos separados pelas vertentes de capacidade estatal apresentados na seção teórica e também pelos tópicos de entrevista (Visão e Liderança, Planejamento,

⁷ Média entre as porcentagens em Língua Portuguesa e Matemática.

Financiamento, Equipe, Programas, Ações e Projetos com outras entidades do primeiro, segundo e terceiro setor e relações com o executivo, legislativo e sociedade civil).

Nas seções seguintes iremos abordar de forma mais detalhada as práticas apresentadas nas redes de alto desempenho - Novo Horizonte e Sobral - e as suas contrapartes, Ituverava e Juazeiro do Norte, respectivamente.

4.1. O perfil das redes

As redes de bom resultado são, a princípio, redes com contextos bastante distintos: Sobral no Ceará, possui por volta de 6 mil alunos nos anos finais do Ensino Fundamental, e Novo Horizonte, localizada no interior de São Paulo, atende mil alunos nesta mesma etapa. No entanto os resultados destacados no IDEB 2017 aproximam as duas redes; são as únicas redes a atingir tais resultados conjuntamente com uma promoção na equidade - menos de 5% dos alunos das redes estão no último quartil de alunos do Saeb. A entrevistada de Sobral é Coordenadora de Desenvolvimento de Educação; o entrevistado de Novo Horizonte foi ex-Secretário do município, tendo deixado o cargo no início de 2020.⁸

Juazeiro do Norte e Ituverava são as contrapartes de Sobral e Novo Horizonte, respectivamente, selecionados para a pesquisa. Tanto o número de alunos nos anos finais do Ensino Fundamental como suas regiões são similares às das redes de desempenho acima da média. Seus resultados no IDEB 2017 para a mesma etapa, no entanto, são menores,, e ambas possuem um baixo número de alunos com aprendizagem adequada segundo o indicador - por volta de 20%, bem menor que os 77% das redes de alto desempenho. O entrevistado de Juazeiro do Norte é diretor de planejamento de rede há um ano e meio; a entrevistada de Ituverava é Assessora Especial de Educação, responsável pedagógica pelo Ensino Fundamental II.

Abaixo trabalhamos os resultados das entrevistas separados pelos tópicos detalhados na metodologia, baseados tanto no conceito de capacidade estatal e suas vertentes (Grindle, 1996) como na pesquisa de Parandekar (Parandekar; Oliveira; Amorim, 2008). A tabela 3, ao final da seção, mostra um resumo dos resultados obtidos também diferenciados pelos mesmos tópicos.

4.2. Capacidade Administrativa

⁸ Foram ocultados os nomes dos entrevistados.

4.2.1. Visão e Liderança

A primeira semelhança que se destaca nos estudos de caso das redes de alto desempenho é a longevidade dos projetos educacionais das redes. Em Sobral, desde os anos 90 há uma continuidade das ações, como foi apontado pela entrevistada, baseadas nas avaliações internas e externas da rede, como o SPAECE, a Prova Brasil (atual Saeb) e o PISA. Em Novo Horizonte, o ex-Secretário comandou a rede por 18 anos, tendo como base, além do Saeb, uma avaliação interna realizada semanalmente, a partir da qual eram pautadas as ações da Secretaria.

Tal semelhança nos leva ao tópico de Visão e Liderança do Secretário. Ambas as redes de alto desempenho possuem bem definidos os conceitos de educação de qualidade e bons resultados na educação. Os entrevistados expuseram definições claras, pautadas em resultados de avaliações internas e externa, e tais conceitos são de conhecimento geral das Secretarias. Além disso, a visão que predomina nas Secretarias, de uma gestão voltada à metas e resultados, é bem construída e presente por 18 anos em Novo Horizonte e quase 30 anos em Sobral.

No entanto, ao passo em que Sobral possui tal visão institucionalizada, tendo mantido-a através de diferentes Secretários, em Novo Horizonte não existiram tais mudanças. Enquanto a entrevistada de Sobral ressaltou a todo momento que as visões apresentadas por ela eram da Secretaria de Educação - ou seja, institucionais - em Novo Horizonte, mesmo afirmando que o entendimento dos conceitos que trazia eram bem estabelecidos internamente, pontuava sempre as visões como sendo pessoais, e não institucionais. Essa pequena diferença pode proporcionar uma diferença nos caminhos futuros que as redes seguirão. Novo Horizonte, como veremos a seguir, não institucionalizou parte das práticas estabelecidas durante os últimos 18 anos, podendo se torná-las mais suscetíveis a instabilidades políticas.

Nas redes de baixo desempenho, notamos que as visões sobre os conceitos trabalhados não eram bem estabelecidos como nas redes de alto desempenho. Em Juazeiro do Norte percebemos que há indícios de uma disseminação de uma visão voltada a resultados desde o início da gestão da atual Secretária que assumiu o cargo há um ano e meio. No entanto, mesmo afirmando que os conceitos de educação de qualidade e bons resultados são difundidos e entendidos internamente, o entrevistado apresentou visão contrária a avaliações e indicadores (visão constantemente presente nas redes de alto desempenho) afirmando que "rankings" são segregadores.

Em Ituverava a entrevistada não apresentou definição clara para estes conceitos, apresentando críticas à educação pública e ao desempenho de sua rede nas avaliações internas e externas, visão semelhante à apresentada por Juazeiro, de forma ainda mais destacada. Afirmou que acredita que todos têm o mesmo entendimento dos conceitos pois seus colegas são "pé no chão". Além disso, foi relatado que a Secretaria de Ituverava é "municipalizada" e não "municipal"; apesar de ser uma instituição já estabelecida, a diretriz da Secretaria é aderir a todas as políticas estabelecidas pela Secretaria Estadual de São Paulo. Mesmo afirmando que realizam mudanças nas políticas adotadas para se adequar ao contexto do município, essa relação de quase subordinação estabelecida se torna justificativa para não aplicar algumas práticas, como será mostrado nos próximos tópicos.

4.2.2. Planejamento

No tocante ao planejamento, nos dois casos das redes de alto desempenho há metas baseadas nas avaliações para as Secretarias. Em Novo Horizonte é feita uma avaliação interna semanal com os alunos sobre as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, e o planejamento da Secretaria é pautado nessa mesma avaliação e também é realizado semanalmente, com alta participação das escolas, com metas individuais e rapidez no recebimento dos resultados. Tais práticas são possibilitadas também pelo tamanho da rede.

Em Sobral é feito planejamento duas vezes por ano, baseado principalmente no SPAECE, avaliação estadual. Além das metas individuais das escolas, há também um esforço no sentido de olhar também para o Saeb e o PISA. Com os resultados bastante acima da média nos últimos anos, a Secretaria de Sobral tem se voltado a construção de um currículo próprio, inspirado no currículo do Canadá, trabalhando também a disciplina de Ciências (além de Língua Portuguesa e Matemática, que têm sido foco único nas avaliações locais brasileiras.). Por fim, foi mostrado, assim como em Novo Horizonte, a preocupação da rápida devolutiva das avaliações realizadas para as escolas, para possibilitar maior responsividade do planejamento das escolas e da própria Secretaria com base em resultados.

As redes de baixo desempenho possuem cenários distintos entre si. Em Ituverava, como foi colocado anteriormente, a entrevistada afirmou que a Secretaria não tem "autonomia de gestão" para tomar decisões sobre planejamento; no entanto, a Secretaria opta por não realizar diversos processos, ou os realiza de forma ainda incipiente. Há reuniões internas para planejamento, sem periodicidade definida; foi relatado que a avaliação que embasa tais reuniões é a avaliação interna da rede, feita bimestralmente, mas a meta da rede é

a própria meta do IDEB prevista pelo MEC, não existindo metas individuais para as escolas. Foi colocado, por fim, que "não se preocupam só com números, mas com os alunos em si"; há autonomia de gestão, sendo no entanto pouco voltada a resultados e sem a preocupação de melhorar os processos internos, devido à suposta falta de autonomia.

A Secretaria de Educação de Juazeiro do Norte, diferentemente de Ituverava, possui claros indícios de um planejamento semelhante ao realizado nas redes de alto desempenho. O planejamento é separado pelas áreas da Secretaria, como as áreas de Recursos Humanos, Pedagógica e Administrativo. Segundo o entrevistado, todos os planejamentos são realizados com base em indicadores: o IDEB, bianual, o SPAECE, semestral, e a avaliação interna da rede, bimestral. As reuniões de planejamento são semanais mas não há plano de ações estabelecido. Segundo o entrevistado, as metas da rede são a própria meta do IDEB estabelecida pelo MEC e não ter nenhuma escola "apoiada nas redes do Ceará". No entanto, apesar de já demonstrar preocupação com planejamento, avaliações e resultados, tais fatores ainda não demonstram a mesma maturidade que as Secretarias de alto desempenho, com pouca clareza sobre qual é exatamente a meta da rede e qual é o embasamento do planejamento.

4.2.3. Financiamento

Na vertente de financiamento, uma semelhança das redes são comuns também às redes de menor desempenho; em todas as Secretarias são os ordenadores de despesas. Em Novo Horizonte e em Ituverava foi apontado que o orçamento sempre excede os 25% previstos pelo Fundeb. O financiamento não demonstrou ser um ponto de distinção entre as redes.

4.2.4 Equipe

No que toca o tópico de equipe, os cenários são bastante distintos. Mesmo entre as redes de alto desempenho, há semelhanças e diferenças. Em Sobral há uma estrutura consolidada de seleção de gestores escolares, independente de indicação política, algo que ocorre bianualmente desde 2001. Além disso, qualquer gestor pode ser desligado devido a mau desempenho. Também há em Sobral (tal como em todas as redes municipais do Ceará) política de bonificação para diretores e professores, cujas escolas e turmas, respectivamente, apresentam resultados acima da média do estado.

Em Novo Horizonte não há seleção de gestores escolares estabelecida institucionalmente; o ex-Secretário afirma que, apesar de sempre ter indicado os gestores, havia também análises de perfis e entrevistas. Apesar de ser uma prática semelhante à de Sobral na prática, se torna bastante dependente da gestão vigente, podendo facilmente ser descontinuada.

Em ambas as redes de alto desempenho observamos como a política de seleção é bem estruturada e perene ao longo dos anos; no entanto, a política de Sobral se torna mais segura em relação a possíveis instabilidades políticas devido a sua institucionalização.

Entre as redes de baixo desempenho, os cenários são bastante distintos entre si. Em Juazeiro do Norte o plano de cargos e salários da Secretaria de Educação foi realizado em outra gestão, e está atualmente sendo redesenhado. Os gestores escolares passam por concurso público específico para o cargo, prática que foi estabelecida entre 2017 e 2018. Tal prática se assemelha às práticas das redes de alto desempenho, apesar de ser consideravelmente mais recente.

Todos os cargos internos da Secretaria de Educação de Ituverava são comissionados, tal como os gestores escolares da rede, com progressão de carreira igual aos cargos concursados da prefeitura. Todos os cargos de liderança da Secretaria e dos gestores escolares são, portanto, escolhidos com indicações políticas..

4.3. Capacidade Institucional

4.3.1. Programas, ações, projetos com outros entes, redes, segundo e terceiro setor

Este tópico da capacidade institucional apresentou poucas diferenças entre as redes. Em ambas as redes de alto desempenho, Novo Horizonte, Sobral, assim como Juazeiro do Norte, afirmaram que os programas, projetos e ações com outros entes foram relatados como complementares às suas políticas públicas próprias.

Em Novo Horizonte o ex-Secretário destacou especificamente o Programa Novo Mais Educação (PNME) e o PDDE Interativo, programas federais. Já em Sobral a coordenadora pedagógica destacou principalmente o SPAECE, avaliação do Governo Estadual já citada no tópico de planejamento, que auxilia na formulação do plano de ações da Secretaria.

Em relação a Juazeiro do Norte, o entrevistado também destacou o SPAECE, tal como parcerias com o BNDES, a Secretaria de Finanças do município, o Programa Saúde na

Escola (PSE) do Ministério da Educação e o Formar, programa da Fundação Lemann, instituição do terceiro setor.

A entrevistada de Ituverava afirmou que todas as políticas da rede são aderidas provenientes da Secretaria Estadual de São Paulo, ressaltando apenas formações para a equipe da Secretaria fornecida pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

4.3.2. Legislativo, Executivo e Sociedade Civil

Ambas as redes de alto desempenho destacaram neste tópico a independência política ao longo dos anos de suas gestões. Em Novo Horizonte, o ex-Secretário afirmou que em seus 18 anos de gestão, sempre teve “carta branca” dos prefeitos para trabalhar a frente educacional. Em Sobral, a entrevistada afirmou também que tanto os prefeitos como Secretários buscavam proteger a Secretaria de “influências políticas”, mostrando, assim como em Novo Horizonte, uma alta autonomia e insulamento burocrático em relação ao poder executivo.

Nas redes de baixo desempenho, o cenário é distinto. Em Juazeiro do Norte o entrevistado relatou que a relação entre a Secretária e o prefeito é positiva, mas não sabia informar como a relação era em antigas gestões. Em Ituverava, a entrevistada afirmou que a prefeita "por ser mulher, mãe, avó, ela tem uma preocupação grande com educação". No entanto, ressaltou que há, em muitos casos, indicações políticas para cargos, principalmente a indicação de mulheres de "pessoas importantes" para a Secretaria de Educação. Entende que nos últimos anos, a pressão tanto sobre o executivo como sobre o legislativo aumentou, diminuindo as indicações políticas, mas que, segundo ela, "se tem, é velada".

Por fim, com relação à participação da Sociedade Civil, as redes possuem diferentes estratégias para contato com a população, sem no entanto haver pontos que diferenciem as redes de alto e baixo desempenho. Em relação às primeiras, Novo Horizonte centraliza as comunicações na própria Secretaria; Sobral, por outro lado, descentraliza essa relação para as escolas - mesmo havendo canal aberto com a Secretaria, este é pouco acessado, salvo com problemas que “não conseguem ser resolvidos pelas escolas”.

No tocante às redes de baixo desempenho, a política de Juazeiro dá grande importância às famílias, sendo destacado que a comunicação para com a comunidade é feita tanto pela Secretaria como pelas escolas. Em Ituverava a comunicação, é, por outro lado, centralizada na Secretaria, tal como em Novo Horizonte.

4.4. Resumo dos resultados

Vertente de Capacidade Estatal (GRINDLE, 1996)	Tópicos de pesquisa (PARANDE KAR; OLIVEIRA; AMORIM, 2008)	Novo Horizonte	Sobral	Juazeiro do Norte	Ituverava
Capacidade Administrativa	Visão e Liderança do Secretário	<ul style="list-style-type: none"> - Experiência prévia do Secretário; - Conceitos claros de educação de qualidade e bons resultados; - Gestão voltada a resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Experiência prévia da Secretária; - Conceitos claros de educação de qualidade e bons resultados;; - Gestão voltada a resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Experiência prévia da Secretária; - "Rankings" (como o IDEB) são segregadores; - Gestão voltada a resultados incipiente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Experiência prévia da Secretária; - Não há alinhamento na Secretaria sobre conceitos; - Adere a todas as diretrizes do Estado de SP; - Não há gestão voltada a resultados.
	Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> - Planejamento baseado na avaliação; - Professores e diretores são ouvidos para fins de planejamento; - Avaliação não tem como objetivo responsabilizar diretores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Planejamento baseado na avaliação; - Indicadores e metas individuais para as escolas; - Rápida comunicação do planejamento e indicadores para as escolas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Há avaliação e planejamento; - Não há plano de ações concreto. - Não há metas claras; 	<ul style="list-style-type: none"> - Planejamento não tem periodicidade; - A única meta é aquela determinada pelo MEC com o IDEB.
	Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> - Secretário tem propriedade sobre o orçamento; - Orçamento sempre ultrapassa os 25% previstos para a Educação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretária tem propriedade sobre o orçamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretária tem propriedade sobre o orçamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretária tem propriedade sobre o orçamento; - Orçamento sempre ultrapassa os 25% previstos para a Educação.

	Equipe	<ul style="list-style-type: none"> - Quadro da Secretaria extremamente enxuto; - Escolha dos diretores escolares por indicação do secretário, mas com entrevista e análise de perfil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Professores e diretores recebem bonificações de acordo com desempenho; - Processo seletivo bianual para diretores; - Diretor pode ser desligado por maus resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Professores e gestores escolares são escolhidos através de concurso público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Professores, gestores escolares e funcionários da Secretaria são contratados por indicação política, desde que tenham experiência no magistério.;
Capacidade Institucional	Programas, ações, projetos com outros entes, redes, segundo e terceiro setor	<ul style="list-style-type: none"> - São aderidos a programas estaduais e federais, mas apontam que são somente complementares às políticas da rede; - Destaca especificamente o Programa Novo Mais Educação (PNME) e o PDDE Interativo, programas federais. 	<ul style="list-style-type: none"> - São aderidos a programas estaduais e federais, mas apontam que são somente complementares às políticas da rede. - Os programas são alterados para se encaixarem no contexto do município; - Realiza o SPAECE, avaliação estadual. 	<ul style="list-style-type: none"> - São aderidos a programas estaduais e federais, mas apontam que são somente complementares às políticas da rede. - Destacam o SPAECE e a política de formação continuada de professores, ambos estaduais; - Destaca parcerias com o Ministério Público, BNDES, Secretaria de Finanças e Formar (terceiro setor). 	<ul style="list-style-type: none"> - Só são adotados programas, projetos e parcerias se determinadas pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo.
	Legislativo, prefeito e governador e sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> - Possuía "carta da branca" dos prefeitos durante os 18 anos de gestão; - Muito presente com os vereadores, tanto situação quanto oposição; - Alta participação da sociedade civil, com comunicação direta com a Secretaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria é bastante protegida de influência política pelo Secretário e pelo prefeito, que possuem boa relação; - Comunicação é feita majoritariamente através das escolas; - Há também uma ouvidoria da Secretaria, mas com pouca demanda. 	<ul style="list-style-type: none"> - O prefeito atual apoia as políticas da Secretaria; - Não são muito próximos do legislativo; - As famílias são mais próximas da escolas, mas há canais abertos com a Secretaria; - Possuem relações próximas com o sindicato e com o 	<ul style="list-style-type: none"> - A prefeita atual apoia as políticas da Secretaria, principalmente com recursos financeiros; - Interferência política é pouca, mas há - era maior em gestões anteriores; - Há uma relação próxima da Secretaria com a sociedade civil.

				conselho municipal de educação.	
--	--	--	--	---------------------------------	--

Tabela 3 - Elaborada pelo autor.

5. Conclusão

Retomamos aqui a pergunta inicial da pesquisa, "Quais são as características comuns às redes municipais de educação com melhores resultados educacionais e desempenho mais equitativo entre os alunos do Ensino Fundamental II, e o que as diferenciam de redes municipais com resultados abaixo da média?". Apesar de não buscarmos nesta pesquisa estabelecer causalidade clara entre as práticas apresentadas pelos estudos de caso e os resultados no IDEB, diversos pontos apontados pelos entrevistados se destacam sob a ótica da pergunta inicial.

O primeiro ponto de encontro entre as redes de alto desempenho (Novo Horizonte e Sobral) é a longevidade e consistência de seus projetos educacionais, como foi apontado nos resultados da pesquisa. Retomando a teoria aqui apresentada, o Ensino Fundamental II apresenta maiores e mais complexos desafios enquanto política pública em relação ao Ensino Fundamental I. Assim, a longevidade dos projetos apresentados indica que o fortalecimento contínuo e amadurecimento das capacidades estatais estudadas ao longo dos anos é essencial na implementação de políticas públicas mais complexas. O termo "projetos" aqui utilizado se refere justamente às práticas que compõem as vertentes das capacidades estatais examinadas; assim, a existência de um projeto consistente implica necessariamente nas capacidades estatais fortalecidas e estabelecidas.

Nos voltando agora para os contrapontos destas redes, que apresentam resultados abaixo da média - Ituverava e Juazeiro do Norte - observamos que, em contraste, não ainda há a mesma continuidade da gestão das suas Secretarias de Educação. Em Juazeiro do Norte há indícios de uma gestão consistente se estabelecendo, mas é perceptível que há pouco

“legado” de gestões anteriores. É, no entanto, complexo determinar se haverá continuidade deste projeto ao longo dos anos. Nas redes de alto desempenho os projetos se mantiveram por diferentes razões. Em Sobral, seu projeto foi mantido pela grande importância que a pauta educacional e bons resultados significam politicamente para a rede, e em Novo Horizonte essa manutenção se deu em grande parte pela presença do mesmo secretário ao longo dos anos; seria, no entanto, equivocado assumir que estas são as duas únicas causas possíveis para a longevidade de projetos, e quiçá se foram as únicas mesmo nessas redes.

Em Ituverava, outra rede de baixo desempenho, os desafios parecem maiores, pois não foram observados indícios de capacidades estatais fortalecidas, ou seja, de um projeto educacional consistente segundo as vertentes analisadas. Dois pontos chamaram a atenção durante o estudo, que podem colaborar na explicação dessa ausência. Em primeiro lugar, não há, como nas demais redes, um insulamento burocrático da Secretaria. Foi apontado que há influência política em cargos da Secretaria e de gestores escolares, mesmo que atualmente seja menor do que antes. Além disso, ao assumir que, via de regra, todas as políticas públicas adotadas serão as políticas da Secretaria Estadual de São Paulo, a Secretaria cria uma auto limitação, na medida em que não é institucional nem legalmente impedida de trabalhar autonomamente, mas deixa de trabalhar pontos importantes, como o planejamento interno, devido a essa relação com a secretaria do estado.

Em relação às vertentes das capacidades estatais, algumas práticas se destacaram nas redes de alto desempenho em relação às de baixo desempenho. Na capacidade administrativa, uma visão e liderança contínua do secretário nas instituições parece ser condição essencial para a manutenção dos projetos das Secretarias. Não foi notado nenhum destaque, no entanto, em alguma formação específica dos secretários; em todos os casos analisados, os ocupantes destes cargos apresentam experiência prévia na administração pública.

No que toca o planejamento, se destacou a presença de políticas de avaliação, planejamento e metas bem estabelecidas e coerentes entre si. Tanto em Sobral como em Novo Horizonte são aplicadas avaliações com periodicidade definida; os resultados proporcionados pelas avaliações embasam o planejamento da Secretaria, que possui também periodicidade definida; e há metas tanto para a Secretaria como para as escolas baseadas nessas mesmas avaliações. Em Juazeiro do Norte, rede de baixo desempenho, apesar de existir uma preocupação com avaliações, resultados e planejamento, ainda não há uma coerência bem estabelecida entre essas políticas. Tal prática corrobora com a visão de que as capacidades estatais necessitam de um fortalecimento e uma aplicação contínua ao longo do tempo. A Secretaria de Ituverava, também de baixo desempenho, demonstrou pouco

fortalecimento desta capacidade; não foi apresentada uma utilização consistente de avaliações e planejamento.

Tratando do tópico de financiamento, notamos que a consistência de receita é presença em todas as redes, e proporcionadas pelo mecanismo do Fundeb; aqui se destaca como essa política nacional foi capaz de fortalecer e manter uma importante parte das capacidades estatais, ponto que não diferencia as redes estudadas.

Ainda na capacidade administrativa, o último ponto a se destacar foi em relação a "equipe". Nas redes de alto desempenho há um processo seletivo - estabelecido desde o início dos respectivos projetos - para gestores escolares (ainda que em Novo Horizonte tal processo não tenha sido institucionalizado). Nas redes de baixo desempenho o cenário é distinto; em Juazeiro do Norte há também processo seletivo para gestores escolares, porém bem mais recente que os 18 anos de Novo Horizonte e quase 20 anos de Sobral. Em Ituverava, por outro lado, não só não há processo seletivo como há indícios de indicações políticas por interesses privados, ainda que essa tendência tenha diminuído.

No tocante à vertente da capacidade institucional, que abrange a presença de projetos com outras redes e outras instituições e a relação com os demais poderes e sociedade civil, o ponto de maior destaque foi o insulamento burocrático apresentado. Nas redes de alto desempenho há uma destacada proteção da Secretaria e suas políticas de interferência política, ainda que isso não signifique um fim do diálogo com o legislativo e o executivo. As redes de baixo desempenho diferem entre si. Em Juazeiro do Norte, assim como nos demais tópicos, há também insulamento similar, mas mais recente, desde o início da gestão atual. Como foi apontado anteriormente, a Secretaria de Ituverava ainda sofre com indicações políticas, não tendo apresentado o mesmo insulamento das demais redes.

Por fim, respondendo a pergunta inicial e retomando o argumento inicialmente apresentado, a característica de maior destaque apresentada entre as redes com alto e equitativo desempenho no Ensino Fundamental II é a manutenção e consolidação das capacidades administrativa institucional, vertentes do conceito de capacidade estatal. É preciso não só fortalecer tópicos importantes como planejamento e equipe, como mantê-los coerentes e estruturados ao longo dos anos, através de uma visão consistente da Secretaria, tal como uma proteção da instituição de interferências políticas. Estudos posteriores podem vir a explorar as demais vertentes de capacidade estatal ou também identificar quais fatores possibilitam a manutenção das mesmas ao longo do tempo.

6. Anexos

Anexo I - Roteiro de entrevista semi-estruturada com o Secretário ou responsável administrativo

Parte 1 - Visão e Liderança do Secretário

1. O que significa uma educação de boa qualidade para a Secretaria? (explorar quais acreditam ser os principais fatores que contribuem para a qualidade da Educação no município);
2. Essa definição de educação de qualidade é comum à todos na Secretaria?
3. Qual é a experiência do Secretário em administração pública?
4. O que a Secretaria entende como bom resultado?;
5. Como é o relacionamento do Secretário com os demais funcionários da Secretaria e a forma tomada de decisão adotada? (Racional/técnica, centralizada no Secretário, ou co-construída com membros da Secretaria).

Parte 2 - Planejamento

6. Como é realizado o planejamento da Secretaria e qual é o instrumento utilizado? (Entender o que o conceito significa para a Secretaria e Secretário; caso não for citado, perguntar sobre PPA, Plano de Governo e PME);
7. Sobre o(s) instrumento(s) citado(s):
 - a. O instrumento possui metas claras? Se sim, quais?
 - b. Como é a sua formulação?
 - c. Como é a implementação do plano?
 - d. Há alguma base de dados ou outra ferramenta ligada ao plano?
 - e. O plano é revisitado? Se sim, com qual periodicidade?
 - f. Existe alguma forma de avaliação sobre as metas? Ela é discutida com as escolas?

Parte 3 - Financiamento

8. O Secretário é o ordenador de despesas?
9. Quem é a pessoa mais apropriada do processo orçamentário na Secretaria?
10. Os investimentos vão além dos 25% destinados à Educação? Há alguma iniciativa externa para apoiar políticas (3o Setor, fundos internacionais, etc)?

Parte 4 - Equipe

11. Como é organograma e distribuição de funções?;
12. Quais áreas mais carecem de melhorias?
 - a. Relação de possíveis áreas:
 - i. Financeira
 - ii. Planejamento
 - iii. Estatística
 - iv. Administrativa (apoio)
 - v. Recursos humanos
 - vi. Compras e aquisições
 - vii. Avaliação e monitoramento
 - viii. Apoio pedagógico
 - ix. Supervisão
13. Como ocorreu a seleção dos funcionários da Secretaria? (São professores, houve concurso, etc);
14. Como é você avalia a qualidade dos funcionários da Secretaria?;
15. Como funciona o plano de cargos e salários da Secretaria?;
16. Há formações para a equipe da Secretaria? (Podendo ser fornecidas por outros atores, como instituições, fundações, empresas ou o governo estadual);
17. Como foi critério de seleção dos diretores escolares? (Indicação política, concurso, processo seletivo, etc).

Parte 5 - Programas, projetos, regimes de colaboração e parcerias

18. Há políticas/iniciativas construídas em regime de colaboração com outras entidades governamentais?
19. E com o terceiro setor e/ou empresas privadas?;
20. Quão relevantes são essas políticas no trabalho da Secretaria?;
21. Há algum programa, ação e/ou projetos federais e estaduais aderidos pela rede?
Relação de programas/ações/projetos federais - da Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação - cujos escopos abrangem também o Ensino Fundamental:
 - a. Programa Educação em Prática;

- b. Programa Novo Mais Educação (PNME);
- c. Programa de Inovação Educação Conectada;
- d. Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim);
- e. Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC);
- f. Programa Ciência na Escola (PCE);
- g. PDDE Interativo;

Parte 6 - Legislativo, Prefeitura, Governo do estado e sociedade civil

- 22. Qual é o grau de prioridade da Educação para o Prefeito?;
- 23. Como é a relação política da Secretaria com o Prefeito?
- 24. Como é a relação política da Secretaria com a Câmara de Vereadores?
- 25. Como é a atuação da sociedade civil na Educação, em especial com mobilizações, pactos com o governo e atuação do Conselho Municipal de Educação, associação de moradores, sindicatos, associações empresariais, pais de alunos, etc?

7. Referências

Brasil/Ministério da Educação/Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Resolução no 4, de 13 de julho de 2010. Brasília: MEC/CNE/CEB, 2010a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=866&id=14906&option=com_content&view=article>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL. MEC. (org.). **Programas e Ações - Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes>. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB. Brasília, DF, 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm> Acesso em 20 jan. 2020.

BRASIL. LEI nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Brasília, DF, 1971. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm>. Acesso em 20 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. LDB: Lei das Diretrizes e Bases da Educação nacional. 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 20 jan. 2020.

Chang, G.C. (2008). *Strategic planning in Education: Some concepts and methods*. Paris: UNESCO.

COLEMAN, J.S. et al. (1966). “Equality of Educational Opportunity” – Coleman Report. Washington, U.S. Government Printing Office.

DAVIS, C. et al. “Anos finais do Ensino Fundamental: aproximando-se da configuração atual”. *Estudos & Pesquisas Educacionais*, n. 3, p. 103-194. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2011.

Evans, Peter B. , Rueschenmeyer, D. and Skocpol, T. (1985) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

OCDE. **PISA**. Disponível em:
<<http://www.compareyourcountry.org/pisa/country/BRA?lg=en>>. Acesso em: 17 jan. 2020

FARIA, Ernesto Martins; GUIMARÃES, Raquel Rangel Meireles. Excelência com equidade: fatores escolares para o sucesso educacional em circunstâncias desfavoráveis. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 26, n. 61, p. 192-215, 2015.

GRINDLE, Merilee S. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 2006. “Modernising Town Hall: capacity building with a political twist”. *Public Administration Development*, 26: 55–69. Published online in Wiley InterScience (www.interscience.wiley.com)

IBGE. **IBGE Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil>>. Acesso em: 07 jan. 2020.

MANSUTTI, Maria Amabile. “Tempos e espaços na escola”. In: Brasil/Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica. *Jovens de 15 a 17 anos no Ensino Fundamental – cadernos de reflexão*. Brasília: Via Comunicação, 2011.

MEC. **IDEB 2017**. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=10898>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

MEC. **Estimativas do IBGE 1994**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Estat%C3%ADsticas+da+educa%C3%A7%C3%A3o+b%C3%A1sica+no+Brasil/e2826e0e-9884-423c-a2e4-658640ddff90?version=1.1>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

MEC. **Censo Escolar 2018**. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/brasil/censo-escolar?year=2018&dependence=0&localization=0&item=>>>. Acesso em: 15 abr. 2019

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, *Acesso e Evasão na Educação Básica: as perspectivas da população de baixa renda no Brasil*.

Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar 2010*. Brasília: Inep, 2010a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-microdados>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

“Parandekar, Suhas; Amorim, Érica; Welsh, Andrea. 2008. Prova Brasil : Building a Framework to Promote Measurable Progress in Learning Outcomes. en breve; No. 121. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10283> License: CC BY 3.0 IGO.”

PIERSON, Paul. 1993. “When the effect becomes cause: policy feedback and political change”. *World Politics*, n. 45: 595-628.

Ribeiro, V.M. (2012). *Justiça na escola e regulação institucional em redes de ensino do estado de São Paulo*. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

SCHMITTER, Philippe C.; WAGEMAN, Claudius & OBYDENKOYA, Anastassia. 2005. “Democratization and State Capacity”. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 – 21, Oct. 2005.

Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros Curriculares Nacionais: terceiro e quarto ciclos do Ensino Fundamental. Introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais*. Brasília: MEC/SEF, 1998b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12657%3Apara-metros-curriculares-nacionais-5o-a-8o-series&catid=195_%3Aseb-educacao-basica&Itemid=859>. Acesso em: 10 abr. 2019.

SAMMONS, Pam. As características-chave das escolas eficazes. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (Orgs.). *Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. pp. 335-392.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução de _____. x ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 104.

Simielli, L. E. R. (2015). *Equidade educacional no Brasil: Análise das oportunidades educacionais em 2001 e 2011*. Tese apresentada ao Curso de Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV), São Paulo, Brasil.

SOUZA, Rosa Fátima de. *História da organização do trabalho escolar e do currículo do século XX*. São Paulo: Cortez, 2008. (Col. Biblioteca Básica da História da Educação Brasileira).

TEIXEIRA, Anísio. A situação educacional em 1967 (seis anos após a lei de diretrizes e bases). *In*: TEIXEIRA, Anísio. Educação no Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.